

*Marta Grabowska**

Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym (referenda akcesyjne)¹

1. Wstęp

Referendum (łac. *referendum*) – to z czym należy się odwołać (do narodu). Referendum jest formą **demokracji bezpośredniej**. Jest to droga odwołania się do narodu jako suwerena o podjęcie decyzji lub wyrażenie woli w określonej sprawie. Referendum jest sposobem bezpośredniego decydowania, w drodze głosowania przez ogół uprawnionych obywateli, o ważnych sprawach w życiu całego państwa (**referendum ogólnokrajowe**) lub części jego terytorium (**referendum lokalne**). Z technicznego punktu widzenia możliwość decydowania przez obywateli polega na wyborze między alternatywnymi rozwiązaniami. Istotą referendum jest podjęcie decyzji. Najczęściej jej przedmiotem są sprawy ustawodawcze (np. przyjęcie lub odrzucenie konstytucji lub zmian w konstytucji albo aktu prawnego), sprawy administracyjne czy sprawy o szczególnym znaczeniu dla kraju.

Referenda mogą być **obligatoryjne**, kiedy prawo nakłada na ustawodawcę obowiązek przeprowadzenia referendum w danej sprawie, a więc gdy jest ono koniecznym warunkiem wejścia w życie decyzji, albo **fakultatywne**, gdy prawo dopuszcza, lecz nie nakazuje w danej sprawie przeprowadzenia referendum. Wreszcie, wynik referendum może mieć dla organów państwa moc wiążącą albo tylko charakter opinii. Mówimy wtedy, że referendum jest **wiążące** albo **opiniodawcze**.²

* Prof. dr hab. **Marta Grabowska** – kieruje Ośrodkiem Informacji i Dokumentacji Wspólnot Europejskich Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Autorka artykułu powołana została w kwietniu 2002 r. przez Prezydenta RP w skład zespołu prezydenckiego ds. przygotowania Ustawy o referendum ogólnokrajowym uchwalonej przez Sejm 13 lutego 2003 r.

² *Wielka encyklopedia prawa*, red. E.Smoktunowicz, Białystok, Warszawa 2000, s.842; *Encyklopedia prawa*, red. U.Kalina-Prasznic, Warszawa 1999, s.647-648.

Można więc wyróżnić następujące rodzaje referendum:

1. ogólnokrajowe – lokalne,
2. obligatoryjne i fakultatywne,
3. wiążące – opiniodawcze.

Na określenie referendum używa się niekiedy terminu „plebiscyt”. Instytucja referendum ukształtowała się w XVI wieku w Szwajcarii i tam najczęściej jest stosowana.³

2. Referenda akcesyjne

Jeśli przyjrzeć się przebiegowi procesu akcesji poszczególnych państw do Wspólnot Europejskich, a potem Unii Europejskiej, to nie wszędzie decyzja ta podejmowana była w drodze referendum. Przede wszystkim nie było referendum akcesyjnych w sześciu państwach założycielskich Wspólnot Europejskich, tj. we Francji, Niemczech, Włoszech, Belgii, Holandii i Luksemburgu. Podpisano wówczas trzy traktaty założycielskie, które stanowiły podstawę rozpoczęcia współpracy.

W późniejszym okresie miały miejsce cztery kolejne rozszerzenia ujęte w kolejne traktaty:

- 1) Traktat o przystąpieniu **Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii** do Wspólnot Europejskich (1972 r.) z wyłączeniem Grenlandii (1985 r.) spod traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich,
- 2) Traktat o przystąpieniu **Grecji** do Wspólnot Europejskich (1979 r.),
- 3) Traktat o przystąpieniu **Portugalii i Hiszpanii** do Wspólnot Europejskich (1985 r.),
- 4) Traktat o przystąpieniu **Austrii, Szwecji i Finlandii** do Unii Europejskiej (1995 r.).

Spośród wymienionych wyżej krajów tylko w sześciu odbyły się referenda akcesyjne, tj. w Irlandii, Danii, Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwecji i Finlandii.

Prawo irlandzkie nakłada na władze obowiązek przeprowadzania referendum ogólnokrajowego we wszystkich ważnych sprawach dotyczących integracji europejskiej, a wynik jest dla władzy wiążący, tj. zobowiązuje ją do wykonania woli narodu. Podobnie jest w Danii, gdzie jeśli ustawa, w wyniku której kraj ten oddaje kompetencje organom międzynarodowym, nie uzyska większości 5/6 w parlamencie przeprowadza się referendum, w którym dla odrzucenia projektu ustawy głosować przeciw musi większość wyborców biorących udział w głosowaniu i nie mniej niż 30% wszystkich uprawnionych do głosowania.⁴ W Irlandii

³ *The referendum experience in Europe*, eds. M.Gallagher, P.V.Uleri, Basingstoke 1996, s.263.

⁴ K.Działocha i in., *Opinia prawna dotycząca zasad ustalania wyników referendum określonych w projekcie ustawy o referendum ogólnokrajowym*, ekspertyza sejmowa, Warszawa 2002, s.22 (maszyn. powiel.).

i Danii odbyły się obligatoryjne referenda akcesyjne i oba miały charakter wiążący.

Przypadek brytyjski był całkiem nietypowy i odbiegał od pozostałych przede wszystkim dlatego, że referendum w tym kraju odbyło się dopiero w dwa lata po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich. Początkowo zasadniczą decyzję o przystąpieniu tego kraju do WE w 1973 r. podjął parlament brytyjski. Jednak po upływie dwóch lat poparcie dla członkostwa we Wspólnotach Europejskich znacznie spadło na skutek przeprowadzanych reform i złego stanu gospodarki brytyjskiej. W związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi Partia Pracy, która ubiegała się wtedy o władzę, obiecała społeczeństwu, że jeśli ją zdobędzie podejmie renegeocjacje warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w WE. Obiecała również, że przeprowadzi referendum, w którym naród zdecyduje, czy chce pozostać we Wspólnotach, czy też chce z nich wystąpić. Partia Pracy wygrała wybory i dotrzymała swego zobowiązania – przeprowadziła referendum. Wynik był pozytywny i Wielka Brytania pozostała członkiem Wspólnot.⁵

Wydarzenie to miało też szczególną wagę dla Brytyjczyków z innych jeszcze powodów. Referendum to było pierwszym, które miało miejsce w tym kraju. Wymagało więc nie tylko uchwalenia specjalnej ustawy, lecz także przekonania obywateli do wzięcia w nim udziału.

Tabela 1. Referenda akcesyjne w państwach WE/UE

Państwo/data i charakter referendum	Frekwencja	Głosy na tak
Irlandia – 10.05.1972 (obligatoryjne, wiążące)	70,88%	83,10%
Dania – 2.10.1972 (obligatoryjne, wiążące)	90,44%	63,29%
Wielka Brytania – 05.06.1975	64,03%	67,23%
Austria – 12.06.1994 (obligatoryjne, wiążące)	82,35%	66,58%
Szwecja – 13.11.1994 (opiniodawcze)	83,32%	52,74%
Finlandia – 16.10.1994 (opiniodawcze)	70,40%	56,88%

Źródło: *Direct democracy in the world* (<http://c2d.unige.ch/int/>); *Voices of Europe. IRI Europe Report on the growing importance of initiatives and referendums in the european integration process*, eds. H.Hautala, B.Kaufmann, D.Wallis (<http://www.iri-europe.org>).

