

Karol Marszał

Polityczne znaczenie instytucji referendum

Pojęcie referendum

Obecnie coraz częściej zaobserwować można na całym świecie narastanie potrzeby bezpośredniego uczestnictwa obywateli w kształtowaniu spraw publicznych. Ujawnia się ona głównie w krajach rozwiniętych, dlatego, że znika tam z porządku dziennego problem głodu czy poświęcania wszystkich sił dla utrzymania się przy życiu. W tej sytuacji częściej pojawiają się potrzeby wyższego rzędu. Postulaty partycypacji – uczestnictwa w kształtowaniu spraw publicznych – są wyrazem niedosytu, jaki powstaje, jeśli obywatele uczestniczą w rządzeniu tylko poprzez udział w wyborach do parlamentu i samorządu.

Referendum, jako jedna z form demokracji bezpośredniej, przeżywa obecnie renesans, a jej pochód dotarł do rejonów i krajów, które nie uciekały się do tej możliwości podejmowania decyzji państwowych.¹ Coraz częściej obserwujemy dążenia nie tylko obywateli, ale i sił politycznych do odwołania się do referendum jako środka mającego rozwiązać powstające i rozwijające się konflikty społeczne i polityczne. Sprzyja temu obserwowana w wielu krajach pewna niewydolność instytucji demokracji przedstawicielskiej w rozwiązywaniu kluczowych kwestii życia publicznego. Rozdrażnione istniejącym stanem społeczeństwo samo chce decydować o kierunkach rozstrzygnięcia swoich spraw.

¹ A. Malinowski, *Spółeczne uwarunkowania referendum*. W: *Referendum w Polsce i Europie wschodniej*. Pod red. M.T. Staszewskiego i D. Waniek. Warszawa 1996, s. 91.

Współczesna instytucja referendum wywodzi się z dwóch źródeł:

- z dawnych form prawodawstwa ludowego kantonów i gmin szwajcarskich, a więc z odległych, sięgających średniowiecza tradycji historycznych, które przekształciły się w formę zinstytucjonalizowaną w wieku XVI;
- z nowszych rozwiązań polityczno-ustrojowych będących odbiciem doktryn polityczno-prawnych poprzedzających Wielką Rewolucję Francuską, a przede wszystkim z idei umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau. Według niego ogół obywateli (suweren) sprawuje władzę zwierzchnią poprzez bezpośrednie decydowanie o wszystkich sprawach publicznych, a nie poprzez reprezentantów wybieranych w wyborach.

Szwajcaria to współcześnie jedyne państwo, w którym referendum jest stosowane tak często i na taką skalę, iż można mówić o stałej praktyce. Nazwa wywodzi się od terminu stosowanego na określenie sposobu udzielania pełnomocnictw dla przedstawicieli gmin na zgromadzenia kantonalne oraz dla przedstawicieli kantonów na zjazdy konfederacji w XVI-wiecznej Szwajcarii. Reprezentanci gmin otrzymywali instrukcje do przedstawienia zgromadzeniu, a następnie decyzje zgromadzenia podlegały zatwierdzeniu – mandatariusze poddawali je pod głosowanie wszystkich mieszkańców gminy posiadających uprawnienia polityczne. Innymi słowy reprezentanci gmin otrzymywali tzw. delegacje z poleceniem wzięcia *ad audiendum et referendum*. Z czasem głosowania w gminach nazywano głosowaniami nad referendum; później określano tym pojęciem prawotwórcze głosowania ludowe, ostatecznie zaś – wszelkie głosowania powszechne w celu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Z przejawami stosowania referendum spotykamy się również bardzo wcześnie na kontynencie północnoamerykańskim, już w końcu XVIII wieku, gdzie w dwóch stanach pierwsze konstytucje poddano pod głosowania powszechne (Massachusetts i New Hampshire).²

Współcześnie pod pojęciem referendum Bogusław Banaszak i Artur Preisner, autorzy studium porównawczego różnych systemów politycznych, rozumieją sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione w drodze głosowania o

² E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa 2002, s. 15-16.

ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania.³ Zdefiniowane w ten sposób pojęcie referendum charakteryzuje się trzema cechami: bezpośrednim udziałem obywateli w prezentowaniu własnej opinii, posiadaniem tylko jednego głosu przez każdego z wyborców oraz uznaniem woli większości za podstawę decydowania w procesie ustanawiania aktów prawnych⁴. Jest to całkowicie samodzielna decyzja, będąca wyrazem woli narodu, która w połączeniu z wolą jego przedstawicieli rodzi nowe prawo. Stosowanie referendum nie jest ograniczone do ustaw zwykłych; często jego przedmiotem są ustawy konstytucyjne, a także decyzje o charakterze administracyjnym, finansowym czy międzynarodowym.

