

## Debaty Fundacji Batorego

15 czerwca 2015

### Referenda: co one oznaczają dla demokracji?

omówienie spotkania

Na 6 września br. zaplanowano ogólnokrajowe referendum dotyczące wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, finansowania partii politycznych i zmian w prawie podatkowym. Osoby uczestniczące w dyskusji, choć odnosiły się do tego właśnie referendum, wskazywały także na systemowe problemy związane z referendum.

Jednym z najważniejszych tematów spotkania było oczywiście wrześniowe referendum. Co istotne, nawet osoby, które przekonywały, że poddanie pod osąd obywateli propozycji zmian Konstytucji RP jest zgodne z prawem<sup>1</sup>, podkreślały, że sposób sformułowania pytań wydaje się nieprecyzyjny. To powoduje, że Polacy mogą nie wiedzieć, za czym albo przeciwko czemu głosują. Stąd również w wielu wypowiedziach padały słowa rozczarowania brakiem rzetelnej kampanii informacyjnej o przedmiocie referendum. **Jacek Żakowski** przekonywał, że niska jakość debaty o zagadnieniach poddanych pod rozstrzygnięcie referendalne to efekt ogólnie niskiego poziomu debaty publicznej w Polsce. **Janusz Reykowski** wskazywał, że konstrukcja pytania wpływa na ostateczny wynik, a ludzie często nie rozumieją, czego dotyczy głosowanie. Zatem ocena, czy daną kwestię należy poddawać pod referendum, musi być dokonana nie tylko pod kątem zgodności z konstytucją, ale trzeba też wziąć pod uwagę uwarunkowania psychologiczno-socjologiczne. **Radosław Markowski**, prezentujący podobny pogląd, podkreślał, że sprawa jest bardziej skomplikowana. Grupa biorąca udział w referendach różni się od tej, która głosuje w wyborach, i nie spełnia wymogów reprezentatywności (w referendach uczestniczą najczęściej osoby mające „silny” pogląd na kwestię poddawaną pod głosowanie). Rodzi to zagrożenie – na co wskazywała m.in. **Katarzyna Dzieniszewska-Naroska** – dyktatem większości, bez uwzględnienia sytuacji osób stanowiących mniejszość w społeczeństwie.

Eksperti podawali przykłady możliwych rozwiązań, które pozwolą na to, by referenda oddawały istotę demokracji bezpośredniej, a nie były swoistym „wentylem bezpieczeństwa” podsuwanym niezadowolonemu społeczeństwu przez elity. **Krzysztof Skotnicki** opowiedział się za obowiązkową kontrolą pytań referendalnych przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei **Łukasz Jakubiak** odwołał się do francuskiego przykładu poddawania pod referendum projektów ustaw, co pozwala na pełniejsze zrozumienie, jakie konkretne rozwiązania prawne będą funkcjonować po rozstrzygającym głosowaniu.

---

<sup>1</sup> Kontrowersja dotyczy m.in. tego, czy referendum na temat zmian konstytucyjnych powinno być zarządzane, jak to zrobiono, w trybie art. 125 Konstytucji RP czy też art. 235 Konstytucji RP.

Podczas debaty pojawiały się również głosy, że być może referendum nie jest najlepszym instrumentem demokracji bezpośredniej. **Mirosława Grabowska** przekonywała, że referendum stanowi barierę dla deliberacji oraz raczej zamyka dyskusję nad jakimś zagadnieniem, niż ją otwiera. **Wiesław Staśkiewicz** odwołał się do przykładu Finlandii angażującej obywateli w proces tworzenia prawa (*crowdsourcing legislation*), a **Marek Borowski** uznał, że dobrym mechanizmem zapewniającym wpływ obywateli na przepisy prawa jest funkcjonująca od niedawna ustawa o petycjach. Pojawiały się również głosy podkreślające, że problemy wiążą się ze sposobem zarządzania referendum zależnym od woli politycznej rządzących. Gdyby prezydent nie miał większości zwolenników w Senacie, to referendum prawdopodobnie nie zostałyby przeprowadzone. **Piotr Trudnowski**, przychylając się do propozycji obowiązkowych referendum w przypadku zebrania 1 mln podpisów, wskazał dodatkowo, że można obniżyć ich koszty poprzez organizowanie co roku jednego referendum zawierającego kilka pytań.

Znacznie mniejsze kontrowersje budzą regulacje referendum lokalnych. **Adam Gendźwił**, a na zakończenie debaty również **Marcin Wiszowaty** podkreślali, że tematyczne referenda lokalne, chociaż przede wszystkim służą do wyrażenia negatywnej opinii, są dobrym mechanizmem włączania obywateli we współzrządzenie samorządem terytorialnym. Zgodzono się jednak, że tzw. referenda odwoławcze niesłusznie są zaliczane do grupy referendum i mają negatywny wpływ na postrzeganie głosowania ludowego jako sposobu na wyrażenie merytorycznego stanowiska wspólnoty samorządowej. **Piotr Ciompa** wyraził obawę, że podobnie może stać się z referendum ogólnokrajowymi. Ich idea może zostać skompromitowana przez wyraźnie polityczne referendum zarządzone w tym roku przez prezydenta RP.

Dyskusja ukazała, że niezależnie od kwestii ewentualnych zmian przepisów regulujących referenda, przede wszystkim potrzebna jest debata na temat samej idei referendum i jego miejsca w zasadach ustrojowych państwa. Czy referenda mają być podstawowym mechanizmem demokracji, czy tylko uzupełnieniem wynikającym z podziału władz? Czy należy je przeprowadzać obowiązkowo, czy jednak powinien istnieć instrument kontroli gwarantujący prawa mniejszości? Można sądzić, że wrześnie referendum, choć z wielu powodów krytykowane, sprowokuje głębszą dyskusję na temat kształtu demokracji bezpośredniej, ze szczególnym uwzględnieniem referendum. Być może z instytucji martwej (ostatnie referendum ogólnokrajowe odbyło się ponad 10 lat temu w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej) stanie się rzeczywistym i merytorycznym mechanizmem demokratycznego państwa prawa.

*Krzysztof Izdebski*