W Austrii referendum akcesyjne było obligatoryjne i wiążące. Akcesję do Wspólnot Europejskich potraktowano tam jak całkowitą zmianę konstytucji, w którym to przypadku w Austrii przeprowadza się referendum obligatoryjne. Wynik referendum jest rozstrzygający, gdy za zmianą konstytucji opowie się

⁵ E.Wistrich, *Wnioski z referendum w 1975 roku w: Doświadczenia brytyjskich kampanii przedreferendalnych – wnioski dla Polski*, Polska Rada Ruchu Europejskiego, 26.03.2002, s.6.

absolutna większość oddanych głosów. W pozostałych krajach, tj. w Finlandii i Szwecji referenda nie były obligatoryjne ani wiążące, jednak odbyły się, a ich rezultat został przyjęty przez władze jako wiążący. We wszystkich wymienionych państwach referenda akcesyjne miały wynik pozytywny. (Por. tabelę 1.)

Sprawa członkostwa we Wspólnotach Europejskich rozpatrywana była jeszcze w dwóch innych państwach europejskich, tj. w Norwegii i Szwajcarii.

W Norwegii dwukrotnie przeprowadzono referendum akcesyjne. Referenda norweskie, zgodnie z tamtejszym prawem, są fakultatywne, a więc nie muszą się odbyć i są opiniodawcze, a więc nie wiążą władzy swoim postanowieniem. Norwegowie dwa razy powiedzieli „nie” Wspólnotom Europejskim:

- 26 września 1972 r. (referendum opiniodawcze) – 46,5% głosów na tak, głosowało 79,2%;
- 28 listopada 1994 r. (referendum opiniodawcze, lecz przyjęte jako wiążące) – 47,8% na tak, głosowało 88,8% uprawnionych.

Choć referenda norweskie mają charakter opiniodawczy, jednak w tym przypadku władze tego państwa postanowiły traktować je jako wiążące i podjęły decyzje zgodne z wolą narodu. Decyzje te mają pewne uzasadnienie. Przede wszystkim: Norwegia jest krajem niewielkim ludnościowo, dlatego też jej reprezentacja w instytucjach Wspólnot Europejskich, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Rada Unii Europejskiej, byłaby na tyle mała, że nie miałaby ona większego wpływu na funkcjonowanie Wspólnot i podejmowane w nich decyzje. Norwegia ponadto jest krajem bogatym, a jej regiony są bardzo dobrze rozwinięte. Nie potrzebują więc one wsparcia finansowego z kasy wspólnotowej. Norwegia wpłacałaby do kasy unijnej więcej niż mogłaby z niej uzyskać. Dochody czerpane z wydobywania ropy i gazu na Morzu Północnym woli ona inwestować u siebie; chroni przy tym swoje łowiska ryb (szczególnie łososia). Uwarunkowania historyczne spowodowały też, że w Norwegii, a szczególnie w jej gospodarce, dominują tendencje proamerykańskie. Fakt, iż Norwegia nie wstąpiła do Wspólnot Europejskich w niczym jednak nie umniejsza rozległych kontaktów tego kraju z państwami unijnymi: prawodawstwo jest spójne z prawodawstwem wspólnotowym a granice otwarte.⁶ Norwegia jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA); jest też członkiem wielu innych organizacji europejskich kształtujących rynek unijny, np. europejskich organizacji normalizacyjnych CEN/CENELEC.⁷

Szwajcaria też dwukrotnie głosowała przeciw. Nie chodziło tam jednak o zaakceptowanie przez obywateli traktatu akcesyjnego jak w przypadku innych

⁶ Norwegia jest członkiem Związku Paszportowego Krajów Nordyckich stowarzyszonego z grupą z Schengen.

⁷ CEN – (*Comité Européen de Normalisation*) Europejski Komitet Normalizacyjny (<http://www.cenorm.be>); CENELEC – (*Comité Européen de Normalisation Electrotechnique*) Europejski Komitet Normalizacji Elektrotechnicznej (<http://www.cenelec.org>).

państw, lecz w referendum 6 grudnia 1992 r. głosowano nad traktatem o przystąpieniu do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (49,7% głosów na tak, głosowało 79% obywateli), a 21 maja 2000 r. głosowano nad pakietem bilateralnych umów z Unią Europejską (67,2% na tak, lecz głosowało tylko 48% uprawnionych). Zarówno federalny charakter tego kraju, jego nietypowe prawodawstwo, jak i poziom gospodarki tłumaczą te decyzje, choć nastawienie społeczeństwa do Unii Europejskiej stopniowo ulega zmianie.⁸

Wśród państw członkowskich WE odbyło się tylko jedno referendum we Francji – 23 kwietnia 1972 r. (głosowało 60,27% uprawnionych, z czego na tak 68,28%). Referendum francuskie związane z wyrażeniem zgody na pierwsze rozszerzenie Wspólnot Europejskich o Wielką Brytanię (której członkostwo było przez jakiś czas blokowane przez Francję ze względów gospodarczych) ostatecznie dało przyzwolenie na to rozszerzenie.⁹ Warto jeszcze wspomnieć, że 23 lutego 1982 r. odbyło się referendum na duńskiej Grenlandii, w wyniku którego wyspa została wyłączona ze Wspólnot Europejskich (45,96% głosów na tak, głosowało 74,91% uprawnionych).

3. Akcje informacyjne i kampanie referendalne

Ogromną rolę w procesie podejmowania decyzji o przystąpieniu lub nie danego państwa do Wspólnot Europejskich odgrywały akcje informacyjne i kampanie referendalne. Należy wyjaśnić, że akcja informacyjna tym różni się od kampanii referendalnej, iż ta pierwsza może być prowadzona w dowolnie długim czasie i powinna skupiać się na przekazywaniu bezstronnych, merytorycznych informacji zarówno na temat Wspólnot Europejskich, jak i działań integracyjnych danego państwa. Jej autorem jest najczęściej rząd, który przedkłada społeczeństwu traktat akcesyjny i ma obowiązek rzetelnie poinformować społeczeństwo o zasadach integracji i jej skutkach. Kampania referendalna natomiast prowadzona jest przez różne podmioty uprawnione do udziału w referendum w ściśle wyznaczonym czasie, najczęściej określonym ustawowo, poprzedzającym referendum i ma charakter agitacyjny (wyborczy).

Należy podkreślić, że przedmiotem polskiej ustawy o referendum jest tylko kampania referendalna. Akcje informacyjne regulowane są natomiast odrębnymi przepisami: były to np. rządowe programy: „Narodowa Strategia Integracji”, część VII: „Działania informacyjne”,¹⁰ „Program Informowania

⁸ *Important steps after the no to the EEA* (<http://www.europa.admin.ch>).

⁹ E.Kuźlewska, *Wpływ referendum na przemiany prawno-polityczne w wybranych krajach europejskich w: Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B.Fijałkowska, A.Żukowski, Warszawa 2002, s.68-77; M.Mróż, *Referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej*, „Tygodnik Głos”, nr 10/2002, s.9.

¹⁰ *Narodowa Strategia Integracji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, 1997.

Spoleczeństwa”,¹¹ rozporządzenie Rady Ministrów z 11 grudnia 2001 r. w sprawie utworzenia stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Informacji Europejskiej¹² czy też dwa rozporządzenia: Rady Ministrów z 7 stycznia 2003 r. w sprawie zniesienia stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Informacji Europejskiej¹³ oraz Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie ustanowienia szczegółowego zakresu działania ministra-członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego¹⁴ jako pełnomocnika rządu do sprawy referendum akcesyjnego.