Referendum, chociaż powszechnie uznawane za formę najważniejszą, nie wyczerpuje form demokracji bezpośredniej. Instytucjami demokracji bezpośredniej zbliżonymi do referendum są inicjatywa ludowa oraz plebiscyt, częstokroć utożsamiany z referendami. Ponadto bliskie referendum są konsultacje społeczne (ludowe) oraz zgromadzenia ludowe. Do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczamy też amerykańskie *recall*, czyli odwołanie.

Polityczne znaczenie instytucji referendum

Współcześnie zaobserwować można na całym świecie narastanie potrzeby bezpośredniego uczestnictwa obywateli w kształtowaniu spraw publicznych. Ujawnia się ona głównie w krajach rozwiniętych, co tłumaczyć można faktem, iż znika tam z porządku dziennego problem głodu, czy poświęcania wszystkich sił dla utrzymania się przy życiu. W tej sytuacji pojawiają się potrzeby wyższego rzędu. Postulaty partycypacji – uczestnictwa w kształtowaniu spraw publicznych – są wyrazem niedosytu, jaki powstaje, jeśli obywatele uczestniczą w rządzeniu tylko poprzez udział w wyborach do parlamentu i samorządu.

Referendum, jako jedna z form demokracji bezpośredniej przeżywa renesans, dotarła też do rejonów i krajów, które wcześniej nie uciekały się do tej formy

³ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*. Wrocław 1993, s. 139.

⁴ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin 2001, s. 111.

podejmowania decyzji państwowych. Coraz częściej obserwujemy dążenia sił politycznych, aby odwoływać się do referendum jako środka mającego rozwiązać powstające i rozwijające się konflikty społeczne i polityczne. Sprzyja temu obserwowana w wielu krajach pewna niewydolność instytucji demokracji przedstawicielskiej w rozwiązywaniu kluczowych kwestii życia publicznego.⁵ Rozdrażnione istniejącym stanem polityki społeczeństwo samo chce decydować o kierunkach rozstrzygnięcia swoich spraw.

Niechęć do niektórych instytucji ustrojowych i samych polityków stała się faktem w wielu krajach. Stąd też zmiana dotychczasowej praktyki politycznej odbywa się między innymi poprzez coraz częstsze odwoływanie się do opinii społeczeństwa w referendum. Trzeba jednak przyznać, że zazwyczaj o wiele bardziej otwarte na żądania wyborców i skłonne pozwolić im nie tylko na wybieranie przedstawicieli, ale też na decydowanie o istotnych sprawach poprzez referendum, są demokracje europejskie. Te dążenia były w ostatnich latach coraz częściej ponawiane, zwłaszcza przez wyborców młodszych wiekiem, którzy uważają się za wystarczająco kompetentnych, by mówić za siebie. Odrzucają oni twierdzenie, że wszystkie decyzje polityczne powinny być podejmowane przez zawodowych polityków, gdyż często nie zasługują oni na szacunek.⁶

Procedura referendum stwarza suwerenowi możliwość osobistego udziału w sprawowaniu władzy, wpływu na funkcjonowanie państwa, a także ograniczenia władzy parlamentu, w szczególności w zakresie realizacji partykularnych interesów określonych ugrupowań politycznych. W założeniu więc służyć ma jako swoistego rodzaju „antidotum” na niepożądane działania większości parlamentarnej, która nie zawsze podejmuje decyzję w imię dobra ogółu. Według zwolenników demokracji bezpośredniej powierzenie władzy partiom jest cedowaniem odpowiedzialności na elity znajdujące się w znacznej mierze poza kontrolą publiczną i przeniesieniem ośrodków decyzyjnych do kierownictwa partii. Obywatele tracą realne poczucie wpływu na życie publiczne i wycofują się z polityki, zaczynając traktować ją jako coś

⁵ A. Malinowski, *Společne uwarunkowania referendum*, s. 91.

⁶ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*. W: *Referendum w Polsce współczesnej*. Pod red. D. Waniek i Michała T. Staszewskiego. Warszawa 1995, s. 12.

sobie obcego i wrogiego, bądź też wysuwają wobec polityków nierealistyczne żądania. Efektem może być utajony stan napięcia między obywatelami a klasą polityczną, prowadzący w chwilach kryzysowych do buntów i utraty legitymizacji władzy. <http://archiwum.wiz.pl/images/duze/1997/03/97033302.JPG> Zwolennicy demokracji bezpośredniej twierdzą więc, że przywracając obywatelom możliwość udziału w polityce, wychowuje się aktywny typ obywatela, wzmacnia cnoty roztropności i odpowiedzialności, czyni wolność dostępną ludowi, wreszcie ogranicza władzę partii i centralnej biurokracji.⁷