We wszystkich państwach, które przystępowały do Wspólnot Europejskich, jak i w tych, które ostatecznie do nich nie przystąpiły, prowadzono intensywne akcje informacyjne. Ich organizatorami były zwykle rządy państw lub organizacje działające na zlecenie tych rządów. Akcje te trwały nawet dwa lata przed przystąpieniem danego państwa do Wspólnot Europejskich i ewentualnie jeszcze po przystąpieniu. Finansowane były ze środków budżetowych. Tam, gdzie przeprowadzane były referenda prowadzono też kampanie referendalne (agitacyjne). Często były one dofinansowywane ze środków budżetowych, lecz środki te dzielono wtedy na dwie równe części: połowa dla agitujących za członkostwem i połowa dla agitujących przeciw. W takim przypadku stosowano też zasady tworzenia komitetów referendalnych, które musiały zostać zarejestrowane, aby uzyskać środki budżetowe, a następnie były zobowiązane do składania skrupulatnych rozliczeń.

Do najbardziej znanych i najlepiej zorganizowanych akcji informacyjnych i kampanii referendalnych można zaliczyć działania brytyjskie. Przed podjęciem decyzji przez parlament brytyjski w 1973 r. rząd zlecił przeprowadzenie intensywnej akcji informacyjno-promocyjnej Brytyjskiemu Ruchowi Europejskiemu. Akcja trwała 6 miesięcy i kosztowała milion funtów. Osiągnięto wówczas zmianę negatywnego nastawienia społeczeństwa brytyjskiego do Wspólnot Europejskich, co pozwoliło parlamentowi na podjęcie z czystym sumieniem decyzji o przystąpieniu Wielkiej Brytanii do WE. Jednak Ruch Europejski został zapamiętany jako organizacja „fanatyków europejskich”. Po dojściu do władzy Partii Pracy, która – jak wspomniano – postanowiła renegocjować warunki brytyjskiego członkostwa, ponownie zwrócono się do Ruchu Europejskiego, aby tym razem przeprowadził kampanię referendalną zwolenników integracji europejskiej. Musiano jednak na sześć miesięcy zawiesić działalność Ruchu i na ten czas zmienić jego nazwę na „Britain in Europe”, aby zneutralizować jego „fanatyczny” wizerunek. Rozpoczęto intensywną

¹¹ *Program Informowania Społeczeństwa. Integracja Polski z Unią Europejską*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Informacji i Komunikacji Społecznej, Warszawa 1999 (maszyn. powiel.).

¹² Dz. U. 2002, nr 1444, poz. 1618.

¹³ Dz. U. 2003, nr 1, poz. 3.

¹⁴ Dz. U. 2003, nr 1, poz. 6.

kampanię referendalną, w ramach której 374 grupy lokalne aktywnie działały na terenie całego kraju.

W brytyjskiej kampanii referendalnej na swój koszt mogły brać udział organizacje pozarządowe i nigdzie się nie rejestrować, jak również każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa. Rząd przeznaczył natomiast po 125 tys. funtów dla komitetu prowadzącego kampanię referendalną za członkostwem pod hasłem „Britain in Europe” i tyle samo dla komitetu prowadzącego kampanię przeciw pod hasłem „National Referendum Campaign”. Jednemu i drugiemu komitetowi rząd sfinansował też broszurę rozsyłaną obywatelom, w której mogły one zaprezentować swoje stanowiska. Komitety miały też prawo organizować zbiórki pieniędzy w celu powiększenia swoich funduszy, jednak prywatni darczyńcy, którzy przekazali powyżej tysiąca funtów na rzecz któregoś z tych komitetów musieli być ujawnieni.¹⁵ Komitety decydowały same, w jaki sposób będą prowadzić kampanię referendalną i jakich kanałów informacyjnych użyją do tego celu.

Dość podobnie sytuacja wyglądała w Finlandii. Przez ponad dwa lata rząd prowadził tam akcję informacyjną na temat Wspólnot Europejskich, na co przeznaczył 30,6 mln marek fińskich. W akcji tej brały udział różne agendy rządowe. Natomiast w kampanii referendalnej utworzyły się trzy walczące ze sobą komitety: za członkostwem, przeciw oraz blok neutralny. Ze środków budżetowych przeznaczono odpowiednio po 3,65 mln marek dla komitetów: za i przeciw oraz 2,7 mln marek dla komitetu neutralnego.¹⁶ Specyfiką fińskiej kampanii referendalnej był brak ustawowego ograniczenia czasu jej prowadzenia, jak to się często dzieje w przypadku kampanii wyborczych (agitacyjnych).¹⁷

Z kolei w Szwecji, której społeczeństwo należało do najbardziej sceptycznie nastawionych wobec członkostwa w Unii Europejskiej, przeprowadzono neutralną akcję informacyjną pod hasłem „Potrzebujesz przed referendum informacji, abyś mógł samodzielnie wyrobić sobie opinię i podjąć stosowną decyzję”. Przeznaczono na ten cel 50 mln koron. Akcją kierował Sekretariat ds. Informacji Europejskiej w strukturach szwedzkiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W dotarciu do obywateli z informacją europejską wykorzystano przede wszystkim sieć bibliotek publicznych i szkolnych. W ramach tej akcji przygotowano też szereg broszur dla różnych grup obywateli. W kampanii referendalnej (wyborczej) natomiast utworzyły się dwa komitety referendalne:

¹⁵ Patrz przypis nr 5.

¹⁶ <http://www.europatiedotus.fi/publications>

¹⁷ Por.: A.Kuosmanen i in., *Finland's Journey to the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

„Tak dla UE” i „Nie dla UE”, a podział między nimi przebiegał często w poprzek partii politycznych.¹⁸

Dostęp do radia i telewizji w ramach akcji informacyjnych i kampanii referendalnych w różnych krajach kształtował się rozmaicie. Zasady takiego dostępu regulują w poszczególnych krajach odpowiednie akty prawne. Akcja informacyjna najczęściej mogła być prowadzona w publicznych mediach, bowiem jej celem było rzetelne informowanie obywateli o różnych aspektach procesu integracji europejskiej. Inaczej sprawa przedstawia się w przypadku kampanii referendalnych (agitacyjnych). W niektórych krajach, jak np. w Szwecji, stacjom publicznym nie wolno prowadzić płatnych kampanii wyborczych. W innych krajach czas antenowy na takie cele można sobie wykupić, a w jeszcze innych czas antenowy stacji publicznych udostępnia się nieodpłatnie w celu prowadzenia kampanii wyborczych (np. w Polsce). Jak podają źródła, w Wielkiej Brytanii organizatorzy kampanii referendalnej „*mieli do dyspozycji czas antenowy w radio i TV*”.¹⁹ W Szwecji nie można było prowadzić kampanii referendalnej w mediach, bowiem prawo szwedzkie zakazuje prowadzenia politycznych kampanii wyborczych w mediach publicznych. Z tego względu wykorzystano tam szeroko inne kanały komunikowania się, np. biblioteki publiczne. W Finlandii natomiast strony wykupywały czas antenowy w miarę swoich możliwości finansowych.

4. Projekt polskiej ustawy o referendum ogólnokrajowym

Na tle omówionych wyżej referendum polskie wymagania plasują się bardzo wysoko. Polska posiadała ustawę o referendum uchwaloną 29 czerwca 1995 r.²⁰ Dopuszczała ona dwa rodzaje referendum: w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz zatwierdzające zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak w 1997 r. weszła w życie nowa Konstytucja RP, która wprowadziła również możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Konstytucja precyzuje też wymagania dotyczące skuteczności referendum. W związku z powyższym ustawę z 1995 r. należało poddać nowelizacji.

¹⁸ R.M.Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, Kielce 2002, s.156-166.

¹⁹ Patrz przypis nr 5.

²⁰ Dz. U. 1995, nr 99, poz. 487, Dz. U. 2000, nr 43, poz. 488. Polska posiada także Ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym: Dz. U. 2000, nr 88, poz. 985; Dz. U. 2002, nr 23, poz. 220.

Zgodnie z polską Konstytucją referendum ogólnokrajowe można zarządzić:

1. w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa,
2. w sprawie zatwierdzenia zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
3. w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa zarządza się na mocy art.125 Konstytucji, który przewiduje:

1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.

2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.²¹

4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235, ust. 6 stwierdza Sąd Najwyższy.

5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.²²

Jak wynika z pkt. 4 powyższego artykułu, również **referendum ogólnokrajowe zatwierdzające zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** przeprowadza się z art. 125. Treść tego artykułu w ust. 6 brzmi następująco: „*Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I (Rzeczpospolita), II (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela) lub XII (Zmiana Konstytucji) podmioty określone w ust. 1 (Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej) mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących*”.²³

Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej wynika z art. 90 Konstytucji, który przewiduje:

1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

²¹ Stawianie wymogów frekwencyjnych w wyborach uważane jest za niewłaściwe. Por.: O.Gay, *Referendums: Recent Developments*, „Research Paper”, nr 99/30, House of Commons Library, Home Affairs Section, London, s.10.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r.

²³ Ibidem.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażania zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.²⁴

Jak widać, wszystkie referenda przeprowadza się na mocy art. 125 Konstytucji.

We wszystkich przypadkach referendum może, lecz nie musi być zarządzane, co oznacza, że są one fakultatywne. W przypadku referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, żeby były one wiążące dla władzy wymaga się, aby wzięła w nich udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Wymogu takiego nie ma w przypadku referendum ogólnokrajowego zatwierdzającego zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pięćdziesięcioprocentowego progu frekwencyjnego nie ma też w polskim prawodawstwie np. w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu. Należy zauważyć, że stawianie progów frekwencyjnych w wyborach na świecie nie jest uważane za trafne rozwiązanie legislacyjne.²⁵ Zaleca się raczej stosowanie procentowych wymogów odnoszących się do wyników wyborów.

Prace nad nową polską ustawą o referendum ogólnokrajowym podzielić można na pięć etapów:

1. praca nad projektem ustawy prowadzona przez zespół powołany przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (od kwietnia 2002 r. do września 2002 r.),
2. praca nad projektem ustawy w Komisji Ustawodawczej Sejmu (od listopada 2002 r. do lutego 2003 r.),
3. praca nad projektem ustawy w Senacie RP (luty-marzec 2003 r.),
4. rozpatrzenie poprawek Senatu RP przez Sejm RP,
5. podpis prezydenta RP.

Zespołowi powołanemu przez prezydenta RP przewodniczył prof. dr hab. Piotr Winczorek²⁶ z Uniwersytetu Warszawskiego. Na wstępie trzeba było podjąć kilka zasadniczych decyzji: czy nowa ustawa o referendum zostanie

²⁴ Ibidem.

²⁵ O.Gay, *Referendums: Recent...*, op.cit., s.10, 8.

²⁶ Szerzej patrz: P.Winczorek, *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, „Państwo i Prawo”, nr 12/2002, s.17-31.

przygotowana tylko w celu przeprowadzenia referendum akcesyjnego, czy też będzie to nowelizacja dotychczasowej ustawy o referendum, a więc będzie regulowała tryb i zasady przeprowadzania wszystkich rodzajów referendum ogólnokrajowych. Trzeba było też zdecydować, czy w swojej przeważającej części ustawa opierać się będzie na zasadach zawartych w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu²⁷ czy wprowadzi się odrębne przepisy. Wreszcie, należało sprecyzować jak ma być organizowana kampania referendalna. Życzeniem prezydenta natomiast było, aby w związku z nowelizacją ustawy nie wprowadzać żadnych zmian w Konstytucji.

Zdecydowano, że ustawa nie będzie ustawą „na jedną okazję”, lecz regulować będzie tryb przeprowadzania wszystkich rodzajów referendum. W swoich podstawowych założeniach nowa ustawa opierać się będzie na rozwiązaniach przyjętych w ordynacji wyborczej, a w przypadku kampanii referendalnej – dopuszczone zostaną do udziału w niej nie tylko partie polityczne, ale również inne podmioty biorące udział w życiu publicznym.

Na etapie projektu prezydenckiego ustawa składała się z następujących części:

1. Przepisy ogólne,
2. Organy do spraw referendum,
3. Karta do głosowania i sposób głosowania,
4. Ustalenie wyników głosowania i wyniku referendum,
5. Ważność referendum,
6. Kampania referendalna i jej finansowanie,
7. Finansowanie przeprowadzenia referendum ze środków budżetu państwa,
8. Referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa,
9. Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej,
10. Referendum ogólnokrajowe zatwierdzające zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
11. Przepisy karne,
12. Przepisy szczególne, przepisy zmieniające i przepisy końcowe.²⁸

Rozdziały od 1 do 7 ustalały wspólne zasady dla wszystkich rodzajów referendum.

W rozdziale 1 określono osoby uprawnione do udziału w referendum ogólnokrajowym oraz zasady sporządzania spisów osób uprawnionych do

²⁷ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U., nr 46, poz. 499, nr 74, poz. 786, nr 154, poz. 1802 oraz Dz. U. 2002, nr 14, poz. 128, nr 113, poz. 984, nr 127, poz. 1089.

²⁸ Ustawa z 2002 r. o referendach ogólnokrajowych, projekt, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002, 41 +12 s. (maszyn. powiel.).

głosowania, tworzenie obwodów i okręgów głosowania oraz zasady i tryb głosowania. Ustalono, że w referendum mają prawo brać udział obywatele polscy, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat. Głosowanie przeprowadza się również za granicą i na polskich statkach morskich. Referendum wyznacza się na dzień wolny od pracy, a głosować można tylko osobiście. Natomiast obwody do głosowania tworzy się tak, jak w ostatnich wyborach do Sejmu RP.

W rozdziale drugim zawarto przepisy dotyczące organów do spraw referendum oraz ich zadań. Referendum przeprowadza Państwowa Komisja Wyborcza powołana na podstawie przepisów ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.²⁹ Do komisji wyborczych swoich mężów zaufania wyznaczają tzw. podmioty uprawnione, o których mowa w rozdz. 6.

W rozdziale 3 ustalono zasady dotyczące kart do głosowania oraz zasady obliczania wyników referendum. Przyjęto, że wynik obliczany będzie na podstawie ważnych kart wyjętych z urny wyborczej (a nie np. na podstawie liczby podpisów na listach wyborczych). W rozdziale 4 ustalono zasady obliczania wyników referendum zgodnie z przyjętymi zasadami w rozdz. 3.

Rozdział 5 zawierał zasady ustalania ważności referendum oraz kwestie rozstrzygnięcia protestów wniesionych przeciwko ważności referendum do Sądu Najwyższego w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia w „*Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*” wyników referendum przez Państwową Komisję Wyborczą.