Niechętni referendum przypominają, że społeczeństwo już wypowiedziało się w jakiejś sprawie, głosując w wyborach parlamentarnych na partie, które uczyniły daną sprawę częścią swojego programu wyborczego. Jednak preferencje wyborcze odzwierciedlają poparcie dla całej platformy politycznej niejako ryczałtowo.⁸ Dlatego odwoływanie się do poparcia społecznego udzielonego w wyborach jest o tyle kontrowersyjną formą uzasadniania społecznej akceptacji jakiegoś konkretnego programu, o ile poparcie wyborcy jest skierowane na cały pakiet deklaracji programowych i nigdy nie wiadomo, jakie znaczenie dla wyborcy ma w tym pakiecie ten właśnie punkt, o który po wyborach partie się spierają. Dość często zresztą zdarza się, że opinie większości w parlamencie czy radzie samorządowej są różne od poglądów społeczeństwa, dlatego powinien istnieć mechanizm, dzięki któremu znacząca mniejszość odwołuje się bezpośrednio do woli społeczeństwa. Decyzje podjęte w ten sposób mają większą nośność i zdolność perswazyjną, pozwalają wyeliminować (a przynajmniej zminimalizować) podział na „my” i „oni”.⁹

Referendum jest sposobem odejścia od instrumentalnego traktowania społeczeństwa przez organy państwowe. Często stopień demokratyczności systemu politycznego mierzy się tym, czy korzysta on z tej procedury, a jeśli tak, to jak często i w jakich sprawach. Istnienie możliwości odwołania się do woli narodu zmusza reprezentantów, którzy na co dzień występują na scenie politycznej, do należytego działania oraz wywiązywania się z przyjętych zobowiązań. W referendum obywatele

⁷ P. Śpiewak, *Demokracja partycypacyjna*. „Wiedza i Życie” 1997, nr 3.

⁸ W. Sadurski, *Referendum nie jest dobre na wszystko*. „Rzeczpospolita” 1998, nr 81.

⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *700 lat demokracji bezpośredniej*. „Prawo i Życie” 1991, nr 33, s. 10.

mogą bowiem odrzucić przyjęty w parlamencie projekt konstytucji lub ustawy, co zawsze postawi ciało przedstawicielskie w kłopotliwej sytuacji. Pojawią się wszak głosy, że parlament, którego projekt nie został potwierdzony w referendum, rozminął się z oczekiwaniami narodu, a tym samym utracił legitymizację społeczną i winien się rozwiązać. Stąd też referendum spełnić może niezwykle cenną i trudną do przecenienia rolę instrumentu weryfikującego poczynania rządzących. Można je wręcz określić formą samoobrony przed decyzjami rozmijającymi się z oczekiwaniami społeczeństwa. Tak więc jest rzeczą oczywistą i naturalną, że ogranicza ono władzę parlamentu, rad samorządowych i innych organów władzy publicznej, bo przecież władza zwierzchnia należy do suwerena i referendum ma w założeniu dać pełny wyraz jego woli. Jest prawdą, że referendum stanowi swoisty hamulec, opóźniający proces podejmowania decyzji, ale za to decyzje te uspołecznia, nadaje im większy walor, większą efektywność. Jednym z największych atutów referendum, zdaniem Jürga Steinera,

jest wiarygodność, jaką daje ono decyzjom politycznym, tym bardziej, że rosnącym problemem, z którym muszą się uporać współczesne demokracje, jest brak prawnego uzasadnienia dla wielu decyzji politycznych. Tak więc przenoszenie części odpowiedzialności z polityków i administracji na obywateli jest niewątpliwie rozwiązaniem korzystnym. Jeśli skutki decyzji są negatywne, winę ponoszą – przynajmniej częściowo – sami wyborcy.¹⁰

Zwolennicy instytucji referendum podnoszą też jego niezaprzeczalny walor, jakim jest stworzenie suwerenowi możliwości osobistego manifestowania swej woli w sprawach dla niego istotnych. Pozwala to – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – na uniknięcie nie zawsze rzetelnych i trafnych zabiegów interpretujących wolę narodu w konkretnych kwestiach.¹¹ Decyzje podjęte drogą referendum mają charakter publiczny – w odróżnieniu od kularowych przetargów i umów między politykami. W ten sposób wola społeczeństwa jest precyzyjnie wyrażona, bez „filtrów” partii politycznych, interpretujących i wypaczających sentymenty społeczne. Jak pisze

¹⁰ J. Steiner, *Demokracje europejskie*. Przeł. E. Gawron. Rzeszów 1993, s. 244.

¹¹ A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*. „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 23.