Niewątpliwie najbardziej rewolucyjny okazał się rozdział 6 mówiący o kampanii referendalnej. Przyjęto rozwiązania różniące się od regulacji prawnych przyjętych dla kampanii wyborczych do Sejmu czy do władz lokalnych. Referendum ogólnokrajowe dotyczy bowiem w równym stopniu wszystkich obywateli oraz reprezentujących je organizacje biorących udział w życiu publicznym (partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji oraz innych dobrowolnych zrzeszeń) zgodnie z art. 11 i 12 Konstytucji. Kampanię referendalną zdefiniowano następująco: „*Kampanią referendalną jest prezentowanie swego stanowiska przez obywateli, partie polityczne, organizacje społeczne, fundacje oraz inne podmioty w sprawie poddanej referendum. (...) Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem ogłoszenia odpowiednio uchwały Sejmu, postanowienia Prezydenta RP lub postanowienia Marszałka Sejmu o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania*”.

Z powyższych przepisów wynika, że każdy obywatel i organizacja mogą wziąć udział w kampanii referendalnej. Zasada ta przyjęta została zgodnie z art. 54

²⁹ Patrz przypis nr 7.

Konstytucji mówiący o wolności wyrażania swoich poglądów. Nie przewidziano żadnych finansowych środków publicznych na kampanię referendalną. Wydatki ponoszone przez podmioty biorące w niej udział pokrywane są ze źródeł własnych i zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową. Wprowadzono też szereg zakazów związanych z prowadzeniem kampanii referendalnej np. w urzędach administracji rządowej, jednostkach wojskowych, na terenie szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych wobec uczniów nieposiadających prawa udziału w referendum, jak również zakazano podawania nieodpłatnie napojów alkoholowych. Kampania referendalna trwa od ogłoszenia referendum przez organ zarządzający i kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania.

W projekcie wskazano tzw. podmioty uprawnione, które mogą korzystać z bezpłatnego czasu antenowego w publicznych ogólnopolskich i regionalnych ośrodkach Telewizji Polskiej S.A. i Polskiego Radia S.A. Na etapie projektu prezydenckiego w ustawie przewidziano na kampanię referendalną w ogólnokrajowych programach 15 godzin w telewizji (w tym 3 godz. w TV Polonia) oraz 30 godz. w radiu (w tym do 5 godz. w programach przeznaczonych dla zagranicy). W regionalnych programach przewidziano odpowiednio 10 godz. w telewizji i 15 godz. w radio. Czas przysługujący poszczególnym podmiotom równo między nie podzielono.

Zgodnie z treścią projektu prezydenckiego podmiotem uprawnionym do korzystania z bezpłatnego czasu antenowego w kampanii referendalnej jest:

1. partia polityczna, która w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu i do Senatu:

a) samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała, w skali kraju, co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów,

b) wchodziła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały, w skali kraju, co najmniej 6% ważnie oddanych głosów,

2. klub poselski oraz klub senatorski, które zrzeszają odpowiednio posłów lub senatorów wybranych w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu i do Senatu spośród kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców,

3. stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, która spełnia następujące warunki:

a) została zarejestrowana, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie później niż na rok przed dniem ogłoszenia referendum,

b) obszar jej działania obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

c) prowadzi działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie jej celów statutowych,

4. fundacja, która spełnia warunki określone w pkt. 3 lit. a i c.

Początkowo ustalono, iż podmioty uprawnione mają prawo emitować bezpłatnie audycje referendalne w okresie ostatnich 15 dni trwania kampanii

referendalnej. Czas ten następnie przedłużono do 20 dni przed zakończeniem tej kampanii.

Możliwość korzystania z bezpłatnego czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji przez wymienione wyżej „podmioty uprawnione” nie wyklucza umieszczania odpłatnych ogłoszeń referendalnych zarówno w publicznych, jak i prywatnych stacjach radiowych i telewizyjnych przez wszystkie podmioty biorące udział w kampanii referendalnej.

Przyjęto też, że nie jest kampanią referendalną przekazywanie przez organy władzy państwowej, w tym przez organ zarządzający referendum, informacji mających na celu przedstawienie i wyjaśnienie treści pytań lub zaproponowanych wariantów rozwiązań.

W rozdziale 7 określono przepisy dotyczące finansowania referendum ze środków budżetowych. Są to tzw. rezerwy celowe, a ich dysponentem jest kierownictwo Krajowego Biura Wyborczego.

Trzy następne rozdziały poświęcone były przepisom szczególnym dotyczącym trzech rodzajów referendów, o których mówi projekt ustawy.

Na etapie projektu prezydenckiego ustalono, że zgodnie z treścią Konstytucji decyzję o wyborze trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90, podejmuje Sejm w formie uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90, pkt. 4). Referendum zarządza natomiast Sejm w drodze uchwały lub Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w drodze postanowienia za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 125, pkt. 2).

W tej wersji projektu ustawy wprowadzono wzór pytania referendalnego, które zgodnie z treścią art. 90, pkt. 3 Konstytucji miało brzmieć: „Czy wyrażasz zgodę na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej umowy międzynarodowej z dnia... (tytuł umowy)?”

Jeśli w referendum bierze udział ponad 50% społeczeństwa – wynik referendum jest wiążący. Jeśli nie bierze w nim udziału ponad 50% uprawnionych do głosowania i wynik nie jest wiążący, wobec braku odpowiednich rozstrzygnięć konstytucyjnych oraz wobec *de facto* nierozstrzygnięcia sprawy przez społeczeństwo, przyjęto, że wówczas do postępowania z umową międzynarodową stosuje się przepisy ustawy o umowach międzynarodowych.³⁰ Innymi słowy – w tym przypadku ratyfikacja umowy międzynarodowej dokonuje się w Sejmie drogą ustawową. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagało zaproponowania pewnych zmian w ustawie o umowach międzynarodowych (art. 81 projektu ustawy).

³⁰ Dz. U. 2000, nr 39, poz. 443.

Co do dwóch pozostałych rodzajów referendów, to niewiele zmieniono w stosunku do ustawy o referendum z 1995 r.

Decyzja o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa podejmowana jest przez Sejm z jego własnej inicjatywy, na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub obywateli. Wniosek obywateli musi uzyskać poparcie co najmniej pół miliona osób. Referendum z inicjatywy obywateli nie może jednak dotyczyć wydatków, dochodów oraz obronności państwa, a także amnestii. W przypadku tego referendum wymagana jest także 50% obecność obywateli w głosowaniu, a referendum na ten sam temat nie może być powtórzone przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia. Istotną sprawą jest też termin ogłoszenia referendum: nie później niż 90 dni od dnia podjęcia uchwały przez Sejm oraz zobowiązanie władz do realizacji wyniku referendum nie później niż 60 dni od ogłoszenia uchwały o wyniku referendum przez Sąd Najwyższy.

Referendum ogólnokrajowe zatwierdzające zmianę Konstytucji RP nie wymaga 50% obecności w głosowaniu. Wniosek w sprawie przeprowadzenia takiego referendum do Marszałka Sejmu ma prawo skierować co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat albo prezydent. Referendum przeprowadza się w terminie 45 dni od dnia uchwalenia zmiany przez Sejm. W projekcie ustawy zawarto też wzór pytania: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 dokonanej ustawą z dnia?”

5. Projekt ustawy w Sejmie RP

Projekt ustawy w takim kształcie wniesiony został do Sejmu w listopadzie 2002 r. i skierowany do Komisji Ustawodawczej, której przewodniczył poseł Ryszard Kalisz.