Zdzisław Czeszejko-Sochacki, drażniące jest nieustanne powoływanie się na to, czego chce społeczeństwo – z „drugich ust”, z licytacją, kto trafniej odgaduje tę wolę i jest najlepszym jej wyrazicielem: „zapytajmy więc wprost szefa (suwerena), po co pośrednik?” Trzeba jednak przy tym zauważyć, że odpowiedź będzie taka, jakie pytanie: mętnie zredagowane spowoduje równie niejasną odpowiedź. Poddana pod referendum kwestia nie może rozmijać się z oczekiwaniem społecznym, grozi bowiem sytuacją, że głosujący pragną wyrazić dezaprobatę nie tylko co do określonej sprawy, lecz wobec pytających.¹²

Niektórzy badacze twierdzą też, że referendum służy w większym stopniu partiom politycznym niż wyborcom, bowiem ci ostatni kierują się w swoich zachowaniach zaufaniem do stron konfliktu.¹³ W istocie referendum może odzwierciedlać niechęć elit rządzących do podejmowania decyzji w kontrowersyjnych kwestiach lub też lęk przed ujawnieniem wewnętrznych podziałów, stąd też odpowiedzialność decyzyjna zostaje przeniesiona na ogół wyborców. Same natomiast gremia rządzące wydają się uchylać od takiej odpowiedzialności. Z drugiej strony z referendum można wiązać także pewne uzdrowienie moralne atmosfery politycznej, które wynika z uzyskania przez rządzących niepodważalnego stanowiska narodu w istotnej kwestii polityki państwa.¹⁴ To potencjalne dodatnie oddziaływanie form demokracji bezpośredniej, a zwłaszcza referendum, na aktorów procesu sprawowania władzy w państwie zależy w rzeczywistości od konkretnego uregulowania tych instytucji, sposobu i intencji ich zastosowania czy wreszcie od trafnego wyboru i klarowności kwestii oddanej pod osąd narodu. W każdym bądź razie, niezależnie od uwarunkowań, sytuacja taka pozwala obywatelom na włączenie się do procesu podejmowania decyzji politycznych.

Gdy naród chce wyrazić w referendum swój pogląd na dany temat, nie można mu tego zabronić. Wyniki referendum, mimo zarzutów stawianych tej instytucji, dokładniej odzwierciedlają opinie obywateli wobec konkretnej sprawy publicznej niż wyniki wyborów powszechnych. W referendum aspekt personalny jest aspektem

¹² Z. Czeszejko-Sochacki, *Czy zapytamy szefa?*. „Prawo i Życie” 1992, nr 15, s. 3.

¹³ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, s. 120.

¹⁴ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*. W: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 138.

wtórny, zaś w wyborach powszechnych – aspektem pierwotnym. Ponadto sprawa, o której obywatele mają wyrazić swoje zdanie, jest konkretniej i szczegółowiej sformułowana w referendum niż ta, która występuje w programach wyborczych partii politycznych.¹⁵ Za formami rządów bezpośrednich przemawia przyznanie każdej jednostce prawa do posiadania własnej woli politycznej i wyrażania jej bez przeszkód i zniekształceń, a nie, jak w systemie przedstawicielskim, jedynie prawa ograniczonego i pośredniego udziału w formowaniu globalnej woli narodu. W referendum rozstrzyga się z reguły jedną kwestię, która jest szeroko omówiona, a więc obywatel ma możliwość świadomego rozstrzygnięcia sprawy.

Poważna część argumentów wysuwanych na korzyść demokracji bezpośredniej ma charakter bardziej moralny niż konstytucyjny, jak choćby ten, który wskazuje na pedagogiczny walor referendum: obywatel przyzwyczaja się do podejmowania odpowiedzialnych decyzji i przekonuje się, na konkretnych przykładach, jakie są konsekwencje i znaczenie jego głosowania. Partycypacja społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu spraw publicznych sprzyjać ma uświadamianiu ich złożoności oraz istoty sztuki rządzenia. Udział w referendach ma znaczenie dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, przekształcając się w inne, bardziej trwałe formy partycypacji politycznej. Całe społeczeństwo zapoznaje się z problematyką podejmowania decyzji państwowych, a co za tym idzie referendum uświadamia i angażuje do czynnego uczestnictwa w procesie sprawowania władzy.¹⁶ Tak więc jest to najbardziej demokratyczna forma sprawowania władzy, pozwalająca na realizację ideałów szerokiej partycypacji, otwartego dostępu do procesów decyzyjnych i równości politycznej. Prowadzi do upodmiotowienia społeczeństwa, któremu ono służy, pogłębiania kultury politycznej i prawnej, zapobiega apatii i alienacji. Najistotniejsze są zatem świadomość i poczucie obywatelskie jednostek, które otrzymują możliwość bezpośredniego udziału w rządzeniu. Istotnym warunkiem funkcjonowania demokracji bezpośredniej ściśle według jej założeń jest prawdziwa i nieograniczona wolność jednostek w wyrażaniu swego zdania zgodnie z sumieniem, zdrowym rozsądkiem i

¹⁵ M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Rozprawy i Studia”. T. XXXIII, 1962, s. 130.