Dyskusja w Komisji koncentrowała się przede wszystkim na sprawach, które mogłyby umożliwić rozluźnienie rygorów dotyczących frekwencji oraz czasu trwania referendum. Dotyczyła ona podniesienia frekwencji poprzez umożliwienie głosowania wszystkim kategoriom obywateli, zwiększenia liczby obwodów głosowania, zapewnienia bezpieczeństwa i kontroli przy obliczaniu głosów, udziału różnych podmiotów życia społecznego w bezpłatnej kampanii referendalnej w mediach, finansowania kampanii referendalnej, treści pytania referendalnego itp. Niewątpliwie większa część zgłaszanych na tym etapie zmian była proponowana przez rząd, któremu zależało na uzyskaniu wiążącego wyniku głosowania oraz przez partie opozycyjne przeciwne wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Koło Katolicko-Narodowe i Ligę Polskich Rodzin), które dążyły do wprowadzenia większej kontroli nad przebiegiem referendum oraz zwiększenia udziału obywateli w kampanii referendalnej.

Jedną z pierwszoplanowych spraw było podjęcie decyzji, czy referendum powinno trwać jeden dzień (jak w projekcie prezydenckim), czy też można

przeprowadzić go w ciągu dwóch dni. Propozycja ta wniesiona przez Jerzego Głuszyńskiego z Instytutu Badania Opinii i Rynku PENTOR, a następnie przez prof. Lenę Kolarską-Bobińską z Instytutu Spraw Publicznych poparta została przez Platformę Obywatelską. Przyjęto, iż referendum wyznacza się na jeden albo dwa dni, tj. na dzień wolny od pracy i na dzień poprzedzający ten dzień albo po nim następujący, choć Państwowa Komisja Wyborcza zgłosiła swoje obawy co do właściwego zabezpieczenia urn wyborczych przez noc w przypadku referendum dwudniowego. Ostateczną decyzję w tej sprawie każdorazowo podejmować ma organ zarządzający referendum. W przypadku referendum dwudniowego pojawiają się także wątpliwości, który dzień uznać za „dzień referendum”, bowiem od tego dnia liczą się różne inne terminy, jak również co zrobić z osobami, które nabywają prawo wyborcze drugiego dnia głosowania (np. kończą osiemnaście lat), tj. czy mają prawo głosować dowolnego dnia, czy dopiero drugiego dnia.

Następnie, rozpatrywano szereg poprawek dotyczących podniesienia frekwencji w referendum. Dotyczyły one umożliwienia głosowania osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku (powyżej 75 albo 80 roku życia). Wiązało się to z problemem ewentualnego wprowadzenia głosowania przez pełnomocnika lub stworzenia „ruchomych komisji”. Po zasięgnięciu opinii Biura Informacji Rady Europy okazało się, że w przypadku głosowania przez pełnomocnika nie wchodzi w rachubę zastosowanie zasady głosowania w czyimś imieniu. Pełnomocnik mógłby pełnić jedynie rolę „listonosza” posługując się uprzednio zaświadczeniem wydanym przez urząd gminy zezwalającym na pobranie karty do głosowania osoby uprawnionej, dostarczenie jej głosującemu i odniesienie jej do urny wyborczej. Głosować bowiem można jedynie osobiście. Po dyskusji możliwość taka nie została przyjęta. Nie uzyskały akceptacji również „komisje ruchome”. Na marginesie należy zaznaczyć, iż w innych krajach stosuje się głosowanie drogą pocztową, a nawet za pomocą Internetu. W Polsce takich możliwości jeszcze się nie dopuszcza. Należy jednak w przyszłości poważnie rozpatrzyć umożliwienie głosowania osobom, które nie mogą osobiście przybyć do lokalu wyborczego, ponieważ prawo do głosowania jest powszechnym prawem obywatelskim.

Kolejną sprawą dyskutowaną na posiedzeniu Komisji było zwiększenie liczby komisji wyborczych: proponowano wprowadzenie komisji w jednostkach wojskowych, domach akademickich oraz w uczelniach wyższych. Po zasięgnięciu opinii Biura Informacji Rady Europy okazało się, że nie jest możliwe tworzenie komisji wyborczych w jednostkach wojskowych ze względu na obowiązującą tam zasadę ograniczonych praw obywatelskich. Żołnierze w celu dokonania aktu głosowania muszą opuścić koszały i udać się do najbliższych komisji wyborczych lub głosować w miejscu swojego zamieszkania. Również odrzucono możliwość tworzenia komisji wyborczych w uczelniach wyższych, ponieważ instytucje te nie charakteryzują się cechami specyficznymi, które pozwoliłyby je traktować

odrębnie niż np. zakłady pracy. Przyjęto jedynie możliwość powoływania komisji wyborczych w domach akademickich posiadających umowę z uczelnią wyższą, jeśli co najmniej 50 osób zgłosi taką potrzebę rektorowi uczelni. Przepis ten zgłoszony przez stronę rządową, choć przyjęty, wydaje się jednak nieprecyzyjny, ponieważ operuje terminem „osoba” a nie „student”.

Niezwykłe burzliwą dyskusję wzbudziła sprawa kampanii referendalnej, zasad jej finansowania i udziału „podmiotów uprawnionych” w bezpłatnej kampanii radiowo-telewizyjnej. Należy zauważyć, że referendum tym różni się od wyborów, że w wyniku tych ostatnich biorące w nich udział grupy polityczne mogą uzyskać dostęp do władzy. Dlatego też udział w kampanii wyborczej biorą przede wszystkim partie polityczne, a także obowiązuje w niej ścisła kontrola środków finansowych przeznaczanych na kampanię wyborczą. Natomiast referendum nie jest związane z walką o władzę, ale chodzi w nim o zajęcie stanowiska w danej sprawie przez naród. Wiąże się to z jak najszerszym umożliwieniem obywatelom wypowiedzenia swoich poglądów. Dlatego też podstawową zasadą kampanii referendalnej przyjętą w projekcie ustawy jest zachowanie swobody wypowiedzi (art. 54 i 14 Konstytucji RP) przy minimalnych ograniczeniach finansowych. Zatem, jak wspomniano wyżej, w kampanii referendalnej mogą brać udział zarówno obywatele, jak i partie polityczne oraz organizacje społeczne itd. Ponoszą one koszty tej kampanii ze środków stanowiących ich legalne źródło utrzymania. Zarzuty, które pojawiły się podczas dyskusji, iż podmioty biorące udział w kampanii referendalnej używać będą finansowych środków zagranicznych dementowano faktem, iż w obecnej rzeczywistości odróżnienie środków finansowych polskich od zagranicznych nie jest właściwie możliwe. Co więcej, ze względu na fakt, iż ustawa nie jest tworzona tylko w celu przeprowadzenia referendum akcesyjnego, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej odróżnienie pieniądza polskiego od obcego w ogólnych, legalnych dochodach podmiotu polskiego, nie będzie właściwie możliwe. Można tu dodać, że np. w Finlandii w ogóle nie rozpatrywano udziału obcych środków finansowych w kampanii referendalnej. Jeśli np. organizacje pozarządowe posiadały legalnie obce środki finansowe (np. darowizny przekazywane fundacjom) mogły je użyć na cele kampanii referendalnej.

Inną sprawą diskutowaną w komisji sejmowej była kwestia podmiotów uprawnionych do udziału w bezpłatnej kampanii radiowo-telewizyjnej. Do listy tych podmiotów dodano jeszcze pełnomocnika, który reprezentuje wniosek obywatelski w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Emocje opozycji wzbudzał też brak na liście podmiotów uprawnionych tzw. ruchów obywatelskich wymienionych w art. 12 Konstytucji. Chodziło tu o wyborcze komitety obywatelskie występujące w kampanii wyborczej np. do Sejmu czy Senatu. Partie opozycyjne proponowały uwzględnienie w tej kampanii takich właśnie komitetów, powstałych po zarządzeniu referendum, których minimalna liczba członków liczyłaby tysiąc osób.