¹⁶ M. Jabłoński, *Referendum de lege lata i de lege ferenda*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji XXXIX”. Wrocław 1997, s. 78.

własnym interesem. Zdolność do własnego osądu spraw publicznych, właściwa członkom społeczeństwa indywidualistycznego, warunkuje osiągnięcie pożądanego efektu przez rządy bezpośrednio.¹⁷

Niektóre konflikty i dylematy władzy są nierozstrzygalne przez polityków, członków ciał przedstawicielskich i wówczas należy – w rozsądny sposób – odwołać się do społeczeństwa. Referendum może być środkiem konsensu społecznego, a w konsekwencji przyczyniać się do łagodzenia konfliktów społecznych lub politycznych, godzić różne dążenia i wartości. Faktycznie ma ono sprzyjać porozumieniu społecznemu w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla społeczeństwa, jak np. konstytucja, bądź tych, które dzielą społeczeństwo. Stwarza możliwości przeprowadzenia ogólnonarodowej dyskusji w zakresie spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, w której uczestniczyć mogą wszyscy zainteresowani, prowadzi do przyjęcia rozwiązania dającego pewność, że identyfikuje się z nim większość społeczeństwa. Decyzja podjęta w wyniku referendum jest bardziej respektowana przez duże grupy społeczne, gdyż obywatele utożsamiają się z nią. Z drugiej jednak strony referendum jest też niezwykle skutecznym narzędziem w ręku rozmaitych mniejszości – politycznych, narodowych czy społecznych, które mogą posłużyć się tym środkiem, by nie tylko przypomnieć o swoim istnieniu, ale także podnieść kwestie dla siebie ważne. Państwo przestaje być domeną mniej lub bardziej zbiurokratyzowanych aparatów partyjnych czy – mówiąc inaczej – klasy politycznej, a staje się własnością i przedmiotem zainteresowania wszystkich.¹⁸

Zwolennicy rozwiązań charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej podkreślają zalety kampanii związanych z referendum i inicjatywami ludowymi. Kampanie takie sprawiają, iż nawet osoby nie uczestniczące w głosowaniach są świadome przedmiotu sporu. Proces ten prowadzi do powszechnej dyskusji nad sprawami publicznymi, co w rezultacie sprzyja wzrostowi wiedzy politycznej.¹⁹ Istotą rzeczy jest nie tyle proste wyliczenie poglądów, ile postępowanie zmierzające do zorganizowanego kształtowania opinii i decyzji.

¹⁷ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 141.

¹⁸ M. Bankowicz, *Referendum – szansa czy zagrożenie dla demokracji?* „Tygodnik Powszechny” 1996, nr 6.

¹⁹ W.T. Kulesza, P. Wieczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*. Warszawa 1992, s. 107.

Podkreśla się także pozytywny stosunek demokracji bezpośredniej do samego ludu, który rządzi własnym życiem w rozumieniu całościowym. Innymi słowy, lud może zastanawiać się nad porządkiem życia i decydować o nim. Demokracja taka pozwala jednostce na udział w takiej wszechwładzy i tam, gdzie rządząca większość jest w dużym stopniu zgodna, jednostka może odczuć, że decyzje ludu są w efekcie jej decyzjami osobistymi.²⁰ Po drugie, demokracja bezpośrednia niesie obietnicę przekroczenia podziału między tymi, którzy władzę mają, a tymi, którzy jej nie mają, między rządem i rządzonymi. W praktyce wszyscy mają być rządzącymi, wszyscy mają sprawować władzę. Demokracja bezpośrednia ma być – w pełni i dostownie – wspólnotą.

Faktyczne znaczenie referendum jako instytucji demokratycznej zależy w dużym stopniu od tego, czy może ono zostać przeprowadzone z inicjatywy ludowej, czy też jego zarządzenie należy wyłącznie do władz państwowych. W praktyce wielu krajów referendum konstytucyjne łączy się z trybem tworzenia ustaw zwykłych wyłącznie przez organ przedstawicielski. Ograniczenie funkcjonowania form demokracji bezpośredniej do konstytucji nie pozwala na uznanie tego typu referendum za efektywny nośnik wpływu narodu na politykę państwa. Wpływ taki zapewnia natomiast referendum ustawodawcze pod warunkiem, że jest ono rzeczywiście stosowane, a nie tylko pozostaje martwą instytucją.²¹

Opinia co do przydatności tej instytucji demokracji bezpośredniej jest jednak bardzo zróżnicowana. Przez długi okres przeważał brak zaufania do niej, a to za sprawą wykorzystywania tego instrumentu przeciw demokracji. Odpowiednio przygotowane referendum, któremu z jednej strony towarzyszy silna propaganda i szereg posunięć o populistycznym charakterze, z drugiej zaś – przemoc, bądź nawet teatr polityczny, może stać się uzasadnieniem dla zawieszenia demokratycznych wyborów, rozpędzenia parlamentu lub chociażby zmarginalizowania go. Napoleon III w 1852 roku posłużył się referendum do ustanowienia swojej dyktatury. Podobną rolę odegrało referendum w ustanowieniu dyktatury faszystowskiej w Niemczech. Hitler na mocy głosowania powszechnego m.in. zlikwidował partie polityczne. Charles de Gaulle wykorzystał tę

²⁰ G. Tinder, *Myślenie polityczne*. Przeł. A. Dziurdzik. Warszawa 1995, s. 119.

²¹ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 139.

formę do umocnienia swojej pozycji kosztem parlamentu. Generalnie, zastrzeżenia do tej instytucji wynikają z tego, że wykorzystywana była i może być do podważenia pozycji parlamentu – podstawowej instytucji demokracji przedstawicielskiej na rzecz instytucji i osób zmierzających do obalenia lub przynajmniej osłabienia demokracji.

Także praktyka zastosowania referendum we współczesnym świecie wykazuje, że sposób jego wykorzystania może być bardzo kontrowersyjny, czemu sprzyja zespół obiektywnych i subiektywnych wad tej formy demokracji. Ze względu na brak możliwości wnoszenia zastrzeżeń i poprawek, głosujący jest zmuszony często do bardzo wysokiego stopnia redukcji własnej opinii, co w połączeniu z odpowiednim doбором pytań może powodować znaczne deformacje woli społeczeństwa²². Referenda ograniczają możliwość decyzji do „tak” albo „nie”, polaryzują stanowiska i ograniczają możliwe pole kompromisu. Wynik referendum – choć jest bezpośrednim przejawem woli suwerena – podlega niekiedy następczej interpretacji, szczególnie w sytuacji, gdy problemy poddane rozstrzygnięciu przez obywateli ujęte zostały – mniej lub bardziej świadomie – w sposób wieloznaczny. Pozwala to na łatwą manipulację wynikiem, z reguły leżącą w interesie ośrodków je zarządzających, choć faktycznie sprzeczną z wolą społeczeństwa. Sposobem manipulowania referendum mogą być też tzw. pytania zblokowane, to znaczy jedno, ale zawierające w istocie dwa pytania, np. „czy jesteś za nową konstytucją i wprowadzeniem funkcji prezydenta?”. Jedna odpowiedź musi tu dotyczyć obu spraw. Jest to jakiś „sposób” na uzyskanie aprobaty dla kwestii mniej popularnej – przez połączenie jej w jednym pytaniu z bardziej popularną.

Przedmiotem głosowania często jest przygotowany już uprzednio projekt. Głosujący ma jedynie alternatywę: przyjąć lub odrzucić projekt. Nie można uzewnętrznić w pełni swoich opinii. Często obywatele nie zdają sobie do końca sprawy z merytorycznej zawartości projektu, a swe decyzje podejmują kierując się innymi motywacjami. Dlatego pod rozstrzygnięcie powinny być poddawane problemy, a nie pełne projekty ustaw, ponieważ każdy z nich zawiera szereg różnych kwestii, mogących wywoływać zróżnicowane reakcje. Referendum nie daje możliwości ujawnienia tego

²² A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*. Poznań 1993, s. 30.

zróznicowania, umożliwia tylko jedną, całościową odpowiedź.

Przeciw idei referendum podnoszony jest też zarzut związany ze zbyt małą świadomością polityczną obywateli. Sprawy publiczne są zbyt skomplikowane, aby obywatele mogli je zrozumieć i świadomie o nich decydować. Wyborcy nie posiadają fachowej wiedzy, która jest potrzebna dla rozstrzygnięcia współczesnych skomplikowanych spraw, w czasie głosowania w referendum nie kierują się oni racjonalizmem. Aktywność polityczna nie jest cechą zbyt wielu ludzi, którzy na ogół nie angażują się w sprawy rządzenia i niechętnie biorą udział w głosowaniach. W tej sytuacji referenda stają się źródłem prawdziwej kakofonii propagandowej, szczególnie, gdy inicjatorzy jakiegoś projektu nowego przepisu angażują wielkie środki finansowe dla przekonania wyborców do głosowania „za”, a oponenti starają się nie oddać pola. W Stanach Zjednoczonych istnieją już prywatne firmy, które doradzają różnym grupom i organizacjom społecznym, jak skutecznie doprowadzić do referendum prawotwórczego, czy też podejmują się za odpowiednią opłatą zebrać niezbędną liczbę podpisów pod propozycją referendum. Dla rozmaitych grup, wyspecjalizowanych w lobbingu, przeprowadzenie odpowiednich zmian prawnych w drodze referendum okazuje się często bardziej skuteczną – a niekoniecznie droższą – metodą ochrony własnych interesów. W takiej sytuacji piękne słowa o demokracji bezpośredniej są już fikcją, bo referenda stają się instrumentem realizacji nie woli większości, lecz interesów prężnej mniejszości. Wyborcy często głosują na podstawie informacji szczątkowych, niewystarczających do podjęcia inteligentnej decyzji w danej sprawie²³. Niektórzy autorzy twierdzą też, że tak naprawdę, w przypadku decyzji ludu, nie wiadomo na kogo spada odpowiedzialność za daną decyzję i jej następstwa, kogo ewentualnie pociągnąć do odpowiedzialności.²⁴