Komisja odrzuciła ten wniosek motywując decyzję faktem, iż wobec tych komitetów stosowane byłyby inne kryteria niż wobec pozostałych podmiotów. Powstawałyby one w ostatniej chwili niejako *ad hoc*, a ewentualnie duża ich liczba uniemożliwiłaby skuteczne przeprowadzenie kampanii radiowo-telewizyjnej. Nie oznacza to oczywiście, że takie komitety nie mogą w ogóle powstać i prowadzić kampanii referendalnej. Nie uwzględniono ich jedynie w bezpłatnej kampanii w mediach. Zmieniono też przepis dotyczący klubów poselskich i senatorskich, który nabrał brzmienia: „*klub poselski, klub senatorski oraz klub parlamentarny, które na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum zrzeszały odpowiednio posłów lub senatorów wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców, a posłowie lub senatorowie ci stanowili więcej niż połowę składu tych klubów.*”

Wreszcie, dyskutowano nad zasadami podziału czasu antenowego między podmioty uprawnione. W projekcie proponowano równy podział czasu dla wszystkich podmiotów, podczas gdy opozycja sugerowała podział czasu na dwie części: dla zwolenników i przeciwników tematu referendum. Propozycja ta została odrzucona, ponieważ można przypuszczać, że wiele podmiotów będzie chciało używać równocześnie argumentów „za”, jak i „przeciw” w swoich wypowiedziach.

Ostatecznie komisja sejmowa zdecydowała zwiększyć czas antenowy dla podmiotów biorących udział w bezpłatnej kampanii referendalnej w przypadku referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Przeznaczono odpowiednio w ogólnokrajowych programach: 25 godzin w Telewizji Polskiej, w tym do 5 godz. w TV Polonia, oraz 45 godz. w Polskim Radio, w tym do 8 godzin w programach przeznaczonych dla zagranicy. W każdym regionalnym programie natomiast – 15 godz. w Telewizji Polskiej i 20 godz. w Polskim Radio.

Do kampanii referendalnej nie zaliczono też udzielania odpowiedzi na pytania obywateli dotyczące referendum. Zakazano w ogóle podawania napojów alkoholowych podczas kampanii referendalnej. Zezwolono natomiast na jej prowadzenie w szkołach.

Podmioty uprawnione do bezpłatnej kampanii referendalnej w mediach posiadają też prawo zgłaszania mężów zaufania do komisji wyborczych. Partie opozycyjne sugerowały wzmocnienie ich udziału w kierunku asysty mężów zaufania również podczas transportu głosów do wyższych szczebli Państwowej Komisji Wyborczej. Przyjęto zasadę, że mężowie ci mogą uczestniczyć w tym procesie, lecz nie zgodzono się na przepis, aby mieli oni do tego prawo. W takiej bowiem sytuacji, jeśli któryś z mężów zaufania zgłosiłby gotowość skorzystania z tego prawa, a potem nie byłby obecny – nie można byłoby odwieźć głosów bez jego obecności do Państwowej Komisji Wyborczej. Mogłoby to zablokować dostarczanie głosów w ustawowym terminie do PKW. Zgłoszenie przez podmioty uprawnione chęci wzięcia udziału w bezpłatnej kampanii radiowo-

telewizyjnej powinno nastąpić nie później niż 40 dni przed referendum, a męża zaufania do komisji wyborczej nie później niż na 30 dni przed referendum.

W trzech rozdziałach szczegółowych dotyczących poszczególnych rodzajów referendów wprowadzono dwie zasadnicze zmiany: zrezygnowano z zakazu powtarzania referendum na ten sam temat w okresie krótszym niż cztery lata w przypadku referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (ponieważ nie ma takiego wymogu konstytucyjnego), a w przypadku referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej zrezygnowano z umieszczenia w ustawie wzoru pytania referendalnego.

Zasadniczej zmianie uległ też przepis dotyczący skierowania procesu ratyfikacji umowy międzynarodowej na drogę ustawową w przypadku braku odpowiedniej frekwencji. Z projektu ustawy usunięto wspomniany wyżej art. 81. Wprowadzono natomiast przepis, który mówi, że w przypadku, jeśli w referendum nie wzięło udziału więcej niż 50% społeczeństwa, a więc, gdy referendum jest ważne, ale nie jest wiążące, Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy. Innymi słowy – proces ratyfikacji rozpoczyna się od nowa: Sejm może wybrać ponownie referendum albo ratyfikację drogą ustawową (art. 75 projektu ustawy z 17 lutego 2003 r.). Ten przepis wzbudza największe emocje wśród niektórych konstytucjonalistów (np. prof. Stanisława Gebethnera), którzy twierdzą, że jest on niezgodny z Konstytucją.

Przepisy karne przewidują kary grzywny m. in. za prowadzenie kampanii referendalnej w miejscach niedozwolonych, za nieumieszczanie w materiałach referendalnych oznaczenia, od kogo pochodzą, za niestosowanie się do zasady ciszy referendalnej oraz za podawanie napojów alkoholowych podczas kampanii referendalnej.

Ustawa o referendum ogólnokrajowym została uchwalona przez Sejm 13 lutego 2003 r. Rozkład głosów przedstawiał się następująco: za 297, przeciw 89, wstrzymujących się 7, nie głosowało 67 posłów. Za ustawą głosowały przede wszystkim: Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Platforma Obywatelska, przeciw natomiast Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin.

6. Poprawki Senatu

Projekt ustawy dyskutowany był w dwóch Komisjach senackich: Ustawodawstwa i Praworządności oraz Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Komisja Ustawodawstwa i Praworządności zaproponowała kilka poprawek dotyczących przede wszystkim czasu trwania referendum i spraw organizacyjnych. Uściślono przepis, że referendum może być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. Jeśli referendum trwać będzie dwa dni, może to być dzień wolny od pracy i dzień go poprzedzający (te przepisy zostały później przyjęte

przez Sejm jednogłośnie). Głosowanie trwać powinno od godz. 6.00 do 20.00 każdego dnia. Zaproponowano usunięcie przepisu zezwalającego na tworzenie obwodów głosowania w domach studenckich, lecz na posiedzeniu plenarnym Senatu przywrócono ten przepis zmieniając jego brzmienie i proponując możliwość tworzenia takich obwodów w zespołach domów studenckich. Dla osób kończących 18 lat w drugim dniu głosowania powinny być sporządzone dodatkowe listy wyborców. W przypadku dwudniowego referendum skład komisji wyborczej powinien być zwiększony z 4-8 do 6-10 osób, a mężowie zaufania powinni mieć swoich zastępców.

Podczas nocnej przerwy w głosowaniu otwór urny oraz wejście do lokalu wyborczego muszą być zabezpieczone, protokolarnie ustala się liczbę niewykorzystanych kart do głosowania oraz liczbę kart wydanych. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określa w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania w zakresie ochrony lokalu komisji oraz zasady udzielania pomocy przez policję władzom lokalnym.

Komisja zaproponowała też usunięcie z ustawy przyspieszonego postępowania sądowego w sprawie naruszenia dóbr osobistych w czasie trwania kampanii referendalnej. Postępowania takie mogłyby mieć miejsce tylko w sądach powszechnych. Jednak Sejm nie przyjął tej poprawki Senatu.

Zgłoszono też wnioski mniejszości: jeśli referendum trwałoby tylko jeden dzień, to głosowanie powinno odbywać się w godz. 6.00-22.00. Jeśli dwa dni – obliczanie głosów powinno odbywać się po zakończeniu głosowania drugiego dnia.

Na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej swoją opinię przedstawił prof. Stanisław Gebethner z Uniwersytetu Warszawskiego. Od początku prac nad ustawą stał on na stanowisku, iż projekt jest niezgodny z Konstytucją. Przede wszystkim zaproponował uściślenie nazwy rozdziału mówiącego o referendum w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej o dodanie określenia mówiącego o jaki rodzaj umowy chodzi – bowiem referendum można zarządzić tylko w przypadku określonego rodzaju umowy międzynarodowej. Również, zdaniem prof. Gebethnera, referendum w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej zarządzić może jedynie Sejm. Jeśli natomiast referendum to okaże się niewiążące – przejście na drogę ustawową możliwe jest tylko, jeśli w niewiążącym referendum większość głosujących opowie się jednak za ratyfikacją umowy, a w Konstytucji wprowadzi się poprawkę w art. 90, ust. 3 dodając następujący przepis: „Jeśli większość biorących udział w referendum wyraziła zgodę na ratyfikację umowy, o której mowa w ust.1, lecz wynik referendum nie ma mocy wiążącej, zgodę na ratyfikację może wyrazić Sejm i Senat w ustawie uchwalonej w trybie określonym w ust. 2”.³¹ Prof. Gebethner stoi bowiem na stanowisku, że w Konstytucji w jej

³¹ S.Gebethner, *Opinia o ustawie z dnia 13 lutego 2003 r. o referendum ogólnokrajowym*, Warszawa, 25.02.2003, s.20 (maszyn. powiel.); A.Stankiewicz, *Profesorskie ultimatum. Integracja*

obecnym brzmieniu postawiono dwa warunki, które muszą być spełnione równocześnie: 50% obecność obywateli oraz większość głosów oddanych na „tak”. Jeśli któryś z tych warunków nie jest spełniony, oznacza to negatywny wynik referendum i koniec procesu ratyfikacji. Dopiero wprowadzenie zmiany w Konstytucji umożliwi, jego zdaniem, skierowanie procesu ratyfikacji na drogę ustawową.

Komisja senacka nie przyjęła jednak propozycji tych poprawek, ani też nie poparła koncepcji zmiany Konstytucji. Zarówno eksperci, jak i Kancelaria Prezydenta stoją bowiem na stanowisku, że istnieje różnica między „wyborem trybu ratyfikacji”, którego dokonuje Sejm na podstawie art. 90, ust. 4 Konstytucji, a „zarządzeniem referendum”, które odbywa się na podstawie art. 125, ust. 2 Konstytucji. Natomiast w przypadku braku wymaganej frekwencji w referendum związanym z art. 90, ust. 3 Konstytucji powstaje pat legislacyjny i sprawa losu umowy międzynarodowej pozostaje po prostu nierozstrzygnięta. Wtedy cały proces ratyfikacji musi być powtórzony, co zapewnia art. 75 projektu ustawy z 17 lutego 2003 r.

Na posiedzeniu plenarnym Senatu senatorowie Adam Biela (Liga Polskich Rodzin) i Zbigniew Romaszewski (Blok Senat 2001) zgłosili też poprawki do rozdziału dotyczącego kampanii referendalnej. Chodziło w nich o wprowadzenie przepisu o jawności finansowania kampanii referendalnej, zakaz finansowania kampanii referendalnej ze środków zagranicznych oraz powrót do rozwiązań przyjętych w ustawie o ordynacji wyborczej, tj. tworzenie komitetów referendalnych, w tym komitetów obywatelskich, które miałyby obowiązek posiadania odrębnych kont bankowych na środki finansowe przeznaczone na kampanię referendalną. Sugerowano także wprowadzenie trzydziestoprocentowego dofinansowania ze środków budżetowych kampanii referendalnej dla partii politycznych oraz wprowadzenie zakazu zbiórek publicznych prowadzonych przez komitety referendalne. Powyższe poprawki nie uzyskały akceptacji Senatu z powodów, o których już była mowa wcześniej, tj. ze względu na fakt, iż na kampanię referendalną nie przeznaczają się żadnych środków budżetowych, nie ma więc procedury ubiegania się o nie ani procedury sprawozdawczej. Odróżnienie pieniędzy polskich od obcych w legalnych dochodach podmiotów uczestniczących w kampanii referendalnej nie jest obecnie możliwe. Z kolei zakaz prowadzenia zbiórek na kampanię referendalną wyeliminowałby związki wyznaniowe, które dysponują tylko środkami ze zbiórek. Należy też przypomnieć, że komitety wyborcze w rozumieniu ustawy o ordynacji wyborczej dokonują określonych czynności, tj. „w imieniu partii politycznych i wyborców (...) zgłaszają kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów oraz prowadzą,

z UE. *Spór prawników o to, czy ustawa o referendum jest zgodna z konstytucją*, „Rzeczpospolita” 6.03.2003; *Czy zmienić konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J.Barcz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s.150.

na zasadzie wyłączności, (podkreśl. moje – M.G.) *kampanię wyborczą na ich rzecz*” (art. 95 ustawy o ordynacji wyborczej).³² Takie zasady nie mają zastosowania do kampanii referendalnej.

Do Kancelarii Prezydenta wpłynęła też opinia Państwowej Komisji Wyborczej opowiadającej się zdecydowanie za jednodniowym referendum, opinia Krajowej Rady Sądowniczej dotycząca trzyosobowych, a nie pięcioosobowych składów sędziowskich Sądu Najwyższego w postępowaniach nieprocesowych, Biura Legislacyjnego Senatu RP oraz ponownie Instytutu Spraw Publicznych na temat sprawy absencji w referendach ogólnokrajowych. Pani senator Teresa Liszcz, mając na względzie ponowną prośbę skierowaną do parlamentu przez Jolantę Banach, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, sformułowała poprawkę dotyczącą ruchomych komisji wyborczych, lecz i tym razem poprawka ta nie uzyskała akceptacji Senatu.

Ostatecznie w głosowaniu 14 marca 2003 r. Sejm przyjął zaproponowane przez Senat poprawki, a prezydent podpisał ustawę 28 marca 2003 r.

7. Referenda w państwach kandydujących

Obecnie o członkostwo w Unii Europejskiej ubiegają się następujące kraje: Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Turcja.

Podpisanie traktatu członkowskiego przez 10 państw, które zakończyły proces negocjacji (Cypr, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja) przewidziane jest na 16 kwietnia 2003 r.

Kalendarz referendów:

- Malta: 8 marca 2003 r.,
- Węgry: 12 kwietnia 2003 r.,
- Słowenia: maj lub czerwiec 2003 r.,
- Słowacja: 7 czerwca 2003 r.,
- Polska: 8 czerwca 2003 r.,
- Republika Czeska: 13 czerwca 2003 r.,
- Estonia: 23 sierpnia 2003 r.,
- Łotwa: 23 sierpnia 2003 r.,
- Litwa: 23 sierpnia 2003 r.,
- Cypr: konstytucja nie przewiduje referendum.³³

Dotychczasowe referenda w krajach Europy Środkowej i Wschodniej odbywały się zwykle na temat niepodległości (np. Estonia, Litwa, Łotwa, Ukraina) lub ustanowienia nowej konstytucji (Albania, Estonia, Litwa, Rosja, Rumunia, Polska).

³² Patrz przypis nr 30.

³³ *Voices of Europe. IRI Europe ...*, op.cit.