Powściągliwe korzystanie z instytucji demokracji bezpośredniej związane jest także z uwarunkowaniami technicznymi. Chodzi przy tym nie tylko o koszt ich stosowania. Zorganizowanie referendum wymaga żmudnych przygotowań, a co za tym idzie – czasu. Tego instrumentu nie da się zatem zastosować w nagłych przypadkach,

²³ W. Sadurski, *Wszyscy jesteśmy ustawodawcami*. „Rzeczpospolita” 1997, nr 15.

²⁴ O. Funk, *Grenzen unmittelbarer Demokratie: am Beispiel der Abschaffung des Bayerischen Senats*. Erlangen-Nurnberg 1999, s. 143.

nawet o zasadniczej wadze politycznej. Natomiast zbyt częste stosowanie instytucji referendum powoduje jej dewaluację, zmęczenie obywateli, bierność i niechęć do uczestnictwa w referendach. Demokracja bezpośrednia może funkcjonować tylko w organizmach politycznych niewielkich pod względem liczby mieszkańców i obszaru; w innych przypadkach częste zgromadzenia ludu nie są możliwe. Dodajmy, iż sytuacja w ateńskiej *polis* była pod tym względem specyficzna. Sprawami politycznymi zajmowali się jedynie wolni obywatele. Współcześnie faktycznie w większym stopniu rzeczywistą kontrolę nad codziennymi problemami sprawowania rządów może zapewnić demokracja pośrednia. Dziś nawet w małym państwie wszyscy obywatele nie mogliby spotykać się na zgromadzeniach częściej niż raz na kilka tygodni.²⁵

Problem równie istotny tkwi w tym, iż forma ujęcia zagadnienia stawianego przed obywatelami celem podjęcia przez nich decyzji musi uwzględniać fakt ich zróżnicowania intelektualnego i – co za tym idzie – niejednakowego zrozumienia spraw będących przedmiotem rozstrzygnięcia. Najczęściej przeciętny obywatel nie ma ani wiedzy pozwalającej przewidzieć skutki rozważanych propozycji, ani czasu, by wiedzę taką zdobyć i problem dogłębnie zanalizować. Stopień skomplikowania materii oddanych do rozstrzygnięcia stoi z reguły w sprzeczności z koniecznością ich przedstawienia w sposób przystępny. Dlatego przeciwnicy demokracji bezpośredniej twierdzą, że tylko system przedstawicielski umożliwi powierzenie władzy tym ludziom, którzy wyróżniają się inteligencją, doświadczeniem oraz zainteresowaniem sprawami polityki, a jednocześnie pozostawia ludowi jako całości ostatnie słowo. Przedstawiciele mogą poświęcić cały swój czas rządzeniu, podczas gdy lud jako całość nie może. W rezultacie, ponieważ rządy muszą być sprawowane bezustannie, demokracja przedstawicielska jest w stanie zapewnić pewniejszą kontrolę nad codziennymi sprawami rządu niż demokracja bezpośrednia. Ciało przedstawicielskie stwarza lepsze możliwości prowadzenia spokojnych, pozbawionych emocji obrad niż wielkie zgromadzenie ludu. Przedstawiciele pozostają w codziennych, bezpośrednich kontaktach, toteż ich wzajemne antypatie mogą być łagodzone przez osobiste

²⁵ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, s. 40.

zrozumienie.²⁶

Dodatkowym argumentem na rzecz ostrożnego korzystania z referendum jest swoboda decyzyjna organu je zarządzającego, dotycząca przedmiotu głosowania. Jest ono traktowane niekiedy przez organy władzy publicznej i osoby pełniące funkcje publiczne jako metoda unikania niepopularnych lub trudnych decyzji i tym samym unikania odpowiedzialności za te decyzje. W takiej sytuacji okazuje się ono dogodnym sposobem przeniesienia ciężaru decyzji bezpośrednio na suwerena. Niekiedy referendum jest traktowane jako sposób przeprowadzania rozwiązań, dla których nie ma poparcia w organie przedstawicielskim, albo zablokowania rozwiązań, do których dąży większość w radzie samorządowej lub w parlamencie. Za referendum kryć się może więc także chęć obejścia wyników wyborów. Wreszcie referendum może służyć nie tyle rozwiązywaniu kwestii, które są oficjalnie przedstawiane obywatelom do rozstrzygnięcia, ile walce polityków i stronnictw o wpływy²⁷. Rangę referendum jako formy bezpośredniej demokracji deprecjonują dyskusje, które odbywają się z reguły za pośrednictwem mediów lub są dyrygowane przez polityków, a obywatele w taki czy inny sposób zostają poddani manipulacji.

Przeciwnicy referendum uważają też, że odwoływanie się do referendum prowadzi do powstawania niespójności w prawie. W ich mniemaniu instytucję tę można identyfikować wyłącznie z czasochłonnym i bardzo kosztownym wotum nieufności wobec działań podejmowanych przez demokratycznie wybranych przedstawicieli. Referendum może stać się rodzajem plebiscytu, kiedy traktowane jest jako możliwość wyrażenia poglądu bardziej w sprawach politycznie aktualnych niż w odniesieniu do samego przedmiotu głosowania. Referendum ogranicza władzę parlamentu i rad samorządowych, zastępuje organy, którym obywatele oddali tę władzę w odbywających się regularnie wyborach, a więc jest zagrożeniem dla przedstawicielskich form sprawowania władzy.

Użyteczność referendum i sensowność jego zastosowania budzi bardzo poważne zastrzeżenia także w przypadku norm obyczajowych czy przede wszystkim moralnych. Wyobrażenia o wartościach moralnych i moralne normy postępowania

²⁶ G. Tinder, *Myślenie polityczne*, s. 118-119.

²⁷ A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, s. 26.

rodzą się w długim procesie ewolucyjnych, społecznych dostosowań. Próby ich ustanowienia jednym, arbitralnym aktem władczym, jeśli się zdarzają, są czymś karykaturalnym i z reguły pozbawionym skuteczności. Będąc produktem ludzkiej kultury, odmienne wartości i normy moralne współwystępują obok siebie i konkurują między sobą w całym swym pluralistycznym bogactwie. Niewiele jest społeczeństw, w których nie występowałyby wewnętrzne zróżnicowania dotyczące systemów wartości i norm moralnych. Stąd też dążenie do przesądzania o nich w formie referendum musiałyby opierać się na założeniu, iż jedna część społeczeństwa – większość – ma prawo decydować o przekonaniach i postawach moralnych innej, mniejszości. Niewiele by tu pomogło powołanie się na wolę narodu – suwerena wypowiadającego się w referendum w sposób bezpośredni. Suweren ma bowiem prawo decydować tylko o tych zachowaniach jednostki, które mają charakter obywatelski, a więc pozostają w jakimś odniesieniu do państwa i pozostałych członków wspólnoty państwowej. Zachowania takie podlegają regulacji prawnej. Suweren nie ma natomiast żadnej kompetencji do decydowania o normach, których zasięg wykracza poza granice istnienia i oddziaływania tej wspólnoty. Normami zaś sięgającymi daleko poza owe granice są normy moralne.

Najdalej idący zarzut polega na uznaniu referendum za „wcielenie tyranii większości” i w konsekwencji za instytucję niedemokratyczną, wręcz antydemokratyczną. Wyrazicielem tego poglądu jest m.in. Giovanni Sartori, który pisze: „Pod adresem demokracji poprzez referendum wysunąć można poważne zastrzeżenie, że wprowadza mechanizm decyzyjny jako grę o sumie zerowej, czyli system dosłownych rządów większości wykluczający uprawnienia mniejszości.”²⁸ Zarzuty przeciwników referendum w przeważającym stopniu dotyczą jednak nie obiektywnie istniejących wad, lecz łączą się z obawami przed niewłaściwym stosowaniem tej instytucji i niebezpieczeństwem wykorzystywania jej ze szkodą dla interesu publicznego i samej demokracji. Fakt, że referendum może być wykorzystywane do manipulowania opinią publiczną i osiągnięcia korzyści przez egoistyczne, partykularne grupy interesów, nie powinien stanowić podstawy do rezygnacji z tej instytucji.

²⁸ G. Sartori, *Teoria demokracji*. Przeł. P. Amsterdamski i D. Grinberg. Warszawa 1994, s. 151.

Nadużycia i manipulacje można stosować również przy wykorzystaniu instytucji przedstawicielskich.

dr Karol Marszał - doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk politycznych. Jego zainteresowania naukowe to tematyka demokracji bezpośredniej oraz polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego.