

UNIwersYTET ŁÓDZKI
WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I
POLITOLOGICZNYCH

Rozprawa doktorska

*Rola referendum w państwach europejskich: instrument walki
politycznej czy obywatelskie narzędzie kreowania polityki państwa?*

Analiza w oparciu o teorię veto players.

mgr Dominika Marczak

PROMOTOR

dr hab. Maciej Potz

PROMOTOR POMOCNICZY

dr Agata Włodarska-Frykowska

ŁÓDŹ 2023

Spis treści

Wstęp.....	4
Rozdział I – Rozwój i rola referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej....	8
Wprowadzenie.....	8
1.1 Demokracja – ujęcie definicyjne.....	9
1.2 Znaczenie i rozwój koncepcji rządów demokratycznych na przestrzeni wieków w kontekście kształtowania się referendum.....	11
1.3 Referendum w demokracji przedstawicielskiej.....	20
1.4 Podział referendów i ich klasyfikacja.....	25
1.5. Referendum a system polityczny.....	28
1.5.1. System polityczny.....	28
1.5.2. Cybernetyczny model systemu politycznego D. Eastona.....	32
Podsumowanie.....	37
Rozdział II – Uwarunkowania procesów decyzyjnych oraz założenia koncepcji veto players.....	39
Wprowadzenie.....	39
2.1 Determinanty decydowania politycznego.....	39
2.1.1. Decydowanie polityczne.....	40
2.1.2. Racjonalne podstawy procesów decyzyjnych.....	42
2.1.3. Pozaracjonalne podstawy procesów decyzyjnych.....	45
2.2 <i>Veto players</i> – podstawowe założenia.....	50
2.3 <i>Veto players</i> w referendach.....	56
Podsumowanie.....	59
Rozdział III – Polityczne znaczenie referendum w Europie na wybranych przykładach	61
Wprowadzenie.....	61
3.1 Specyfika referendów w państwach europejskich.....	61
3.2 Portugalia.....	69
3.3 Rumunia.....	77
3.4 Malta.....	86
3.5 Irlandia.....	91
3.6 Grecja.....	100
3.7 Polska.....	107

3.8 Wielka Brytania.....	118
3.9 Węgry.....	125
Podsumowanie.....	134
Rozdział IV – Analiza skuteczności wdrażania decyzji podjętych na drodze referendalnej.....	135
Wprowadzenie.....	135
4.1 Skuteczność referendum – teoria a praktyka.....	135
4.2 Koncepcja referendum <i>veto players</i> w wymiarze praktycznym.....	144
Podsumowanie.....	151
Zakończenie.....	153
Summary.....	156
Aneks I.....	157
Bibliografia.....	158
Wykaz tabel.....	176
Wykaz wykresów.....	177
Wykaz map.....	178
Wykaz rysunków.....	179

Wstęp

Współczesne państwa opierają swój system polityczny na zasadach demokracji przedstawicielskiej, której głównym założeniem jest sprawowanie władzy przez (jak wskazuje nazwa) przedstawicieli wybieranych przez obywateli w wyborach powszechnych. Pomiędzy wyborami obywatele mają nieznaczny wpływ na kierunek polityki obranej przez aktorów politycznych, jednak w wielu państwach dopuszczona jest możliwość przeprowadzenia referendum, w którym to kompetencje do podjęcia decyzji są przekazywane od rządzących do obywateli.

Przedmiotem rozprawy jest analiza roli referendum w wybranych państwach europejskich w XXI w., a w szczególności zbadanie, czy narzędzie to jest częściej wykorzystywane, jako instrument walki politycznej, czy też obywatelskie narzędzie do kreowania polityki państwa. Analiza zostanie przeprowadzona przez pryzmat koncepcji *veto players* zaprezentowanej przez Georga Tsebelisa. Dzięki wyszczególnieniu instytucjonalnych graczy sprzeciwu w każdym z omówionych referendum uzgodniono ramy analizy poszczególnych przypadków, co pozwoliło na wyklarowanie zauważonych podobieństw i różnic. *Veto players* zgodnie z koncepcją G. Tsebelisa to podmioty, bez których zgody nie jest możliwe dokonanie zmiany w systemie politycznym, w przypadku referendum zaś, są to podmioty, które inicjują oraz przeprowadzają referendum. Bez ich akceptacji przeprowadzenie referendum nie jest możliwe. Wybór Europy był podyktowany bogatą tradycją referendalną na poziomie zarówno ogólnokrajowym, jak i regionalnym oraz dużą liczbą państw odmiennych od siebie pod wieloma względami, dzięki czemu przeprowadzone analizy pozwoliły na zbadanie, na ile mechanizmy rządzące referendum mają wymiar uniwersalny. Zaproponowany temat wydał się też ciekawy z uwagi na fakt, iż Europa jest uznawana za kolebkę systemu demokratycznego.

Tematyka referendalna jest stosunkowo często podejmowana w polskim piśmiennictwie, przy czym da się wyróżnić dwa główne podejścia badawcze. Przeważa perspektywa prawno-konstytucyjna, do której należy zaliczyć prace m.in. B. Banaszaka, L. Owczarek, B. Tokaja. W drugiej kolejności należy wyszczególnić opracowania politologiczne – do głównych badaczy należy zaliczyć tutaj P. Krzywoszyńskiego, E. Kuzelewską, M.

Marczewską-Rytka, M. Musiał-Karg, A. Piaseckiego czy P. Uziębło.¹ Jeśli jednak chodzi o konkretne ujęcie teoretyczne wykorzystywane w niniejszej pracy – tj. teorię graczy sprzeciwu – to, poza nielicznymi publikacjami, głównie autorstwa samego Georga Tsebelisa, literatura jest dosyć uboga. Podczas kwerendy zauważono, że w polskiej politologii badania nad referendum zbliżone w pewnym stopniu do koncepcji zaprezentowanej przez G. Tsebelisa można znaleźć jedynie u R. Glajcara, M. Marczewskiej-Rytka czy A. Piaseckiego. Dostrzeżono, zatem lukę badawczą, którą niniejsza praca postara się wypełnić.

Praca stanowić będzie próbę odpowiedzi na poniższe pytania badawcze:

1. Jakie funkcje spełnia referendum w systemach demokracji przedstawicielskiej?
2. W jaki sposób referenda są wykorzystywane w rozgrywkach pomiędzy partiami politycznymi?
3. Czy stosowanie referendum w państwach demokracji przedstawicielskiej jest narzędziem działającym częściej na rzecz opozycji, czy też ugrupowania rządzącego?
4. Jak wygląda proces implementacji wyników głosowań referendalnych?

W pracy podjęto próbę zweryfikowania przyjętych hipotez badawczych:

H1. Demokracja bezpośrednia nie znajduje realnego zastosowania we współczesnych demokracjach przedstawicielskich, gdyż rządzący nie są zobligowani do wdrożenia uzyskanych na drodze referendalnej instrukcji do porządku prawnego.

H2. Referenda w Europie w XXI w. są najczęściej wykorzystywane, jako narzędzie gry politycznej oraz jako sondażowe badanie poparcia dla rządu między wyborami.

Podstawowym kryterium doboru referendów były zaproponowane pytania referendalne. Dokonano starań, aby były one urozmaicone i dotyczyły różnych problemów społeczno-

¹ P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Wydawnictwo Kontekst, Poznań 2017; E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Aspra, Warszawa 2006; M. Marczewska-Rytka, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] *Demokracja bezpośrednia, wymiar globalny i lokalny*, red. Marczewska-Rytka, M., Piasecki A. K., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010; M. Marczewska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001; M. Musiał-Karg, *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwała, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2017; M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2008; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

prawnych. Jako drugie kryterium przyjęto rozproszenie geograficzne wybranych przypadków, celem zauważenia różnic, (jeśli takie występują) w zależności od danego regionu Europy oraz podobieństw, świadczących, być może, o uniwersalnym charakterze niektórych mechanizmów politycznych towarzyszących referendum.

Materiałem badawczym, na którym została oparta niniejsza analiza są dane dotyczące samego referendum oraz materiały prasowe skupiające się na przedstawieniu przebiegu całego procesu referendalnego, jak również wydarzeń mających miejsce przed i po głosowaniu. W każdym z opracowanych przypadków starano się zaprezentować okoliczności społeczno-polityczne towarzyszące referendum, co pomogło w określeniu jego instrumentalnego, bądź też obywatelskiego charakteru. Referendum obywatelskie jest tutaj rozumiane jako głosowanie przeprowadzone w odpowiedzi na potrzeby społeczeństwa. Występuje ono, gdy rządzący decydują się na zaproponowanie zmiany obowiązującego prawa pomimo występujących sprzeczności z prezentowanym przez nich programem politycznym. Referendum instrumentalne zaś jest rozumiane jako typ głosowania mającego na celu realizację partyjnych celów politycznych poprzez wykorzystanie narzędzia demokracji bezpośredniej.

Praca została podzielona na cztery rozdziały. W pierwszym z nich skupiono się na omówieniu rozwoju referendum na przestrzeni lat oraz roli, jaką pełni ono w warunkach demokracji przedstawicielskiej. Drugi rozdział przedstawia racjonalne i pozaracjonalne podstawy procesów decyzyjnych oraz założenia koncepcji *veto players*. Omówiono tu determinanty podejmowania decyzji przez decydentów, zarówno w oparciu o racjonalne jak i pozaracjonalne przesłanki. W drugiej części rozdziału przedstawiono koncepcję G. Tsebelisa oraz nakreślono model teoretyczny dla zastosowania jej podczas badań nad referendum. Omówiono, kim są *veto players* oraz w jaki sposób należy ich zidentyfikować w danym systemie politycznym.

W rozdziale trzecim została dokonana analiza znaczenia referendum w Europie na wybranych przykładach. W poszczególnych podrozdziałach omówiono referenda przeprowadzone w Portugalii, Rumunii, na Malcie, w Irlandii, Grecji, Polsce, Wielkiej Brytanii oraz na Węgrzech, w kolejności chronologicznej. W każdym z nich zidentyfikowano *veto players* oraz wykazano, czy dane referendum wykazywało cechy instrumentalnego wykorzystania go do celów politycznych. Rozdział czwarty stanowi analizę skuteczności wdrażania decyzji podjętych na drodze referendalnej na podstawie danych uzyskanych podczas omawiania poszczególnych głosowań w wybranych państwach europejskich. Przedstawione zostały wyniki analizy poszczególnych referendów, zagregowano również dane celem

wykazania cech wspólnych dla wybranych państw, jak również uwypatniono zauważone różnice. Oryginalnym rozwiązaniem autorki jest wskaźnik „obywatelskości” umożliwiający umieszczenie danego referendum na skali, której krańce wyznaczają typy idealne „referendum instrumentalnego” i „obywatelskiego” (w zdefiniowanym wyżej rozumieniu) w zależności od pięciu kryteriów. Rozdział czwarty, dzięki zagregowaniu pozyskanych danych, pozwolił na odniesienie się do przyjętych hipotez oraz pytań badawczych, zamykając przeprowadzone analizy spójną klamrą.

Rozdział I – Rozwój i rola referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej

Wprowadzenie

Abraham Lincoln w wygłoszonej przez siebie „Mowie Gettysburskiej” w 1863 roku powiedział, że w warunkach odrodzonej wolności nastąpią rządy ludu, (*sprawowane*) przez lud i dla ludu². Wypowiedź ta niewątpliwie stanowi esencję definicji demokracji. Pozycja systemu demokratycznego na świecie systematycznie wzrastała na przestrzeni dekad. Obecnie zdaje się być ona lekarstwem na wszystkie problemy współczesnych państw. *Demokracja* jest bowiem kojarzona pozytywnie, zapewnia pokój oraz dobrobyt. To właśnie ten system próbowano wdrożyć m.in. na Półwyspie Indochińskim, w postkolonialnej Afryce czy bardziej współcześnie – na obszarze Bliskiego Wschodu. Zasadniczo można zauważyć, iż większość współczesnych państw odwołuje się do wartości demokratycznych – nawet, jeśli *de facto* panuje w nich reżim autorytarny, bądź *quasi*-demokratyczny.

Czym jest zatem współczesna demokracja? Jakie są jej zadania i cele? Obecnie dominująca większość podejmowanych decyzji należy do urzędników państwowych wyłonionych w wyborach powszechnych. Formuła ta nie opiera się zatem na zasadzie *demos* (lud) *kratos* (rządy)³, lecz na systemie rządów przedstawicielskich. Nasuwa się zatem pytanie – w jakim stopniu obywatele mogą modelować założenia polityki państwowej w okresie pomiędzy wyborami? W niniejszym rozdziale zostanie przeanalizowany rozwój demokratycznego modelu sprawowania rządów, ze szczególnym wskazaniem na obecność oraz ewolucję głównego narzędzia demokracji bezpośredniej, jakim jest referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej. Przeanalizowana zostanie jego geneza oraz główne funkcje, jakie ma za zadanie pełnić w systemie demokratycznym.

² A. Lincoln, „Gettysburg address” (19 November 1863), <https://voicesofdemocracy.umd.edu/lincoln-gettysburg-address-speech-text/> [dostęp: 24.04.2021].

³ J. Ober, *The original meaning of “democracy”: Capacity to do things, not majority rule*, <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=03306409406608409009709211606507612502805900505301902912206509612511209910700009510005601301205904100704606409612106712001901911204806204500609700511611711111006017002003068110105079092091116012102065091115006001102000121022089004117096117011003082&EXT=pdf&INDEX=TRUE> [dostęp: 18.05.2023].

1.1 Demokracja – ujęcie definicyjne

Syntetyczne ujęcie A. Lincolna, korespondujące z istotą demokracji stanowi wystarczające ujęcie definicyjne tego pojęcia, choć nie jest jedynym obecnie funkcjonującym. W publikacjach odszukać można wiele innych definicji demokracji, przykładowo Encyklopedia PWN określa demokrację jako „*formę ustroju politycznego państwa, w którym uznaje się wolę większości obywateli jako źródło władzy i przyznaje się im prawa i wolności polityczne gwarantujące sprawowanie tej władzy*”⁴. W publikacjach naukowych można odnaleźć różne sposoby definiowania tego pojęcia w zależności od przyjętego przez badacza podejścia. Należy wspomnieć tu o:

- Podejściu konstytucyjnym
- Podejściu rzeczowym
- Podejściu proceduralnym
- Podejściu procesualnym

Podejście konstytucyjne określa porządek prawny badanego podmiotu. Podejście rzeczowe odnosi się do warunków życia i polityki, odpowiada na pytania o stan wolności jednostki, jej bezpieczeństwo, sprawiedliwość, dobrobyt, czy równość społeczną. Podejście proceduralne skupia się na twardo przyjętych warunkach, jakie muszą zaistnieć, by móc mówić o demokracji. Podejście procesualne wyodrębnia zespół procesów, jakie muszą toczyć się nieprzerwanie, by spełnione zostały warunki sytuacji demokratycznej, takich jak efektywne uczestnictwo czy równość głosowania.⁵ Z uwagi na podjętą tematykę, podejście procesualne będzie najsilniej korelować z dalszą częścią pracy.

Demokracja obecnie nie jest rozpatrywana jako jednolity twór. Jak pisze w swojej monografii Lucyna Rajca⁶ rozumienie słowa *demokratia* obejmowało jeden zakres pojęć na przestrzeni od V wieku p.n.e. do XIX wieku n.e. W tym czasie mówienie o demokracji jednoznacznie wskazywało na demokrację polityczną. Współczesne rozumienie pojęcia *demokracja* uległo rozszerzeniu o różne podkategorie, można tu wskazać na demokrację gospodarczą, społeczną czy polityczną. W naukach politycznych podkategorie te nazywane są obecnie *demokracją z przymiotnikiem*. Szerokie omówienie każdej z nich nie jest konieczne dla potrzeb niniejszej pracy. Najistotniejszą z tego zakresu jest demokracja polityczna, stanowi

⁴ *Demokracja*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/demokracja;3891717.html> [dostęp:09.05.2021r].

⁵ Ibidem.

⁶ L. Rajca, *Demokracja*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2007 s. 10.

ona główną tematykę badań politologicznych, jest to forma obejmująca zagadnienie władzy politycznej oraz sposoby jej sprawowania, tj. mechanizmy wyborcze, tryb podejmowania decyzji, rotację na stanowiskach politycznych, zasady sprawowania kontroli nad przedstawicielami wyłonionymi w wyborach.

Demokracja polityczna została zdefiniowana przez Adama Jamróza następująco: „*Demokracja polityczna określa formalne reguły rywalizacji różnych opcji politycznych, różniących się między sobą znacznie co do rozumienia funkcji państwa, pojęcia równości jednostek w społeczeństwie, sposobu organizacji i funkcjonowania władzy państwowej*”⁷.

Uściślając zatem, demokrację polityczną należy rozumieć (podążając za charakterystyką pojęcia zaproponowaną przez Marcina Króla) jako⁸:

- władzę ludu, narodu, społeczeństwa;
- formę ustroju politycznego państwa, gdzie uznaje się wolę większości obywateli jako źródło władzy i przyznaje się im prawa i wolności polityczne gwarantujące sprawowanie tej władzy;
- synonim samych praw i wolności politycznych, których podstawą jest równość obywateli wobec prawa oraz równość ich szans i możliwości.

Dopełnieniem dla niej jest *demokracja społeczna*, u podstawy której leżą stowarzyszenia obywatelskie, które rozwijając się w społeczeństwie wytwarzały „społeczny szkielet i infrastrukturę dla politycznej nadbudowy”⁹. Endogeniczność demokracji społecznej wpływa na jej pozapolityczność, sprawia że jest ona elementem uzupełniającym demokrację polityczną o aspekt społeczny, posiadającym niejaką autonomię względem niej¹⁰. Analiza głosowań referendalnych jest praktycznym wyrazem połączenia dwóch powyższych. Dalsza część pracy skupi się na rozpatrywaniu teorii i praktyki demokratycznej głównie w ujęciu demokracji politycznej, poruszone zostaną również aspekty socjotechniczne.

Referendum stanowi jedno z wielu narzędzi demokratycznych. Jego zastosowanie we współczesnych systemach politycznych wydaje się być interesującym tematem. Omówienie referendum pod kątem zaproponowanej przez George’a Tsebelisa koncepcji nie może być

⁷ A. Jamróz, *Demokracja*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/14085/1/A_Jamroz_Demokracja.pdf [dostęp: 14.12.2022r].

⁸ M. Król, *Słownik demokracji*, Wydawnictwo Res Publica, Warszawa 1991, s. 8.

⁹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 23-25.

¹⁰ Ibidem, s. 23-25.

oderwane od samego terminu *demokracja*, gdyż rola i znaczenie poszczególnych *veto players* w referendach zostaną omówione na przykładzie wybranych głosowań, jakie odbyły się w demokratycznych państwach europejskich. Z uwagi na zaplanowany tok wyводу – od ogółu, do szczegółu – refleksje na temat samej demokracji wydają się być konieczne dla zachowania spójności pracy.

1.2. Znaczenie i rozwój koncepcji rządów demokratycznych na przestrzeni wieków w kontekście kształtowania się referendum

Początków systemu demokratycznego upatruje się już w starożytności. Maria Marczevska-Rytko w swoich analizach zwróciła uwagę, iż wielokrotnie w literaturze przywołuje się greckie miasta-polis jako kolebkę rządów demokratycznych, co jak zauważa autorka – jest mylnym rozumieniem genezy tychże rządów. Zaznacza ona, iż faktycznie kojarzenie tradycji demokratycznych ze starożytną Grecją jest zasadne, jednak należy pamiętać, iż nie korespondują one ze współczesnym modelem demokracji. Obecny kształt modelu demokratycznego jest sumą wypadkową wielu modyfikacji i naleciałości zbieranych przez wieki i trudno o wskazanie jednego źródła, z którego współczesny model demokracji czerpał inspirację¹¹. Istotną różnicą jest odmienny nacisk pomiędzy prawami, a obowiązkami oraz grupą uprawnioną do uczestnictwa w życiu publicznym¹². Model grecki opierał się w dużej mierze na obowiązku udziału w życiu publicznym, co więcej – brak tej aktywności spotykał się z nieprzychylną reakcją otoczenia. Współcześnie większy nacisk jest położony na sferę praw jednostki, która w starożytności praktycznie nie funkcjonowała. Zauważalna jest również dysproporcja pomiędzy gronem osób uprawnionych do partycypacji w życiu publicznym – w modelu greckim była to stosunkowo niewielka grupa obywateli (względem całej populacji *polis*), obecnie proporcje te zostały odwrócone na rzecz powszechnego czynnego i biernego prawa wyborczego, wykluczającego jedynie nieletnich i jednostki z różnych przyczyn pozbawione praw obywatelskich.

W starożytności demokracja była jednym z systemów sprawowania władzy, obok oligarchii, monarchii, czy tyranii. Ówczesnie postrzegano ją jako jeden z następujących po sobie etapów, zmiana systemu sprawowania rządów odbywała się rotacyjnie w sposób

¹¹ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 15.

¹² Ibidem, s. 15-16.

naturalny (po dewaluacji wyznawanych wartości następowało przejście). Współczesna demokracja jest linearna, nie zakłada się przejść pomiędzy sposobem sprawowania rządów, trwa ona nieprzerwanie od XIX wieku¹³. W międzyczasie doszło do jej wewnętrznej ewolucji – przykładowo współczesna demokracja znacząco różni się od modelu panującego w zeszłym stuleciu. Mnogość doświadczeń (dwie wojny światowe, emancypacja kobiet) zmieniała ją wewnętrznie, nie doszło jednak do przejścia do innego modelu. Pomimo tej zasadniczej różnicy można odnaleźć pewne korelacje pomiędzy powyższymi. L. Rajca wskazuje, iż wspólne wartości łączące starożytność ze współczesnością to zasada większości, równości i wolności¹⁴. Warto zaznaczyć w tym miejscu, iż rozumienie pojęcia *wolność* znacząco różni się współcześnie od rozumienia tego pojęcia w starożytności. Benjamin Constant w swoim eseju „*O wolności starożytnych i nowożytnych*”¹⁵ poddaje analizie rzeczzone pojęcie. Autor podkreśla, iż dla współczesnych mu obywateli pojęcie wolności dotyczyło sfery wolności osobistych (jest również rozumiane w ten sposób aktualnie), gdzie dla starożytnych Greków wolność oznaczała wolność polityczną. Współczesna wolność reprezentuje podejście indywidualne – dotyczy ona pojedynczych jednostek, gdy – jak zauważa autor – w starożytności pojęcie to odnosiło się do kolektywu i pozbawione było cech indywidualnych¹⁶.

Choć pozycja demokracji jest obecnie niezwykle silna, ustroj ten nie budził powszechnej aprobaty już w samej starożytności. Ówczesni myśliciele dzielili się na tych, którzy nie szczędzili pochwał dla demokracji oraz jej krytyków. Choć można by upatrywać pewnego rozłożenia sił pomiędzy obie te grupy, ci należący do grupy krytyków ustroju są obecnie uważani za ważniejszych filozofów w kontekście dalszego rozwoju cywilizacji, stąd ich krytyka ustroju demokratycznego jest częściej brana pod uwagę, niż pochwała dla demokracji pochodząca od mniej wpływowych myślicieli starożytnych. Należy jednak zwrócić uwagę, iż przykładowo platońska krytyka demokracji miała na celu podniesienie zasadności stworzenia państwa rządzonego przez filozofów jako idealnego systemu politycznego, stąd należy zachować odpowiednią dawkę sceptycyzmu dla tychże analiz.

Reformy w kierunku wprowadzenia ustroju demokratycznego w starożytnych Atenach wprowadził Solon, o czym dosyć szczegółowo pisał Arystoteles w swoim dziele *Ustrój polityczny Aten*. Solon po objęciu urzędu przystąpił do wdrożenia szeregu reform zarówno w

¹³ G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 11.

¹⁴ L. Rajca, *Demokracja*, op. cit., s. 19.

¹⁵ B. Constant, *O wolności starożytnych i nowożytnych*, <https://docplayer.pl/39554879-Benjamin-constant.html> [dostęp: 09.05.2021r].

¹⁶ Ibidem.

dziedzinie prawa jak i gospodarki, ogłosił również amnestię. Czas w jakim przyszło mu objąć rządy to moment rozkładu tamtejszego systemu politycznego określonego przez Arystotelesa mianem oligarchii¹⁷. Choć reformy Solona w dużej mierze dały podłoże do rozwoju demokracji ateńskiej, tuż po zakończeniu jego rządów i wyjeździe reformatora do Egiptu, system zaczął ewoluować na powrót w kierunku oligarchii, później zaś tyranii. Na demokrację w wymiarze klasycznym przyszło Ateńczykom poczekać jeszcze kilka dekad, do momentu nastania rządów Klejstenesa.

Demokracja ateńska jest traktowana jako synonim demokracji bezpośredniej, gdyż w stosunku do jej kolejnych odsłon, charakteryzowała się ona największym poziomem uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Istotny jest tu fakt, iż stosowane wówczas cenzusy mocno zawężyły grono osób mogących brać czynny udział w życiu publicznym, z drugiej zaś strony ogrom obowiązków na nich spoczywających wykluczał ich znacząco z życia zawodowego. Z czasem wprowadzono wynagrodzenie za sprawowanie urzędu – w pierwszej kolejności na najwyższych stanowiskach, później zaś rozszerzono je na pozostałe stanowiska, ostatecznie nadając prawo do wynagrodzenia również członkom Rady Pięciuset i Zgromadzenia Ludowego¹⁸. Odpłatność za pełnienie danej funkcji w państwie, umożliwiła powszechne uczestnictwo obywateli w sprawach państwowych, co więcej – brak zainteresowania dla tych kwestii był wrogo odbierany w społeczeństwie. Konstrukcję systemu politycznego starożytnych Aten cechowała mnogość urzędów, co w praktyce oznaczało czynne zaangażowanie niemalże każdego obywatela w życie polityczne *polis*¹⁹. Demokracja ateńska jest niejednokrotnie przedstawiana jako pierwowzór dla współczesnego systemu demokratycznego, jako modelowy przykład władzy ludu. Sposób funkcjonowania ówczesnej demokracji i tej obecnie występującej w wielu państwach – głównie kultury Zachodu – nie jest jednak ze sobą zbieżny, co zostało omówione powyżej.

Demokracja ateńska choć była demokracją bezpośrednią, posiadała stałe urzędy, które zajmowały się zarządzaniem *polis* w czasie pomiędzy Zgromadzeniami. Choć wszyscy obywatele Aten, tj. mężczyźni, rodowici Ateńczycy, powyżej 20 roku życia mogli, a w zasadzie powinni brać udział w obradach oraz debatować nad aktualnymi problemami *polis*, to największą sprawczość w codziennym zarządzaniu miastem-państwem posiadała jednak Rada

¹⁷ Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, <https://doci.pl/tulipan1962/arystoteles-ustroj-polityczny-aten+fsvecx1> [dostęp: 16.07.2020r].

¹⁸ M. Marczevska-Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] *Demokracja bezpośrednia, wymiar globalny i lokalny*, red. Marczevska-Rytko, M., Piasecki A. K., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s.16.

¹⁹ Ibidem, s. 16.

Pięciuset, ściślej wywodzące się z niej 50-osobowe Kolegium Prytanów (rotujące się co miesiąc). O ile Rada Pięciuset miała charakter władzy wykonawczej, do władzy ustawodawczej można przyrównać Zgromadzenie Ludowe – to do jej kompetencji należało przygotowanie ostatecznego kształtu podjętych decyzji politycznych²⁰. Co istotne – choć Rada Pięciuset pełniła władzę pomiędzy Zgromadzeniami, nie miała ona możliwości zakwestionować decyzji podjętych przez obywateli. Jej zadaniem było wdrożenie ustalonych decyzji, ich modyfikacja zaś nie wchodziła w zakres kompetencji Rady.

Wielokrotnie odwołania do demokracji ateńskiej koncentrują się na jej bezpośredniości. Choć wszystkie tematy związane z płynnym zarządzaniem *polis* były dyskutowane podczas posiedzeń Zgromadzenia Ludowego, a decyzje podejmowane były poprzez głosowanie, dążąc jednak do osiągnięcia maksymalnej jednomyślności pośród obywateli, ostateczny kształt ustaw i rozporządzeń nadawało wąskie grono wyłaniane poprzez losowanie. Przyjęcie takiej zasady wyboru decydentów minimalizowało możliwość szerzenia się korupcji, co zapewniało tym samym większą stabilność systemu.

Reasumując powyższą część należy potwierdzić, iż demokracja ateńska była demokracją bezpośrednią, jednakże – nie poprzez referendum, co jest istotne z perspektywy niniejszej pracy. Próba doszukania się powiązań między starożytnością, a współczesnością w kontekście stosowania praktyki referendalnej wydaje się bezcelowa, jednak brak tych powiązań powinien zostać podkreślony. Bardzo pomocna w tym zakresie jest typologia zaproponowana przez Macieja Potza²¹. Bazując na danych z tabeli 1.1 należy zauważyć, iż demokracja bezpośrednia w omówionym okresie posiadała cechy demokracji deliberatywnej, co oznacza, iż decyzje podejmowane były poprzez lud, jednak nie w odosobnieniu, co diametralnie różni się od współczesnego jej zastosowania, gdzie decyzje podejmowane są w odosobnieniu, często bez wcześniejszego omówienia ich na forum. Referendum nie istniało w starożytności, jest ono bowiem narzędziem bliższym dla współczesnej demokracji. Genezy referendum należy zatem szukać w innym momencie historii politycznej.

²⁰ D. Held, *Modele demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 23.

²¹ M. Potz, *The unfulfilled promise? Deliberative democracy vs. political participation*, "Polish Political Science" 2010, vol. XXXIX, s. 109-125.

Tabela 1.1, Typologia modeli demokracji

		Kto podejmuje decyzje?	
		Obywatele	Reprezentanci
W jaki sposób są podejmowane decyzje?	Indywidualnie	A Demokracja poprzez referendum	D
	Poprzez dyskusję	B Demokracja ateńska, Demokracja komitetowa (np. Demokracja szlachecka w Polsce)	C Demokracja parlamentarna, Demarchia (Demokracja demarkacyjna)

Źródło: Tłumaczenie własne na podstawie: M. Potz, *The unfulfilled promise? Deliberative democracy vs. political participation*, "Polish Political Science" 2010, vol. XXXIX, s. 109-125.

Dalsze dzieje historyczne nie miały znaczącego wpływu na rozwój referendum, aż do czasów nowożytnych. Wchłonięcie Aten w 338 p.n.e. przez Macedonię, rozwój chrześcijaństwa, rozszerzanie się granic Imperium Rzymskiego²² – to wszystko spowolniło dalszy rozwój demokracji. Władza została mocno scentralizowana, zbudowano lokalne struktury zarządzające jednostkami w zgodzie z wytycznymi władcy. W zarządzaniu państwem miał udział tylko niewielki odsetek obywateli, przynależących do arystokratycznych kręgów²³.

Średniowiecze w znacznym stopniu z uwagi na zhierarchizowaną strukturę społeczną zastopowało dalszy rozwój systemu demokratycznego, jednak ten trwający niespełna tysiąc lat okres w dziejach ludzkości stworzył podwaliny pod przyszły rozwój parlamentaryzmu w Europie. W większości państw europejskich narodziły się reprezentacje stanowe, jednak

²² Analizując rzymskie instytucje pod kątem stopnia ich demokratyczności, najbliższe spełnienia tych kryteriów były Zgromadzenie Ludowe oraz Trybun Ludowy. Rozstrzygały one konflikty, zajmowały się również ustanawianiem praw publicznych, które nie wymagały zgody Senatu [w:] G. Alföldy, *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011, s. 33-34. Choć starożytny Rzym był zdecydowanie systemem mieszanym, wspomniane powyżej elementy dające możliwość wpływu obywateli na sytuację polityczną w państwie mogą zostać uznane jako działania zmierzające ku większej demokratyzacji systemu. Warto zauważyć, że znacznie przeważały na tym terenie rozwiązania bliższe demokracji przedstawicielskiej, co więcej – ich rozwój był znaczący, zwłaszcza, iż były one poprzedzone okresem władzy autorytarnej [w:] M. Jelenkowski, *Z dziejów idei demokracji – obserwacje i uwagi*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki*, Tom I, red. L. Zacher, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 302.

²³ J. Braun, *Understanding Democracy as a Prerequisite for Spreading Democracy*, "Culture and Society" 2008, no. 45, s. 454.

uksztaltowana wówczas hierarchia społeczna stanowczo zaprzeczała egalitaryzmowi i demokracji²⁴. Choć średniowiecze nie jest okresem istotnym z perspektywy niniejszej pracy, warto wspomnieć o ciekawych zjawiskach z tamtego czasu jakimi były systemy polityczne włoskich republik kupieckich oraz model sprawowania władzy przyjęty ówczesnie w rosyjskim Nowogrodzie. Choć obszary te są oddalone od siebie o tysiące kilometrów, metodyka zarządzania jednostkami terytorialnymi opierała się na podobnych założeniach. Główną osią spajającą system polityczny w tych średniowiecznych państwach-miastach był handel. Większość decyzji była podejmowana w sposób demokratyczny – poprzez deliberację (podobnie jak w przypadku greckich *polis*) i podobnie jak w starożytności w debatach tych brała udział tylko uprzywilejowana część obywateli zasiadająca w radach kupieckich. Włoskie republiki miejskie były tworamii nietrwałymi²⁵, Nowogród zaś, choć również zmierzył się z kilkoma próbami przewrotu, przetrwał w formie państwa-miasta trzy stulecia²⁶.

Warto również nadmienić, że w centralnej, wschodniej i północnej Europie przez większą część okresu średniowiecza nie wykształciły się struktury państwowe znane w Europie Zachodniej. Społeczeństwo organizowało się tam w prymitywne struktury plemienne, tworząc państwa dopiero w okolicach połowy tego okresu (mapa polityczna Europy nabrała kształtu w okolicach roku 1000), jednak co ciekawe decyzje były podejmowane najczęściej w sposób kolektywny, wolą większości, tzw. *quasi*-demokratyczny. Podstawową strukturą w procesie decyzyjnym był wiec. Przykładowo, w ówczesnym czasie Normanowie nie mieli możliwości zaznajomienia się z pracami greckich filozofów czy poznania koncepcji demokracji antycznej, jednakże stosowali kolektywny, większościowy sposób podejmowania decyzji²⁷. Wedle współczesnych kategorii można uznać to jako namiastkę demokracji deliberatywnej, choć jest to stwierdzenie daleko posunięte.

Pomimo możliwości dostrzeżenia pewnych pierwocin referendum w wyszczególnionych powyżej przykładach, podejmowanie decyzji w sposób istotny z perspektywy niniejszej pracy jest ściśle powiązane z tradycją szwajcarską. Genezy powstania narzędzia demokracji bezpośredniej jakim jest referendum można doszukiwać się w XVI-wiecznej Szwajcarii²⁸. Zgromadzenia helweckie niejednokrotnie są przywoływane przez badaczy jako kolebka nowoczesnej demokracji bezpośredniej. Głównymi przyczynkami – jak

²⁴ Ibidem, s. 306.

²⁵ P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Poznań 2017, s. 113.

²⁶ Bratkowski S., *Pan Nowogród Wielki*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa, 1999, s. 28-29.

²⁷ P. Krzywoszyński, *Referendum...*, op. cit., s. 112.

²⁸ M. Musiał-Karg, *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwała, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2017, s. 41.

wskazują autorzy *Demokracji u schyłku XX wieku*, były niewątpliwie ukształtowanie, terenu, wielość języków i trudność szwajcarskich osad w komunikowaniu się ze sobą w sposób ciągły²⁹. Drugim z istotnych powodów silnego rozwinięcia się struktur demokracji bezpośredniej w zgromadzeniach helweckich była walka o niezależność polityczną, w szczególności względem dominacji habsburskiej. Były to jednak wciąż zgromadzenia ludowe. Samo referendum wykształciło się na ich podstawie dopiero dwa wieki później.

Struktura państwa jaką przyjęto w Szwajcarii (kantony i gminy oparte o trzy instytucje) w znaczący sposób przyczyniły się do ukształtowania współczesnej demokracji bezpośredniej. Pierwszą z rzeczonych instytucji jest *Landsgemeinde* – gminne zgromadzenie mężczyzn, stanowiące najwyższą władzę w państwie. W czasie odbywania się tychże zgromadzeń podejmowano tematy związane z bieżącym funkcjonowaniem gminy. Na drugą instytucję składały się powołane w gminach miejskich tzw. wspólne narady obywateli miejskich. Ich zadaniem było przedstawienie na sejmach (kantonalnych lub federalnych) najważniejszych spraw miasta. Otrzymywali oni instrukcje *ad referendum*, co oznaczało decyzje głosowane przez wszystkich do tego uprawnionych mieszkańców miasta. Trzecią instytucją były *ligi*, których zadaniem było rozwiązywanie spraw wspólnoty na sejmikach.

Najistotniejszym punktem z powyżej przytoczonych informacji jest samo sformułowanie *ad referendum* – głosowanie w gminach miejskich i wiejskich, z którego wywodzi się termin *głosowanie nad referendum*, co w dalszej ewolucji zagadnienia wykształciło relację synonimiczną *referendum* – *głosowanie ludowe*. Z biegiem lat głosowania w gminach zaczęto nazywać *votations sur referendum* (głosowaniami nad referendum). Praktyka referendalna w Szwajcarii była stosowana po 1830 roku, choć możliwość jej użytkowania zapewniała już pierwsza konstytucja Szwajcarii z 1798 roku. Dokument ten ustanawiał referendum jako obligatoryjne narzędzie do wprowadzania wszelkich poprawek w konstytucji³⁰, jednak przez pierwsze dekady nie stosowano tego narzędzia. Wzrost jego popularności można zauważyć dopiero od II połowy XIX wieku.

Niektórzy badacze doszukują się genezy powstania referendum w panującym jeszcze do I połowy XIX wieku w niektórych kantonach Szwajcarii prawa *weta*³¹, jednak teoria ta jest mało popularna. Prawo *weta* było również stosowane w Polsce za czasów demokracji

²⁹ W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992, s. 41.

³⁰ M. Musiał-Karg, *Czym jest...*, op. cit., s. 42.

³¹ P. Krzywoszyński, *Referendum...*, op. cit., s. 115-116.

szlacheckiej, nie jest zatem jedynie kojarzone ze Szwajcarią. Okres panowania szlachty, która obradowała na sejmikach nie jest jednak uwzględniany w europejskim dorobku demokratycznym jako niezwykle istotny, co jest o tyle zaskakujące, iż około 10% ówczesnego społeczeństwa debatowało i podejmowało decyzję wagi państwowej, czego nie można doszukać się w żadnym innym europejskim państwie w tamtym okresie. Co więcej, można pokusić się o stwierdzenie, iż demokracja szlachecka była formą pośrednią pomiędzy sposobem podejmowania decyzji w starożytnych Atenach, a nowożytną odsłoną demokracji przedstawicielskiej³². Sposób podejmowania decyzji w Polsce i w Szwajcarii był do siebie zbliżony, stąd wartym zaznaczenia jest fakt, że polska demokracja szlachecka miała również swój wpływ na rozwój demokracji deliberatywnej w Europie. W XIX wieku oprócz Szwajcarii możliwość przeprowadzenia referendum była również przewidziana w konstytucjach Australii, Francji oraz w niektórych stanach USA³³.

Przejście do demokracji nowożytnej można skorelować z rewolucją francuską, amerykańską i angielską. Robert Dahl pomija w swoich rozważaniach spuściznę rewolucji francuskiej, skupiając się na dwóch kolejnych. Niewątpliwie w analizie tej części rozwoju demokracji nie można pominąć dorobku Johna Locke’a, Monteskiusza oraz Jean-Jacques’a Rousseau, którzy swoimi pracami wnieśli niebywały wkład do dyskusji o przyszłych formach rządów. Dwaj pierwsi, to jest J. Locke i Monteskiusz cieszyli się zdecydowanie przychylniejszym stosunkiem ówczesnego establishmentu, który zaś wrogo nastawiony był do J. J. Rousseau, będącego zwolennikiem „niebezpiecznej demokracji”³⁴. Monteskiusz w przeciwieństwie do J. J. Rousseau otwarcie przyznawał, iż powrót do demokracji antycznej jest niemożliwy, podejmował również wprost działania mające na celu pozbawienie ludu prawa do bezpośredniego podejmowania decyzji. Jego zdaniem wprowadzenie takich ograniczeń miało zapewnić ład i porządek w państwie³⁵.

Okres debaty nad przyszłością systemu politycznego doprowadził ostatecznie do wytworzenia się demokracji przedstawicielskiej. Jak pisze R. Dahl – rządów przedstawicielskich nie wymyślili demokraci. Zostały one wprowadzone jako instytucje rządów arystokratycznych oraz monarchistycznych. W XVIII wieku ówcześni myśliciele zauważali korzyści wynikające z połączenia niedemokratycznej koncepcji systemu

³² I. Lewandowska-Malec, *Demokracje polskie : tradycje, współczesność, oczekiwania*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 44.

³³ M. Musiał-Karg, *Czym jest...*, op. cit., s. 42.

³⁴ J. J. Rousseau twierdził, iż obywatele są wolni tylko wtedy, gdy biorą udział w kształtowaniu swojej wspólnoty, stąd negatywny stosunek establishmentu do jego osoby.

³⁵ P. Krzywożyński, *Referendum...*, op. cit., s. 131.

przedstawicielskiego z demokratyczną zasadą rządów ludu. Monteskiusz pisał o niewątpliwych korzyściach zastosowania takiej hybrydy w *Duchu praw*, gdzie zauważył, iż wybrani przez lud przedstawiciele będą podejmować decyzję tam, gdzie lud sam nie może. Wiek później Antoine Destutt de Tracy, John Stuart Mill oraz James Madison przedstawili niekwestionowany pogląd, iż demokracja musi mieć charakter przedstawicielski³⁶. Twierdzenie to dodatkowo wzmocnił René Louis d'Argenson, który uznał termin *demokracja* za synonim rządów przedstawicielskich. Wedle przedstawionych przez niego kryteriów *prawdziwą* zwano jedynie nowoczesną demokrację przedstawicielską, *falszywą* zaś demokrację bezpośrednią³⁷.

Po okresie II wojny światowej doszło do reinterpretacji pojęcia demokracji. Odeszło się od standardowej władzy ludu, dla ludu, przez lud, skupiono zaś większą uwagę na katalogu elementów, które muszą zaistnieć, by można było mówić o współczesnym systemie demokratycznym. Wyodrębniony został tutaj zespół procesów jakie muszą toczyć się nieprzerwanie, by spełnione zostały warunki sytuacji demokratycznej. Charles Tilly idąc za R. Dahlem wymienia tutaj³⁸:

- Efektywne uczestnictwo
- Równość głosowania
- Nadzór nad porządkiem obrad
- Włączenie dorosłych.

Niepodważalnie prym zaczęły wieść modele demokracji przedstawicielskiej, jedynie uzupełnione o formy demokracji bezpośredniej. Mówiąc współcześnie „demokracja” – myśli się „demokracja przedstawicielska”. Pokazuje to największy paradoks współczesnej demokracji – ten ustrój polityczny nadaje władzę tym, którzy bezpośrednio sprawować jej nie mogą. Struktura ta dotyczy *de facto* wszystkich państw świata, które zaimplementowały u siebie rozwiązania demokratycznie. Jedną z teorii, przedstawioną przez Roberta Michelsa opiera się na założeniu, iż każdy typ wspólnoty politycznej ma tendencje do wykreowania asymetrycznego stosunku władzy pomiędzy zorganizowaną mniejszością, sprawującą władzę, a niezorganizowaną większością stanowiącą warstwę rządzoną we wspólnocie. W modelu demokracji przedstawicielskiej „rządy ludu” są zasadniczo tym samym co rządy „klasy

³⁶ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Aletheia, Kraków 1995, s. 46-47.

³⁷ P. Krzywoszyński, *Referendum...*, op. cit., s. 132.

³⁸ C. Tilly, *Demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 18-20.

politycznej” występujące w systemach odrzucających zasady i wartości demokratyczne³⁹. podobne wnioski możemy odnaleźć w analizach Josepha Schumpetera, do których często odwołuje się współczesna teoria demokracji. J. Schumpeter zaznaczał, iż istota demokracji nie zawiera się *de facto* w tym, kto sprawuje rządy, lecz jakie procedury sprawowania tych rządów zostały przyjęte i czy faktycznie są przestrzegane. Samuel Huntington w swojej pracy *Trzecia fala demokratyzacji* również odwoływał się do „innej teorii demokracji” przedstawionej przez J. Schumpetera, przyjmując jego formułę, iż metoda demokratyczna jest rozwiązaniem instytucjonalnym, w którym to jednostki otrzymują moc decydowania dzięki konkurencyjnej walce o głosy wyborców. Jak pisze S. Huntington – przez wiele lat teoria ta była poddawana próbom podważenia, jednak ostatecznie w latach 70-tych XX wieku przyjęto ją jako bazowe ujęcie współczesnego modelu demokracji⁴⁰. Na minimum proceduralne składa się tutaj kilka istotnych elementów, a mianowicie powszechne prawo wyborcze dla dorosłych obywateli, regularne elekcje, tajność głosowania, rywalizacja pomiędzy partiami politycznymi, swoboda zrzeszania się oraz realna odpowiedzialność egzekutywy⁴¹. W świetle powyższych, współczesna politologia nie stawia pytań jak powinien funkcjonować współczesny system polityczny, bada zaś jak faktycznie on funkcjonuje. Teoria demokracji tym samym doświadczyła przesunięcia z płaszczyzny normatywnej na płaszczyznę empiryczną⁴² i w ten sposób zostanie również wykorzystana w niniejszej pracy.

1.3 Referendum w demokracji przedstawicielskiej

Choć system prawny państw demokratycznych przewiduje możliwość aktywnego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym, jak wspomniano powyżej – *de facto* obecnie demokracja bezpośrednia w czystej formie nie występuje. Elementy demokracji bezpośredniej są obecnie furtką do podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania państwa w świecie zdominowanym przez system rządów przedstawicielskich. W badaniach nad tym zagadnieniem poczynione zostały szerokie analizy powyższego pojęcia. Jedną z propozycji zdefiniowania

³⁹ W. Wesołowski, *Teoria politycznej warstwy rządzącej* [w:] *Spółeczeństwo i socjologia : księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu*, red. J. Kulpińska, Zakład Narodowy im. Ossolińskich - Wydawnictwo, Warszawa 1985, s. 590-592.

⁴⁰ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 15-16.

⁴¹ A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 16.

⁴² Ibidem, s. 18.

demokracji bezpośredniej proponuje dwa sposoby jej kategoryzacji, wyróżniając cechy charakterystyczne dla każdej z nich.

Pierwszy – radykalny – neguje obecność demokracji bezpośredniej we współczesnych systemach politycznych. W tym ujęciu demokracja bezpośrednia jest analizowana jedynie w kontekście greckich *polis*, w których obywatele podejmowali decyzję w oparciu o konfrontację swoich poglądów z innymi uczestnikami procesu decyzyjnego. Decyzje podejmowane były w sposób bezpośredni, każda ze stron mogła argumentować wówczas za zasadnością przyjęcia lub odrzucenia proponowanego rozwiązania. Współcześnie – jak pisze Piotr Uziębło⁴³ – zastosowanie tej formuły jest wręcz nierealne, trudno bowiem zgromadzić w jednym miejscu i czasie wszystkich tych, którzy posiadają prawa polityczne. Co więcej powinni oni uczestniczyć w procesie decyzyjnym od momentu jego rozpoczęcia, aż do podjęcia ostatecznej decyzji politycznej. Formuła ta nie ma obecnie zastosowania na poziomie ogólnokrajowym, niewiele jest także przykładów zastosowania takiej formy podejmowania decyzji na poziomie lokalnym⁴⁴. Odniesienia do pierwszego z typów można odnaleźć również w pracy G. Sartoriego *Teoria demokracji*, gdzie autor dzieli w niej demokrację bezpośrednią na taką w czystej postaci i demokrację poprzez referendum. Ta pierwsza jest w rozumieniu autora demokracją samorządową, mającą zastosowanie podczas małych zgromadzeń. G. Sartori odnosząc się do modelu demokracji starożytnej, postrzegał ją jako demokrację bezpośrednią z „pośredniościami” z uwagi na dużą liczebność obywateli dysponujących prawami politycznymi, co było spowodowane zatraceniem możliwości obserwacji całości Zgromadzenia.

Drugi z typów – demokracja przez referendum – dotyczy przypadków, w których z uwagi na liczebność grupy, nie jest możliwe przeprowadzenie klasycznej dyskusji nad omawianym problemem. Uprawnieni do podjęcia decyzji podejmują ją wciąż w sposób bezpośredni jednak z wykorzystaniem narzędzia jakim jest referendum. Z powodu braku możliwości podjęcia decyzji wśród zgromadzenia G. Sartori zalicza ten typ podejmowania decyzji do odrębnego gatunku, uzasadniając to utratą bezpośredniości wzajemnych oddziaływań podczas procesu podejmowania decyzji oraz braku przeszkód do włączenia praktyki referendalnej do modelu demokracji przedstawicielskiej – co zasadniczo jest obecnie często stosowaną praktyką we współczesnych demokracjach. Autor zwraca również uwagę, że jego propozycja wyodrębnienia demokracji przez referendum ma uzasadnienie w tym, że

⁴³ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 13-14.

⁴⁴ Ibidem, s. 13-14.

obywatele nie podejmują czynnej dyskusji, są biernymi słuchaczami debaty telewizyjnej, nie mają też najczęściej wpływu na treść i formę pytań poddawanych pod głosowanie referendalne⁴⁵.

Współczesne sposoby kategoryzacji demokracji bezpośredniej są istotne z perspektywy niniejszej pracy ze względu na referendum, które stanowi bazę dla podjętych refleksji, a które jednocześnie jest jednym z głównych narzędzi demokracji bezpośredniej. Jak wspomniano wyżej – narzędzia demokracji bezpośredniej stanowią współcześnie jedynie dodatek dla powszechnie stosowanej we współczesnych państwach demokracji przedstawicielskiej. Postawą dla badań demokracji w naukach o polityce są trzy bazowe ujęcia demokracji zaprezentowane przez R. Dahla, J. Schumpetera oraz A. Lijpharta.

Praca J. Schumpetera została wydana w 1942 roku. W monografii *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, zostały podjęte próby stworzenia uniwersalnej teorii demokracji, która będzie aktualna, niezależnie od zmieniających się czasów. Głównym zamierzeniem J. Schumpetera było przejście ze sfery norm i wartości do sfery faktów, jak zostało to już wspomniane w poprzedniej części pracy. Swoją teorię autor oparł o konstrukcję modelu współzawodnictwa elit. Według J. Schumpetera demokracja stanowi jedynie drogę do podejmowania decyzji przez elity, które uprawnienia te otrzymały od rządzonej większości w drodze wyborów powszechnych, demokratyzm rządzenia zatem według autora oznacza wybranie przez obywateli tych, którzy mają nimi rządzić⁴⁶. Klasyczna demokracja w ujęciu schumpeterowskim jest zatem systemem rządów przedstawicielskich, w których większość sprawuje władzę, a mniejszość ma nadzieję stać się większością w przyszłości.

Model R. Dahla w pewnym stopniu koresponduje z koncepcją J. Schumpetera. Można by przyjąć, że model ten daje procedury, dzięki którym model Schumpetera może zaistnieć. R. Dahl w swoich pracach wyszczególnił kilka podstawowych założeń, których wystąpienie jest niezbędne do uznania danego systemu za poliarchię:

- Politycy pochodzą z wyborów powszechnych;
- Prawo wyborcze posiadają wszyscy pełnoletni obywatele;
- Przeprowadzane wybory są cykliczne, uczciwe, równe i jawne;
- Wszyscy pełnoletni obywatele mogą brać bierny udział w wyborach;
- Wolność słowa jest respektowana przez rządzących;

⁴⁵ G. Sartori, *Teoria ...*, op.cit., s. 146-147.

⁴⁶ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 307-311.

- Istnieje wolność zrzeszania się i tworzenia organizacji, stowarzyszeń, partii politycznych, czy grup interesu⁴⁷.

Dzięki uniwersalnemu charakterowi powyższych założeń, zostały one zaimplementowane do wielu wskaźników mierzących poziom współczesnych demokracji, m.in. Freedom House. Sama demokracja zaś jest charakteryzowana przez R. Dahla jako stan idealny, który nigdy i nigdzie w rzeczywistości nie został osiągnięty⁴⁸. Propozycja autora przedstawia demokrację jako swoistą wizję polityczną ukazującą system polityczny, w którym wszyscy członkowie uważają się za równych sobie, korzystają z atrybutu kolektywnej suwerenności, posiadając przy tym również wszelkie umiejętności, instytucje oraz zasoby niezbędne do rządzenia⁴⁹. Utopijność tej koncepcji podkreśla nierealna wizja równości wszystkich członków wspólnoty (nie zakłada różnic w potencjałach, np. w potencjale intelektualnym), odrzuca również postulat rządów większości, zastępując je katalogiem procedur i instytucji. Każdy obywatel żyjący w zaproponowanej przez R. Dahla demokracji powinien mieć sposobność wyrażenia osobistych preferencji, które powinny być traktowane na równi z preferencjami pozostałych członków systemu⁵⁰. Założenia poczynione przez badacza są niemalże nierealne do osiągnięcia, stąd koncepcja demokracji według R. Dahla pozostaje jedynie w sferze teorii politycznych, w przeciwieństwie do poliarchii, która znalazła szerokie zastosowanie w praktycznym wymiarze badań nad systemami demokratycznymi.

Kolejna z typologii została zaprezentowana przez Arend'a Lijpharta, poszerzyła ona obszar rozważań nad demokracją. Badacz w swoich opracowaniach uwzględnił dwie zmienne, tj. stopień fragmentyzacji kulturowej społeczeństwa oraz styl zachowań elit politycznych. Skrzyżowanie powyższych zmiennych pozwoliło badaczowi na wyszczególnienie czterech kategorii demokracji⁵¹:

- rywalizacyjną dośrodkową – niski stopień zróżnicowania kulturowego społeczeństwa i rywalizacyjny styl elit politycznych
- rywalizacyjną odśrodkową – wysoki stopień zróżnicowania kulturowego społeczeństwa i rywalizacyjny styl elit politycznych
- konsocjonalną – wysoki stopień zróżnicowania kulturowego społeczeństwa i konsensualny styl elit politycznych

⁴⁷ R. Dahl, *Demokracja...*, op. cit., s. 324.

⁴⁸ Ibidem, s. 316.

⁴⁹ A. Antoszewski, *Modele...*, op. cit., s. 23.

⁵⁰ Ibidem, s. 23.

⁵¹ Ibidem, s. 27.

- zdepolityzowaną – niski stopień zróżnicowania kulturowego społeczeństwa i konsensualny styl elit politycznych

A. Lijphart podkreślał wielokrotnie, iż powyższe rozważania mają charakter czysto teoretyczny i trudno je odnieść do konkretnych, realnych systemów politycznych. W swych badaniach poświęcił najwięcej uwagi „dojrzałym” demokracjom, tj. takim, które miały ustabilizowany system dwupartyjny. Model ten został nazwany modelem westminsterskim z uwagi na jego obecność między innymi w Wielkiej Brytanii, w której to Pałac Westminsterski jest miejscem urzędowania tamtejszego parlamentu. Główne założenia modelu można wyszczególnić w kilku punktach:

- Władza wykonawcza jest skoncentrowana w ramach rządu jednopartyjnego;
- Rząd dominuje nad parlamentem;
- Występuje system dwupartyjny;
- System wyborczy jest większościowy i dysproporcjonalny;
- Występuje asymetryczny bikameralizm (większą rolę odgrywa izba niższa);
- Występuje centralizm i unitaryzm⁵².

Podobnie zapatrywał się na tą kwestię Seymour Lipset, który pisał, iż przy zachowaniu niezmiennych czynników, systemy dwupartyjne są zdecydowanie lepsze od systemów wielopartyjnych, wybory większościowe są lepsze od wyborów proporcjonalnych, z tym że u S. Lipseta pojawia się stwierdzenie, iż federalizm jest lepszy od państwa scentralizowanego, czego trudno doszukać się u A. Lijpharta⁵³. W opozycji do modelu westminsterskiego A. Lijphart postawił model konsensualny. Jego główne założenia to wielopartyjność, tworzenie rozbudowanych koalicji, tak by osłabić opozycję polityczną, występowanie proporcjonalnego systemu ordynacji wyborczej, a izby parlamentu są względem siebie równe (bikameralizm symetryczny). Przykładem państwa, w którym występuje ten model jest Szwajcaria.

Choć narzędzia demokracji bezpośredniej nie są wymieniane w pierwszej kolejności podczas przedstawiania głównych założeń powyższych modeli, to wykorzystanie ich nie jest niemożliwe, co pokazuje praktyka polityczna w państwach europejskich⁵⁴. Należy jednak pamiętać, że każda z powyższych koncepcji koresponduje bezpośrednio z modelem demokracji

⁵² A. Lijphart, *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University press/ New Haven & London 1999, s. 10-19.

⁵³ S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s.95-96.

⁵⁴ A. Lijphart, *Patterns of...*, op. cit., 33-40.

przedstawicielskiej, w której referendum nie odgrywa dominującej roli. Współczesne systemy polityczne zostały zaprojektowane w ten sposób celowo. Na poziomie instytucjonalnym władza ludu jest maksymalnie zredukowana, gdyż zaburza ona sprawne funkcjonowanie państwa. Choć demokracja ateńska często przedstawiana jest jako protoplasta dla współczesnych rozwiązań systemowych, prawda jest zgoła odmienna. System starożytnych Aten różnił się od współczesnych systemów pod każdym względem. Ówczesna tyrania większości została zastąpiona przez amerykański system republikański, demokracja przedstawicielska zatem miała uchronić świat przed powtórzeniem błędów systemu politycznego z pierwszych wieków przed naszą erą. Choć w analizach czysto teoretycznych nie ma przestrzeni dla narzędzi demokracji bezpośredniej, praktyka polityczna pokazuje, że istnieje dla nich miejsce niemalże w każdym współczesnym systemie demokratycznym. Najwyraźniej jest to zauważalne na poziomie ogólnokrajowym, właśnie poprzez referendum, które stanowi główną oś badań dla niniejszej pracy. Kolejna część pracy przedstawi podstawową kategoryzację referendum oraz główne funkcje jakie narzędzie to pełni w systemie politycznym.

1.4 Podział referendów i ich klasyfikacja

Pierwsze eksperymentalne referenda w czasach nowożytnych przeprowadzane były we Francji i Stanach Zjednoczonych, co oznacza, że były one charakterystyczne dla nieustabilizowanych, porewolucyjnych systemów politycznych. Państwa o ustabilizowanej sytuacji politycznej dążyły do utrzymania formuły demokracji przedstawicielskiej jako nadrzędnej, minimalizując możliwości wpływania na decyzje państwowe szerszemu gronu obywateli. Europejska demokracja nowożytna dążyła wręcz do zupełnego wyeliminowania wszelkich form bezpośredniości z praktyki politycznej (stąd większa popularność prac J. Locke’a i Monteskiusza, zaś mniejsza sympatia do prac J. J. Rousseau) jednak nastawienie to z biegiem lat uległo zmianie. W XIX wieku prym w zakresie ilości zaaranżowanych referendów wiodła Szwajcaria, poza nią do tej instytucji odwoływało się niewiele państw. Swój rozkwit referendum datuje na dwudziestolecie międzywojenne, w którym to już siedemnaście konstytucji państwowych przewidywało możliwość korzystania z tego narzędzia, największe zaś znaczenie referendum nabrało tuż po II wojnie światowej. Tematyka referendalna stała się od tego czasu bardziej urozmaicona, samo narzędzie również zaczęto częściej wykorzystywać w przestrzeni politycznej,⁵⁵ choć – jak pokazuje historia – nigdy nie było popularną formą

⁵⁵ M. Musiał-Karg, *Czym jest...*, op. cit., s. 42.

podejmowania decyzji⁵⁶. Współcześnie referenda są organizowane w poszczególnych państwach europejskich stosunkowo rzadko. Nie zrezygnowano jednak z nich zupełnie. Kolejny podrozdział przybliży rolę jaką referendum pełni w systemie politycznym, co może pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czemu narzędzie to jest jednak wykorzystywane w systemach demokracji przedstawicielskiej.

Referenda klasyfikuje się przez wzgląd na ich rodzaj i zasięg. Zasięg referendum jest definiowany przez określony wymiar przestrzenny. Może być zatem zastosowany do podejmowania decyzji zarówno lokalnych jak i ogólnokrajowych, czasem przeprowadzane są również referenda regionalne⁵⁷. Referendum ogólnokrajowe rozstrzyga kwestie najistotniejsze dla całego narodu, m.in. przyjęcie bądź odrzucenie konstytucji państwa. W referendum lokalnym podejmowane są decyzje dotyczące spraw lokalnych – przykładowo miejsca usytuowania planowanej przez gminę inwestycji⁵⁸. W państwach o strukturze federalnej najczęstszym referendum ze względu na zasięg jest referendum w jednostce federalnej struktury państwa, m.in. kantonalne w Szwajcarii, krajów związkowych w Niemczech czy stanowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki⁵⁹.

Kolejny podział odnosi się do kryterium obowiązku przeprowadzenia głosowania. Wyszczególnia się tutaj referenda obligatoryjne i fakultatywne. Referenda obligatoryjne to głosowania jakie decydenci polityczni są zobowiązani przeprowadzić z uwagi na wytyczne zawarte w konkretnych aktach prawnych, które wykluczają uprawomocnienie się uchwalonego prawa bez wcześniejszego poddania go pod głosowanie powszechne. W opozycji do nich stoją referenda fakultatywne, które rządzący mogą, ale nie muszą przeprowadzić. Oba wymienione typy mają wspólną cechę, mianowicie odnoszą się do aktów prawnych stanowionych przed odpowiednie organy władzy państwowej⁶⁰, gdyż każde z poddanych pod głosowanie pytań referendalnych ostatecznie wpływa na zmianę lub też jej brak (w zależności od wyniku głosowania i decyzji rządzących) w prawodawstwie danego państwa.

W zakres referendów fakultatywnych wchodzi referenda konsultacyjne. Ich głównym zadaniem jak sama nazwa wskazuje, jest zasięgnięcie opinii od obywateli w stosunku do poruszonych w nim spraw publicznych. Literatura prawnicza często omawia je pod nazwą *ante*

⁵⁶ Powyższe stwierdzenia nie dotyczą Szwajcarii.

⁵⁷ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2003, s. 30.

⁵⁸ W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja...*, op. cit., s. 41.

⁵⁹ E. Zieliński, *Problemy...*, op. cit., s. 30.

⁶⁰ E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Aspra, Warszawa 2006, s. 42.

legem, co oznacza, iż badana jest opinia co do stworzonych projektów ustaw przed ich uchwaleniem⁶¹.

Do typu referendów fakultatywnych należy również zaliczyć referenda ratyfikacyjne. Ten rodzaj jest zatwierdzany *post legem*, tj. po podjęciu stosownej decyzji przez właściwe organy, pozwala on obywatelom podjąć decyzję co do przyjęcia bądź odrzucenia przyjętego przez władze dokumentu. Ten typ referendum był często stosowany wśród państw Unii Europejskiej. Przyjęty przez rządzących akt prawny do momentu podsumowania wyników głosowania jest jedynie projektem, dopiero przyjęcie go w procedurze referendalnej stanowi o jego prawomocności⁶².

Ostatnim podziałem jaki należy przybliżyć w tej części pracy jest podział referendów ze względu na kryterium przedmiotowe. Należy wyróżnić tu referendum konstytucyjne, administracyjne, w sprawach międzynarodowych oraz inne, nie wymienione. W tej kategorii przedmiot służy do określania rodzaju rozpisanego głosowania. Przedmiot referendum w tym przypadku jest silnie związany z jego rodzajem⁶³.

Szczególną formą referendum jest tzw. *recall*, będący instytucją odwołania rządzących, niespełniających oczekiwań wyborców (w Europie jest on stosowany na poziomie ogólnokrajowym, np. w Rumunii, czy też lokalnym, np. w Polsce)⁶⁴. Głosowanie *recall* zostanie przeanalizowane w rozdziale III na przykładzie dwukrotnej próby odwołania z urzędu prezydenta Rumunii.

Określenie ważności referendum jest dokonywane po uzyskaniu wyników ze wszystkich lokali wyborczych. Poszczególne państwa mogą wybrać jedną z dwóch metod określania ważności głosowania. Pierwsza mówi o tym, iż wynik referendum stanowi wypowiedzenie się głosujących za lub przeciw przyjęciu danego projektu. Decyduje tutaj większa liczba oddanych głosów, nie ma zastosowania próg frekwencyjny. Zasada ta jest stosowana np. w Szwajcarii. Drugi sposób, częściej stosowany to określenie ważności referendum za pomocą przyjętego przez dane państwo progu frekwencyjnego, np. w Danii dla głosowań nad konstytucją jest to 40%⁶⁵. Nieosiągnięcie wymaganego progu frekwencyjnego

⁶¹ E. Zieliński, *Problemy...*, op. cit., s. 33.

⁶² E. Kuźelewska, *Referendum ...*, op. cit., s. 47.

⁶³ E. Zieliński, *Problemy...*, op. cit., s. 35.

⁶⁴ A. Antoszewski, *Formy...*, op. cit., s. 214.

⁶⁵ E. Zieliński, *Problemy...*, op. cit., s. 37-38.

powoduje, że wynik referendum nie jest wiążący dla rządzących, samo referendum zaś ma jedynie charakter opiniotwórczy.

1.5. Referendum a system polityczny

Rozważania dotyczące roli jaką referendum spełnia w systemie politycznym należy rozpocząć od przybliżenia pojęcia partycypacji politycznej. Partycypację polityczną – idąc za Andrzejem Antoszewskim – należy określić jako dobrowolne zaangażowanie, celem osiągnięcia wcześniej ustalonych rezultatów politycznych, np. wybór, bądź odwołanie rządzących, czy też podjęcie wiążących decyzji politycznych⁶⁶. Głównym zadaniem demokracji jest wdrożenie rozwiązań zapewniających uzgodnienie treści wiążących decyzji politycznych z preferencjami społeczeństwa. Celem takich posunięć jest uniknięcie napięć pomiędzy oczekiwaniami obywateli, a decyzjami politycznym. Wszystkie elementy demokratycznego ustroju wzajemnie na siebie oddziałują, funkcjonując w obrębie systemu politycznego.

1.5.1. System polityczny

Pojęcie *system* najczęściej definiuje się jako skoordynowany wewnętrznie, odseparowany z otoczenia układ elementów, który spełnia określone funkcje. Idąc za A. Antoszewskim, *system polityczny* należy rozumieć jako „zespół wzajemnie ze sobą powiązanych instytucji, stanowiących reguły zachowań politycznych i wyznaczających ich ramy”⁶⁷. W jego skład wchodzi partia polityczna, aparat państwowy, nieformalne i formalne grupy oraz organizacje społeczne, a także zespół norm i zasad prawnych regulujących działanie systemu. Otoczeniem systemu politycznego jest środowisko zewnętrzne i wewnętrzne w jakim system funkcjonuje. Środowiska te oddziałują na system, ten zaś oddziałuje na nie. Reagowanie na wzajemne bodźce pomaga w utrzymaniu pomiędzy nimi homeostazy. Wielu badaczy podejmowało w swoich pracach problematykę definicyjną systemu politycznego, mianowicie bardzo często w opracowaniach politologicznych był on utożsamiany w kontekście

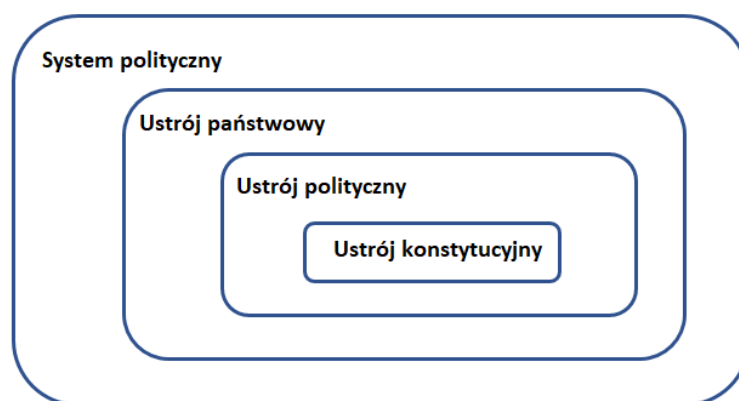
⁶⁶ A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 211.

⁶⁷ A. Antoszewski, *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, t. VIII, s. 13-28.

instytucjonalnym z terminem *ustrój państwowy*, co miało miejsce m.in. w pracach Georga Jellinka i Maxa Webera⁶⁸.

Współcześnie to podejście uległo zmianie. System polityczny uważa się obecnie za nadrzędny wobec ustroju państwowego, który się w nim zawiera, co jest widoczne poniżej na Rysunku 1.1.

Rysunek 1.1, System polityczny – zakres znaczeniowy terminologii



Źródło: K. Załęski, *Systemy...*, op. cit., s. 95.

Termin *system polityczny* został rozpowszechniony w politologii pod koniec XX wieku,⁶⁹ jego teoretyczne ujęcie wyszczególnia trzy grupy elementów:

- organizacji i instytucji politycznych,
- idei i wartości politycznych,
- norm regulujących i organizujących zasady wcielania w życie występujących w systemie idei i wartości oraz regulujących funkcjonowanie i organizację instytucji politycznych działających w systemie.

Na system polityczny składają się cztery główne podsystemy: instytucjonalny, funkcjonalny, regulacyjny oraz komunikacyjny. Główna funkcja systemu politycznego to każde działanie mające na celu zachowanie go w długotrwałym okresie – zarówno podtrzymanie go w istniejącym stanie jak i umożliwienie jego dalszego rozwoju. Szczegółowo

⁶⁸ M. Żmigrodzki, *System polityczny*, [w:] *Encyklopedia politologii, t.1 Teoria polityki*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 1999, s. 279.

⁶⁹ K. Załęski, *Systemy polityczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2013, s. 92.

funkcje systemu politycznego to funkcja mediacyjna, regulacyjna, innowacyjna oraz adaptacyjna⁷⁰.

Podążając dalej ścieżką terminologiczną, należy wskazać na opracowanie zaprezentowane przez Krzysztofa Pałęckiego, dzielące system na dwa podsystemy – normatywny i behawioralny. Na podsystem normatywny według koncepcji autora składają się wzorce zachowań politycznych, wartości polityczne oraz formalne i nieformalne reguły gry politycznej, podsystem behawioralny zaś skupia się na praktycznym oddziaływaniu prowadzonej działalności politycznej⁷¹. O problemach definicyjnych w zakresie pojęcia *system polityczny* A. Antoszewski pisał w artykule *Reżim polityczny*. Głównym problemem wskazanym przez autora w tym zakresie jest niejednoznaczność pojęcia rozpatrywanego pod kątem takich zagadnień jak wartość, ocena czy wzorzec postępowania⁷².

Z dwóch powyższych podsystemów – normatywnego i behawioralnego klarują się dwa podejścia – instytucjonalne oraz strukturalno-funkcjonalne lub też zamiennie behawiorystyczno-funkcjonalne. Podejście instytucjonalne charakteryzuje się mniejszą dynamicznością oraz utożsamia pojęcie system polityczny z ustrojem politycznym – przez system polityczny w tym ujęciu rozumie się aparat polityczny, formalne i nieformalne grupy społeczne czy też partie polityczne⁷³. Korzenie tego podejścia można odnaleźć w naukach o prawie, stąd jego trudne zastosowanie w naukach o polityce, które wymagają ujęcia systemu politycznego w bardziej dynamiczny sposób. Rozwiązaniem dla powyższego problemu okazał się neoinstytucjonalizm, który w bardziej dynamiczny sposób odnosi się do polityki. W koncepcji tej niewątpliwie mocniej została uwydatniona rola systemu partyjnego i partii politycznych, więcej uwagi poświęcono normom i regułom gry politycznej, do koncepcji tej włączono również nieformalne determinanty zachowań politycznych⁷⁴.

Drugie z podejść – strukturalno-funkcjonalne lub też zamiennie behawiorystyczno-funkcjonalne wywodzi się z socjologii i antropologii społecznej. Podejście to swoją uwagę skupia na strukturach systemu politycznego oraz jego funkcjach, wykazuje większą dynamikę w stosunku do omówionego powyżej podejścia instytucjonalnego. System polityczny jest tutaj

⁷⁰ Ibidem, s. 93.

⁷¹ K. Pałęcki, *Prawo, polityka, władza*, COMSNP, Warszawa 1988, s.13.

⁷² A. Antoszewski, *Reżim politycznym* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 1, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 90.

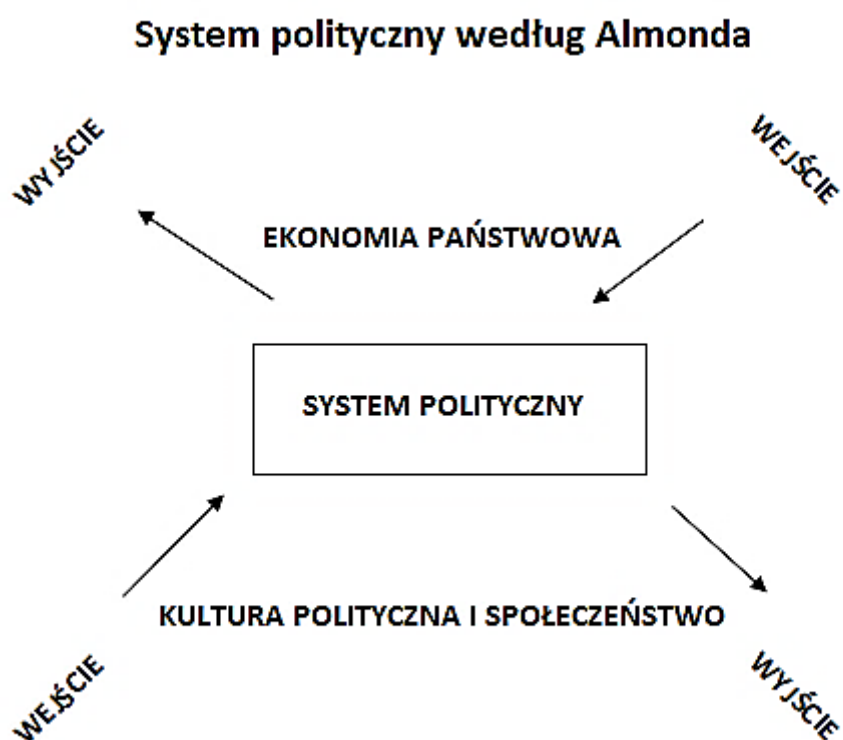
⁷³ J. Kowalski, *Pastwo a system polityczny*, [w:] *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 49.

⁷⁴ J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 120.

analizowany poprzez sposób przetwarzania pozyskanych z systemu impulsów społecznych w decyzje polityczne oraz jako zespół ról społecznych jakie wypełniają obywatele⁷⁵.

Jednym z kluczowych teoretyków⁷⁶ w tym zakresie jest Gabriel Almond. Sposób rozumienia systemu politycznego według badacza został zaprezentowany na poniższym rysunku:

Rysunek 1.2, System polityczny według G. Almonda



Źródło, Opracowanie własne na podstawie: G. Almond, *Comparative Political Systems*, "The Journal of Politics" 1956, Vol. 18, No. 3, s. 391-409.

W artykule *Comparative Political Systems*, G. Almond zaprezentował swój sposób analizy systemu politycznego, który jak sam zauważył – nie koresponduje z żadnym obecnie istniejącym systemem politycznym, jednak jest temu bardzo bliski. W swojej koncepcji G. Almond podkreśla istotę akcji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu. To dzięki niej według autora system jest stabilny. Poszczególne elementy oddziałują na siebie, a w wyniku

⁷⁵ K. Załęski, *Systemy...*, op. cit., s. 98.

⁷⁶ Do głównych przedstawicieli tego nurtu należy również zaliczyć (patrz szerzej): T. Parsons'a (*System społeczny*), D. Apter'a (*Rethinking development : modernization, dependency, and postmodern politics*), J. Colman'a (*Community Conflict*) oraz G. Powell'a (*Wybory jako narzędzie demokracji : koncepcje większościowe i proporcjonalne*).

reakcji na impulsy powstają adekwatne decyzje polityczne⁷⁷. Podejście to niewątpliwie w większym stopniu niż podejście instytucjonalne może być uznane za uniwersalną definicję systemu politycznego, gdyż zawiera w sobie znacznie więcej elementów, w tym również włącza do niego niepaństwowe podmioty polityczne. Równie istotne – jak zauważył Paweł Sztompka – jest dokonanie przesunięcia ze sfery teoretycznego ujęcia zjawisk, procesów i działań politycznych, na analizę pod kątem ich realnego funkcjonowania, co wnosi znaczący wkład do nauk politycznych⁷⁸.

Mechanika systemu politycznego jest jedną z głównych osi zainteresowania niniejszej pracy. Biorąc pod uwagę strukturę analizy wybranych przypadków w rozdziale III, istotnym jest by bardziej szczegółowo przyjrzeć się modelowi systemu politycznego D. Eastona, do którego poczynione zostaną odwołania w kolejnych rozdziałach.

1.5.2. Cybernetyczny model systemu politycznego D. Eastona

System polityczny jest społeczną strukturą holistyczną i diachroniczną złożoną ze wzajemnie na siebie oddziałujących (na zasadzie sprzężenia zwrotnego) podsystemów. Jednym z istotnych podsystemów jest podsystem władzy składający się z układu partyjnego, norm konstytucyjnych, układu komunikacji politycznej oraz kultury politycznej. System polityczny powinien posiadać drożne kanały komunikacji, pozwalające na sprawny przepływ żądań i roszczeń na wejściach do systemu oraz decyzji i działań na jego wyjściu. Otoczenie społeczne okalające system polityczny należy podzielić na otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne. Na otoczenie zewnętrzne składają się czynniki i warunki spoza granic systemu politycznego, zaś otoczeniem wewnętrznym są czynniki i warunki działające na terytorium danego państwa (systemu politycznego). Oba te typy są ze sobą wzajemnie sprzężone. Wytwarzają one żądania i poparcia, które są przetwarzane przez system polityczny (a ściślej przez ośrodek decyzyjny), dając na wyjściu systemu decyzje i działania korespondujące z żadaniami i poparciami włożonymi do systemu przez otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne⁷⁹.

System polityczny jest podstawową strukturą, w ramach której toczy się życie polityczne. Za twórcę modeli systemów politycznych z funkcją sprzężenia zwrotnego uznaje się D. Eastona. Jego koncepcja postrzega system jako mechanizm, w którym roszczenia i

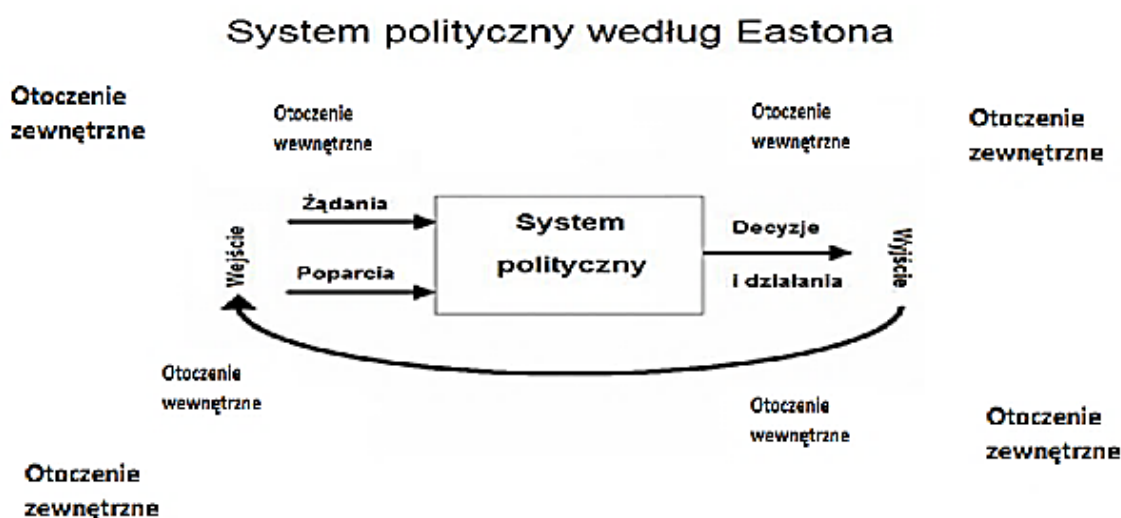
⁷⁷ G. Almond, *Comparative...*, op. cit., s. 393.

⁷⁸ P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych (Próba rekonstrukcji)*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opałka, Księgarnia Akademicka, Warszawa 1975, s. 81.

⁷⁹ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 63-63.

poparcia płynące od społeczeństwa zostają przełożone na działania polityczne w oparciu o pętlę sprzężenia zwrotnego⁸⁰. Zapis graficzny powyższego mechanizmu najlepiej oddaje zaproponowany przez badacza cybernetyczny model systemu politycznego (Rysunek 1.3):

Rysunek 1.3 Cybernetyczny model systemu politycznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: D. Easton, *Categories for the system analysis of politics*, [w:] *Varieties of political theory*, red. D. Easton, Englewood Cliffs 1966, s. 143-154.

Podejście to jest nazywane modelem cybernetycznym, gdyż swoje źródło upatruje w teorii, informatyki, komunikacji i cybernetyki. Takie odniesienia można znaleźć między innymi u Agnieszki Rothert. Według badaczki, aby system spełniał kryteria należne systemowi cybernetycznemu konieczna jest pętla sprzężenia zwrotnego, kontrolująca jego operacje, co oznacza, iż system jest samoregulujący (cybernetyczny)⁸¹. Tomasz Langer w swoim opracowaniu wskazuje na ważny element modelu jakim jest analiza *input-output*, która jest wolna od zapożyczeń z cybernetyki, co czyni ją oryginalną metodą badawczą w naukach o polityce⁸², oddzielając ją tym samym od pierwotnych korzeni, do których odwołuje się m.in. A. Rothert. Pętla sprzężenia zwrotnego umożliwia systemowi utrzymanie stabilnej równowagi z otoczeniem. Postrzegany jest on jako organizacja celowościowa, która za sprawą opierania

⁸⁰ A. Rothert, *Cybernetyczny porządek polityczny*, Oficyna Wydawnicza "ASPRA-JR", Warszawa 2005, s. 52.

⁸¹ Ibidem, s. 10.

⁸² T. Langer, *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Państwowe Wydaw. Naukowe, Warszawa 1977, s. 37.

się naciskom pochodzącym z otoczenia, dąży do systematycznego rozwoju i zachowania swej tożsamości⁸³. Wkładami do systemu (*input*) są żądania i poparcie płynące od społeczeństwa, zaś jego produktami (*output*) decyzje rządzących. Referendum jest jednym z czynników zapewniających zachowanie homeostazy w systemie. Dzięki swojej naturze ułatwia komunikację pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, dając tym samym wkłady do systemu i odbierając komunikaty zwrotne przez system wytworzone.

Wadą zaprezentowanego modelu przy zastosowaniu go do analizy zjawisk politycznych jest brak uwzględnienia przez model strategicznego wymiaru ludzkich działań⁸⁴, istotnego w szczegółowej analizie działań politycznych.

Pod kątem dalszych rozważań warto przybliżyć istotne elementy zaproponowanego przez D. Eastona modelu. Przywołane wcześniej wejścia (*inputs*) należy podzielić na wewnętrzne – do elementów, oraz zewnętrzne – do całości systemu. Poprzez wejścia wewnętrzne sygnały przechodzą od uczestników systemu politycznego (np. suwerena) do zarządzających procesami decyzyjnymi (elit politycznych), w skład przesyłanych komunikatów wchodzi żądania i poparcia. Nadmiar zarówno jednych jak i drugich może prowadzić do napięć wewnątrzsystemowych. Grupę żądań można podzielić na cztery główne kategorie:

- żądania dóbr i usług,
- żądania uczestnictwa w systemie politycznym,
- żądania regulacji zachowania,
- żądania symboliczne (np. przestrzegania „reguł gry”)⁸⁵.

W skład poparcia (będących pozytywnym wkładem do systemu) należy wyszczególnić:

- poparcie partycypacyjne
- poparcie materialne
- poparcie symboliczne
- poparcie wymuszone⁸⁶

⁸³ K. Załęski, *Systemy...*, op. cit., s. 100.

⁸⁴ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 224.

⁸⁵ P. Sztompka, *Analiza...*, op. cit., s. 98.

⁸⁶ Ibidem, s. 101.

Wyjścia systemu (*outputs*) to elementy, przez które system oddziałuje na otoczenie oraz swoje wnętrze. Wyjścia dzielą się na skierowane do wewnątrz i na zewnątrz systemu. Idąc za Ziemowitem Pietrasiem, wyjścia dzielą się na:

- dystrybucyjne
- regulacyjne
- ekstrakcyjne (konkretne decyzje)
- symboliczne (np. deklaracje polityczne)⁸⁷

Podobne wnioski wyciągnął również Artur Bodnar. Zaproponował on podział procesu decyzyjnego na trzy etapy:

- faza wejścia – gdzie problem przechodził etap identyfikacji, dobierano kryteria optymalizacji i pozyskiwano informacje niezbędne do podjęcia decyzji,
- faza konwersji – sytuacja decyzyjna jest na tym etapie przetwarzana w decyzję,
- faza wyjścia – zawiera w sobie implementację decyzji oraz jej ewaluację⁸⁸.

Wewnątrz systemu politycznego zachodzi ciągła konwersja wewnątrzsystemowa, której celem jest przełożenie wkładów (żądań i poparć) na produkty (działania polityczne). Sprzężenie zwrotne natomiast jest relacją pomiędzy wejściami, a wyjściami systemu. Jest to proces ciągły i cykliczny. Zapewnia systemowi osiągnięcie homeostazy, dzięki której system jest stabilny. Kolejna część pracy ukaże w jaki sposób referendum funkcjonuje w obrębie systemu politycznego. Zostanie wykazane, iż jest ono świetnym przewodnikiem dla zarówno żądań i poparć, jak i produktów systemu politycznego klarujących się w oparciu o otrzymane wkłady. Referendum stosowane w sposób umiemytny może stabilizować system oraz zwiększać poziom zaufania do elit rządzących, lecz wykorzystane w nieodpowiedni sposób może wręcz przeciwnie – zaburzyć panującą w nim homeostazę i doprowadzić do jego destabilizacji. Model D. Eastona będzie niejednokrotnie wykorzystywany w dalszych analizach, przede wszystkim w odniesieniu do koncepcji referendum typu *veto players*, na bazie której w rozdziale III zostaną przeanalizowane konkretne referenda jakie zostały przeprowadzone w państwach europejskich.

W obszarze teoretycznych rozważań nad partycypacją polityczną wyłoniły się – jak zostało to już przedstawione w powyższej części pracy – dwa główne, przeciwstawne wobec

⁸⁷ Z. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1986, s. 125.

⁸⁸ A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 328-329.

siebie stanowiska. Pierwsze z nich przyjmuje, iż kwalifikacje, zdolności i odpowiedzialność elit politycznych są wystarczające do sprawnego zarządzania państwem. Podejście to zawiera się w koncepcji demokracji przedstawicielskiej (pośredniej), w której możliwość wyłonienia stabilnego i reprezentatywnego rządu zapewnia powszechne prawo wyborcze. Demokracja przedstawicielska zakłada, iż to do rządu należy podejmowanie finalnych decyzji dotyczących spraw państwowych⁸⁹. Definiując demokrację przedstawicielską w sposób syntetyczny można odwołać się do przywołanego w poprzednim podrozdziale J. Schumpetera, który określił ją jako system, w którym wyborcy nie są odpowiedzialni za wcielanie linii politycznych, lecz za wybranie tych, którzy wcielić je będą⁹⁰. W opozycji do demokracji przedstawicielskiej stoi koncepcja demokracji bezpośredniej, kładącej nacisk na udział obywateli w procesie decyzyjnym. Demokracja bezpośrednia polega – w najbardziej syntetycznym ujęciu tego pojęcia – na podejmowaniu ważnych decyzji o charakterze władczym, nie przez reprezentantów ludu czy urzędników, lecz przez samych obywateli, dzięki czemu suweren może w najbardziej autentyczny sposób wyrazić i urzeczywistnić swoje pragnienia i poglądy⁹¹. Argumentami za rozszerzaniem zastosowania tej formy uczestnictwa w procesie decyzyjnym są wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz rozwój technologii umożliwiające przezwyciężenie dotychczas występujących barier w upowszechnieniu tego typu metod zarządzania państwem. Podejście to zachęca zatem do rozszerzonego stosowania narzędzia jakim jest referendum we współczesnych systemach politycznych. A. Antoszewski w swoich rozważaniach przytacza argument mówiący o zmniejszeniu ryzyka destabilizacji politycznej w momencie zwiększenia wpływu jednostek na przebieg procesów politycznych. Działanie polegające na umożliwieniu współdecydowania obywatelom zwiększa poziom legitymizacji systemu politycznego, niezależnie od faktycznego zakresu partycypacji obywateli w podejmowaniu wiążących decyzji i rozstrzyganiu spraw publicznych⁹².

Najpopularniejszym modelem sprawowania władzy we współczesnych demokracjach jest wypadkowa dwóch powyższych, tj. model demokracji przedstawicielskiej, dopuszczający elementy modelu demokracji bezpośredniej. Adam Jamróz w swojej monografii podkreśla że współczesne demokracje, mimo przyjęcia demokracji pośredniej jako podstawę systemu, należy określać mianem demokracji mieszanych⁹³. Reasumując powyższe, każdy system demokratyczny musi stwarzać faktyczne i prawne możliwości partycypacji obywateli w

⁸⁹ Ibidem, s. 211.

⁹⁰ G. Sartori, *Teoria ...*, op. cit., s.142.

⁹¹ W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja ...*, op. cit., s. 40.

⁹² A. Antoszewski, *Formy...*, op. cit., s. 211-212.

⁹³ A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, TEMIDA 2, Białystok 1993, s. 36.

procesie decyzyjnym, jeśli chce pozostać systemem stabilnym. Realizacja tegoż założenia prowadzi bezpośrednio do katalogu narzędzi demokracji bezpośredniej jaki jest dostępny dla obywateli poszczególnych państw demokratycznych. Najpopularniejsze z nich – referendum oraz jego specyficzna odmiana *recall*, będą stanowiły bazę dla dalszych analiz.

Podsumowanie

Analiza genezy powstania referendum pokazała, że nie należy doszukiwać się jego korzeni w starożytności. Referendum jest narzędziem czasów nowożytnych, którego rozkwit nastąpił po II wojnie światowej. Choć podstawowe założenia koncepcyjne modeli demokracji przedstawicielskiej nie przewidują wprost możliwości stosowania referendum, praktyka polityczna pokazuje, że jest ono wykorzystywane w dominującej większości państw demokratycznych. Jak zostało to wykazane w rozdziale I, dyskusje nad dopuszczeniem możliwości stosowania tego narzędzia były prowadzone już wśród największych myślicieli XVIII wieku, zatem proces implementacji tego rozwiązania był powolny i wymagał przemian społecznych. Wydarzenia XX wieku, wzrost egalitaryzmu oraz emancypacja były kluczami do wdrożenia referendum do powszechnej praktyki politycznej. Standardowe rozumienie instytucji referendum skupia się na ogólnie pojętym głosowaniu powszechnym. Obywatele zyskują możliwość wypowiedzenia się „za” lub „przeciw” zgłoszonym w referendum propozycjom. Głosowanie nie zawsze jest wiążące dla decydentów politycznych – część przeprowadzonych referendów jest ze swej natury niewiążąca, bądź nie spełnia kryteriów bycia wiążącą, nie oznacza to jednak, że rządzący mogą w pełni zignorować wolę obywateli⁹⁴. Odwołując się do modelu D. Eastona, każde referendum daje *input* do systemu politycznego, w oparciu o który powinny zostać podjęte adekwatne decyzje polityczne, by zapewnić tym samym stabilność systemu politycznego. Referendum zatem jest ważnym elementem występującym w systemie politycznym, dbającym o zachowanie jego homeostazy i będącym narzędziem do rozładowywania napięć w systemie. Kolejny rozdział skupi się na omówieniu koncepcji *veto players*. Przybliżone zostaną główne założenia przedstawionej przez Georga Tsebelisa w połowie lat 90-tych koncepcji oraz zaprezentowane zostanie jej dotychczasowe zastosowanie w politologii. Zostanie również podjęta próba stworzenia modelu teoretycznego

⁹⁴ A. Antoszewski, *Formy...*, op. cit., s. 213.

niezbędnego do dalszych badań nad referendum, które zostaną przeprowadzone w rozdziale III niniejszej pracy.

Rozdział II – Uwarunkowania procesów decyzyjnych oraz założenia koncepcji *veto players*

Wprowadzenie

Poprzedni rozdział przybliżył genezę i funkcje jakie referendum spełnia w systemie politycznym. Jego głównym zadaniem jest umożliwienie obywatelom zabrania głosu w różnych kwestiach związanych z szeroko pojętym funkcjonowaniem państwa, w odniesieniu zaś do modelu zaprezentowanego przez D. Eastona, referendum jest narzędziem zapewniającym utrzymanie homeostazy w systemie.

Niniejszy rozdział zostanie zaś poświęcony przybliżeniu tego, czym jest decydowanie polityczne, w jaki sposób wpisuje się ono w teorię gier. Zaprezentowana zostanie również teoria *veto players*, która nie jest mocno spopularyzowana w polskiej politologii, a która – jak zostanie to wykazane w dalszej części pracy – rzuca nowe światło na dotychczasowe analizy europejskich referendów. Połączenie elementów ludzkiej biologii i psychiki oraz szeroko rozumianej teorii gier będzie stanowiło bazę teoretyczną do szerszej analizy referendum. Szczegółowa analiza przykładowych referendów zostanie podjęta w rozdziale III, który będzie stanowił praktyczną kontynuację poniżej poczynionego wywodu, w rozdziale II zaś zostanie przedstawione podłoże teoretyczne i metodologiczne, na podstawie którego zostaną dokonane dalsze analizy.

2.1. Determinanty decydowania politycznego

Upowszechniona została opinia, iż ludzie posiadają „wolną wolę”, a wszelkie decyzje przez nich podejmowane są racjonalne i logiczne. Założenie to w swoich pracach kwestionował już Platon, prezentując swoją koncepcję jaskini. Jest to jedna z pierwszych koncepcji pokazująca, iż nie odbieramy świata takim jaki jest on faktycznie, lecz interpretujemy go przez pryzmat własnych emocji i doświadczeń⁹⁵. Niezbędne zatem będą w tej części odwołania do psychologii zarówno jednostki, jak i grupy, by lepiej zrozumieć mechanizmy kierujące ludźmi.

⁹⁵ R. Mordarski, *Filozofia a polityka. Interpretacja platońskiej jaskini*, „Filo–Sofija” 2014, Nr 26, s. 229-236.

Strategiczne posługiwanie się procesem decydowania politycznego, pomaga nie tylko w sprawnym zarządzaniu państwem, ale również w utrzymaniu się przy władzy, poprzez skuteczne osłabianie i eliminowanie konkurencji politycznej. Pierwszym krokiem do osiągnięcia politycznego sukcesu jest zrozumienie samego zagadnienia decydowania politycznego, jego elementów i potencjalnych zagrożeń, następnie przełożenie go na działania jakie mogą zostać podjęte przez oponenta, na końcu zaś przygotowanie alternatywnych odpowiedzi na działania konkurencji politycznej. Poniższa część skupi się na omówieniu teoretycznych aspektów związanych zarówno z decydowaniem politycznym jak i teorią gier.

2.1.1. Decydowanie polityczne

Poniższą część należy rozpocząć od pytania: Kto jest decydującym? Określenie decydenta wydaje się być z pozoru proste, jednak analizując problem dogłębniej, okazuje się, że nie jest to zadaniem łatwym. Wbrew pozorom wiele jednostek uważających się za decydenta – z powodu mnogości zajęć i obowiązków, decydującym *de facto* nie jest. Zawiłość tej logiki najlepiej zilustruje poniższy przykład:

W pewnym ministerstwie w ostatnim roku działalności znacząco wzrosła rotacja pracowników. Nastąpiła konieczność przyjrzenia się temu niekorzystanemu zjawisku oraz wdrożenia działań, które miały je zastopować. Istnieją trzy możliwe procedury podjęcia decyzji⁹⁶:

1. Minister samodzielnie opracował możliwe warianty zastopowania wysokiej rotacji pracowników, dokonał ich oceny oraz podjął ostateczną decyzję. Pełną odpowiedzialność ponosi zatem minister – jeśli podjęte kroki przyniosą pożądane efekty, zostanie on nagrodzony, w przeciwnym wypadku może stracić swoje stanowisko.
2. Minister powołał komitet ekspertów, który opracował możliwe scenariusze działania, dokonał ich oceny oraz zarekomendował według niego optymalny wariant, który został zaakceptowany przez ministra bez większych dyskusji. Choć minister nie brał czynnego udziału w dyskusji, zaakceptowanie ostatecznej decyzji wiązało się z przejęciem przez niego pełnej odpowiedzialności za jej powodzenie. Konsekwencje jakie poniesie, są

⁹⁶ J. Koziński, *Psychologiczna teoria decyzji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977, s. 36-37.

identyczne jak w wariancie pierwszym – pomimo, iż nie brał on aktywnego udziału w podjęciu decyzji.

3. Minister – podobnie jak w wariancie drugim – powołał komitet ekspertów, którzy przeanalizowali możliwe warianty, ocenili je oraz zarekomendowali najlepszy z nich – w przeciwieństwie do wariantu drugiego – minister wdrażając zarekomendowany scenariusz nie ponosi odpowiedzialności za jego efekty – jest to przykład wyboru bez konsekwencji.

W którym z powyższych scenariuszy minister faktycznie był decydem?

Decydent to jednostka dokonująca wyboru jednej z dostępnych opcji i ponosząca odpowiedzialność za podjętą decyzję.

W oparciu o powyższą definicję należy przyjąć, iż minister był decydem w scenariuszu pierwszym i drugim. Scenariusz trzeci pozbawiał ministra odpowiedzialności za podjętą decyzję (a w zasadzie za akceptację przedstawionego przez grupę ekspertów ostatecznego wariantu rozwiązania)⁹⁷.

Przekładając powyższe na realia polityczne należy zastąpić osobę hipotetycznego ministra grupą decydentów politycznych, będących ośrodkiem decyzyjnym dla systemu politycznego, którego część stanowią. Decydent zamienia się w tym scenariuszu z jednoosobowego na kolegialnego, lecz jak w powyższym przykładzie może on być wspierany sztabem ekspertów. Co ważne, należy podkreślić (odwołując się do wcześniejszych rozważań), że ośrodek decydowania politycznego jest dla systemu homeostatem, zapewnia tym samym zachowanie równowagi w oparciu o mechanikę sprzężeń zwrotnych:

- Pomiędzy wejściem i wyjściem – przetwarzając bodziec w reakcję,
- Pomiędzy wyjściem i wejściem – gdzie środowisko przetwarza wysłany przez homeostat bodziec i decyduje się na podjęcie określonych działań⁹⁸.

Rodzaj podjętej decyzji – jej inwazyjność – w dużej mierze zależy od cech ośrodka decyzyjnego. Mieszczą się one bowiem na osi homeostazy pasywnej i aktywnej, a mianowicie:

- Ośrodek decyzyjny preferujący homeostazę pasywną opiera swoje działania na biernym adaptowaniu się do zachodzących zmian środowiskowych, przejawia tendencję do zachowania równowagi na poziomie niezmiennym,

⁹⁷ Ibidem, s. 36-37.

⁹⁸ Z.J. Pietraś, *Decydowanie...*, op. cit., s.57.

- Ośrodek decyzyjny preferujący homeostazę aktywną opiera dążenia do zachowania równowagi ze środowiskiem w oparciu o czynne przystosowywanie środowiska do własnych potrzeb, poprzez próbę narzucenia mu własnych wartości, funkcji i struktury⁹⁹.

Metody określenia decydenta oraz ośrodka decyzyjnego będą istotne w III rozdziale pracy podczas analizy konkretnych przypadków. Powyższy wywód jest zatem istotny z perspektywy dalszych analiz.

2.1.2. Racjonalne podstawy procesów decyzyjnych

Stosowanie teorii gier w nauce opiera się na mniej lub bardziej matematycznym rozumowaniu, w zależności od dziedziny nauki, w jakiej ją zastosujemy. W politologii jest ona stosowana przede wszystkim jako narzędzie badania teoretycznych problemów w zakresie budowania strategii i taktyki politycznej¹⁰⁰. Teoria gier stanowi użyteczne narzędzie dla analizy politologicznej – pozwala na analizę sytuacji decyzyjnej oraz stwarza możliwości poczynienia prognoz co do potencjalnych dalszych ruchów ośrodka decyzyjnego.

Podstawowym założeniem – jak pisze Piotr Sienkiewicz – jest przekazywanie przez jednego z uczestników podstaw gry, w oparciu, o które drugi z uczestników jest w stanie podjąć dalsze decyzje, stosując tym samym tzw. „kierowanie refleksyjne”¹⁰¹. W układzie tym obie strony oczekują wzajemnie racjonalności w podejmowanych przez oponenta działaniach. W przeciwnym wypadku podjęte ruchy w grze nie przyniosą spodziewanych efektów, a prowadzona gra będzie niezwykle trudna do odwzorowania w macierzach gry.

W tym miejscu warto przedstawić podstawowe elementy teorii gier. Poniższe elementy są stałe niezależnie od gry, która zostaje poddana analizie i korespondującej z nią macierzy wypłat:¹⁰²

1. Uczestnicy – aby dana sytuacja mogła przybrać postać gry niezbędnym jest, by pojawiły się co najmniej dwie strony, które wchodzić we wzajemne interakcje. Określenie

⁹⁹ Z.J. Pietraś, *Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 5, s. 65-69.

¹⁰⁰ Z.J. Pietraś, *Decydowanie...*, op. cit., s. 178.

¹⁰¹ P. Sienkiewicz, *Sytuacje konfliktowe – modelowanie systemowe*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki. T. 1, Klasyczne i nowe obszary badawcze, pogranicza dyscyplin i dziedzin, kwestie teorii i praktyki*, red. L. W. Zacher, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 223-224.

¹⁰² M. Kleinowski, *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Duet, Toruń 2010, s. 20-23.

uczestników jest niezwykle trudne w politologii, gdyż oprócz dwóch głównych graczy, występują potencjalni przeciwnicy i koalicjanci, którzy mogą, lecz nie muszą wpływać na przebieg gry. Pomóc może tutaj podejście agregujące nie-graczy jako element środowiska, w którym odbywa się gra. Dzięki takiemu podejściu można dokładniej zbadać przebieg gry, bez zbędnych rozpraszaczy.

2. Interesy – gracze muszą posiadać obiektywnie istniejące interesy, cele do osiągnięcia, które finalnie mają przynieść maksymalne korzyści lub zadowolenie. Istotnym jest by właściwie postrzegać interesy własne jak i strony przeciwnej. Zrozumienie oponenta pozwoli na racjonalne podejmowanie decyzji w trakcie trwania gry.
3. Sprzeczność lub konflikt interesów – czyli sprzeczność dążeń, zderzenie interesów. Założenie to jest prawdziwe wtedy, gdy występują trzy poniższe elementy:
 - Wyodrębniono strony o sprecyzowanych dążeniach,
 - Występuje współzależność pomiędzy stronami (żadna strona nie jest w stanie osiągnąć założonego celu bez zgody/ udziału oponenta),
 - Obie strony gry nie pomagają sobie w osiągnięciu założonego celu, blokują realizację dążeń lub stanowią przeszkodę w ich realizacji.

W grach o sumie zerowej zwycięstwo jednej ze stron musi z konieczności oznaczać przegraną drugiej strony, w przeciwieństwie do gier o sumie niezerowej. W tych drugich wielkość wygranej jednego z graczy nie jest bezwzględnie równa przegranej drugiego, istnieje możliwa kombinacja, w której to obaj gracze wygrywają, jednak nie maksymalizują osiągniętej korzyści, z uwagi na osiągnięcie korzyści również przez przeciwnika.

4. Strategie – plan działania przyjęty przez gracza. W teorii gier ważnym jest, by liczba możliwych scenariuszy była ograniczona, gracze znali dostępne strategie działania, zarówno własne, jak i drugiej strony. Jest to warunek niezbędny dla racjonalnego podejmowania decyzji przez graczy. Rodzaj przyjętej strategii jest w dużej mierze warunkowany zachowaniem strony przeciwnej.
5. Wyniki – gracze posiadają wiedzę jakie wyniki generuje przyjęty scenariusz, dzięki czemu mogą podejmować racjonalne decyzje. Wyniki przed podjęciem ostatecznej decyzji są szacunkowe, dopiero podjęcie działania generuje ostateczny wynik rozgrywki.
6. Działania – określają one wynik gry. W klasycznej teorii gier są one podejmowane jednocześnie, jednak rozszerza się również badania o gry sekwencyjne.
7. Zasady – muszą być one ściśle określone.

8. Racjonalność – powinna się ona opierać na trzech podstawowych elementach:

- Znajomości hierarchii preferencji własnych,
- Znajomości hierarchii preferencji przeciwnika,
- Dążenia do maksymalizacji realizacji swoich celów¹⁰³.

Choć od graczy oczekuje się racjonalności, badania wykazują, że nie zawsze ona występuje. Tadeusz Tyszka w swojej publikacji *Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji*, przybliżył badanie opublikowane w magazynie „Tide”. Respondenci zostali zapytani o opinię dotyczącą Ustawy o Metalicznych Metalach. Pytanie jakie zostało postawione brzmiało: „Która z poniższych odpowiedzi najlepiej wyraża Twoją opinię w sprawie Ustawy o Metalicznych Metalach?”

- a. Byłoby to słuszne posunięcie ze strony amerykańskiej,
- b. Jest to przedsięwzięcie słuszne, ale powinno być pozostawione do decyzji poszczególnych stanów,
- c. Jest to przedsięwzięcie właściwe, jeśli chodzi inne państwa, ale niekoniecznie dla Ameryki,
- d. Jest zdecydowanie nieużyteczne¹⁰⁴.

Na powyższe pytanie nie udzieliło odpowiedzi 30% respondentów, zaś 41% wybrało odpowiedź (b), 15% (a), 11% (c) i 3% (d). Łącznie 70% respondentów wyraziło swoją opinię w sprawie ustawy, która nie istniała. Jak pisze T. Tyszka badanie to nie było odosobnione, a wyniki pozwoliły sformułować tezę, iż nie ma tak absurdałnego pytania, które nie jest w stanie pozyskać pseudo opinii od znacznej grupy przepytanych respondentów¹⁰⁵. Rodzi się zatem pytanie: Czy społeczeństwo jest wystarczająco odpowiedzialne i zorientowane w bieżących wydarzeniach, by brać aktywny udział w podejmowaniu decyzji? Jest ono przecież decydem w rozstrzyganiu pytań referendalnych, które bezpośrednio wpływają na kształtowanie systemu prawnego danego państwa. Podejmując próbę odpowiedzi na to pytanie, należy zaznaczyć, że referenda są poprzedzone kampanią przedreferendalną. Podczas niej zarówno przeciwnicy, jak i zwolennicy wprowadzenia danej zmiany w systemie przedstawiają argumenty popierające ich postulaty. Kampania przedreferendalna zatem ogranicza możliwość podjęcia przez obywatela decyzji nieprzemyślanej, impulsywnej, choć nie wyklucza jej zupełnie. W rozdziale III zostaną

¹⁰³ Ibidem, s. 20-23.

¹⁰⁴ T. Tyszka, *Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji*, GWP Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 1999, s. 13-14.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 14.

zaprezentowane wybrane głosowania referendalne przeprowadzone w państwach europejskich w XXI wieku. Choć ich tematyka była zróżnicowana i niejednokrotnie odpowiadała na potrzeby zmian sygnalizowane przez społeczeństwo, każde z nich zostało zainicjowane przez systemowych *veto players*, nie zaś przez samych obywateli.

W dalszej części pracy uwaga zostanie skoncentrowana na teorii *veto players*. Choć koncepcja ta nie jest odmianą teorii gier, mocno z niej czerpie, niezbędnym było zatem przytoczenie podstawowych założeń teorii gier, by móc w pełni zrozumieć jakie mechanizmy rządzą „graczami sprzeciwu”. Teoria *veto players* zostanie zastosowana przy analizie referendów, które odbyły się w państwach europejskich na przełomie ostatnich lat. Zanim jednak teoria ta zostanie przybliżona, bardzo ważnym z perspektywy niniejszej pracy jest omówienie również biologicznych i psychologicznych aspektów podejmowania decyzji.

2.1.3. Pozaracjonalne podstawy procesów decyzyjnych

Emocje swego czasu były ignorowane w badaniach zachowań politycznych, gdyż sprowadzano je do irracjonalnych popędów, pozostałości historii ludzkiej ewolucji. Jednak podejście to było nieadekwatne do realiów ludzkiego postępowania. Rola emocji jest mocno zauważalna przykładowo w grze typu *one-shot*. Gdy gracz jest kierowany gniewem i chęcią szybkiego rewanżu, jego postępowanie określone przez obserwatorów jako irracjonalne, dla samego gracza może wydać się najlepszym możliwym w danym momencie wyborem¹⁰⁶. Pozbawienie człowieka emocjonalnej części podejmowania decyzji nie pozwoli mu na podjęcie jakiegokolwiek decyzji, co pokazują poniższa historia.

Pewien znakomity radca prawny przeszedł operację usunięcia niedużego guza zlokalizowanego w płacie czołowym mózgu. Chirurg wykonujący zabieg niechcący przeciął połączenia nerwowe pomiędzy płatem czołowym a ciałem migdałowatym. Po operacji radca prawny szybko wrócił do obowiązków zawodowych, jednak dotychczasową pracę zaczął wykonywać bardziej nieudolnie niż przed operacją. Szybko stracił posadę, a pomimo zdobycia zatrudnienia w innej firmie, nie utrzymał się długo na nowym stanowisku, w krótkim czasie został osobą bezrobotną, żona od niego odeszła, na koniec stracił dom. Wyniki testów neuropsychologicznych były w normie. Lekarzowi badającemu byłego radcę prawnego było niezwykle trudno określić podczas wizyty przyczynę coraz gorszego radzenia sobie w życiu.

¹⁰⁶ K. Binmore, *Teoria gier*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 99-100.

Dopiero próba ustalenia kolejnego terminu wizyty wykazała w czym tkwi problem. Były radca prawny nie był w stanie wybrać terminu spotkania. Dla każdego z zaproponowanych przedstawiał argumenty za i przeciw, jednak nie potrafił wybrać żadnego z nich. Problem pacjenta tkwił w tym, że jego przemyślenia nie budziły w nim absolutnie żadnych emocji, w konsekwencji czego żadna z opcji nie wydawała mu się mniej lub bardziej atrakcyjna od pozostałych. Analiza zachowania pacjenta pozwoliła na poczynienie wniosków, iż ludzki mózg nie działa jak komputer – nie potrafi podjąć ostatecznej decyzji w oparciu o racjonalną argumentację za i przeciw. Dopiero nadanie emocji poszczególnym opcjom pozwala na dokonanie decyzji w oparciu o największe znaczenie emocjonalne, które jest przekazywane w formie przeczucia, iż ta opcja jest najlepszą możliwą¹⁰⁷.

Odnosząc się do powyższej scenki, głównym założeniem w tej części pracy jest zwrócenie uwagi, iż potencjalni gracze to jednostki racjonalne, jednak opierające swoje decyzje nie tylko o matematyczne kalkulacje. Czysto matematyczne wyliczenia macierzy nie uwzględniają czynnika psychologicznego. Jeśli graczami są ludzie, a nie maszyny nie można wyeliminować z analizy emocji, które mogą skłonić do podjęcia decyzji niekorzystnej w odniesieniu do macierzy wypłat, lecz adekwatnej dla stanu psychicznego decydenta. Pokazuje to jak bardzo nasze decyzje mogą być zależne od środowiska w jakim się znajdujemy. Przed ostatecznym terminem referendum zarówno grupy „za” i „przeciw” prowadzą kampanie nakłaniające obywateli do podjęcia określonej decyzji. Potencjalnie można przyjąć, że ich intensywność i efektywność nie ma dominującego wpływu na ostateczny wynik głosowania, gdyż poszczególni wyborcy podejmują decyzję w zaciszu domowym, zgodnie ze swoim sumieniem i niezależnie od wpływów zewnętrznych. Jednak czy na pewno? Powyższa historia pokazuje, że racjonalna część przegrywa ze sferą emocjonalną w trakcie podejmowania decyzji. Jak przedstawia się to w praktyce referendalnej? Ten temat zostanie ponownie rozpatrzony podczas analizy konkretnych przypadków w rozdziale III.

Połączenie czynników racjonalnych i emocjonalnych przedstawia się w zjawisku tak zwanej „kaskady informacyjnej”, opierającej się na podejmowaniu decyzji korespondującej z decyzją podjętą przez poprzednika. Decyzja jest generowana na podstawie połączenia racjonalnych i emocjonalnych przesłanek. Poniżej została zaprezentowana „kaskada informacyjna” na przykładzie procesu podjęcia decyzji, którą przydrożną restaurację wybrać.

¹⁰⁷ D. Goleman, *Inteligencja emocjonalna w praktyce*, Media Rodzina, Poznań 1999, s. 83.

Jadąc samochodem w porze obiadowej para napotyka zatoczkę, przy której znajdują się dwie restauracje. Pierwsza z nich z zewnątrz prezentuje się obiecująco – fasada budynku jest zadbane, taras przed restauracją prezentuje się znakomicie, druga zaś nie zachęca do wejścia z uwagi na wygląd zaniedbanego budynku w jakim się znajduje. Para zastanawia się, którą restaurację wybrać. Potencjalnie lepszym wyborem wydaje się restauracja numer 1, lecz na parkingu przed nią nie ma żadnego samochodu, co wskazuje na prawdopodobny brak gości. Restauracja numer 2 zaś, choć nie zachęca wyglądem najprawdopodobniej obsługuje w tym momencie większą liczbę gości, o czym świadczą dwa samochody zaparkowane na parkingu przed wejściem. Choć indywidualne preferencje wskazują, iż restauracja numer 1 jest lepszym wyborem, para kieruje się do restauracji numer 2, opierając swój wybór na założeniu, że skoro dwa poprzednie samochody się przed nią zatrzymały, to musi ona oferować lepsze jedzenie. Parkując pod restauracją numer 2, tym samym zwiększyli prawdopodobieństwo, iż kolejny samochód również się pod nią zatrzyma, odrzucając możliwość zaryzykowania zjedzenia obiadu w restauracji wyglądającej w pierwszym wrażeniu na lepszą, co jednak nie znajduje potwierdzenia empirycznego poprzez wybór gości. Zagadnienie kaskad informacyjnych można interpretować jako dylemat społeczny. Podejmując wybór indywidualnie istnieje większe ryzyko zjedzenia gorszego obiadu. Ryzyko to maleje wraz z decyzją opartą na doświadczeniu innych kierowców, którzy z jakichś względów wybrali restaurację numer 2¹⁰⁸. Powyższy przykład prezentuje proces podejmowania decyzji w oparciu o argumenty racjonalne (ilość gości restauracji) oraz emocjonalne (ładniejsza restauracja budziła większe zaufanie co do jakości serwowanych obiadów). Ostateczna decyzja została podjęta w oparciu o dowód społeczny – założenie, że x osób przed nami nie mogło się mylić. Tendencja ludzi do podejmowania w ten sposób decyzji zainteresowała badaczy, co zostało szerzej rozpatrzone w oparciu o elementy nauk biologicznych i przełożone na grunt badań społecznych. Wnioski jakie zostały w ten sposób wyciągnięte zostaną przybliżone poniżej.

Powyższe zjawisko jest ściśle powiązane z tzw. tendencją do „rojenia się” społeczeństwa, tj. zjawiska samoorganizacji jako typu zachowań. Jak pisze A. Rothert jest to zjawisko kierowane niezamierzoną celowością, aktywnością samą w sobie pozbawioną centrum dowodzenia. Zjawisko z jednej strony jest nielinearne, niehierarchiczne, rozproszone, idealne wręcz do zastosowania jako narzędzie demokracji (zwłaszcza bezpośredniej), z drugiej

¹⁰⁸ J. Haman, *Gry wokół nas. Socjolog i teoria gier*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 143-148.

jednak strony może zostać poddane manipulacji i inżynierii społecznej, w zależności od tego jak zostanie poprowadzone¹⁰⁹.

Pojęcie roju jest zaczerpnięte z nauk biologicznych. Na czym zatem polega logika roju, która została przeniesiona na pole badań społecznych i politologicznych? Główna zasada rojenia się jest oparta na instynktownym „obserwowaniu” swoich najbliższych sąsiadów i w ten sposób dostosowania swojego zachowania do ogólnie przyjętej przez pozostałych linii działania¹¹⁰. Wykorzystanie tej zależności może okazać się politycznie skutecznym zabiegiem, co faktycznie jest zauważalne we współczesnej polityce. Coraz mniej znaczą programy polityczne, coraz więcej zaś wykreowany wizerunek. Partie polityczne mocniej skupiają się na budowaniu pozytywnego PR, niż wartościowego programu politycznego. Stosuje się tu tak zwaną formułę partii *catch-all*, która niesie za sobą odejście od partii światopoglądowych do partii zmiennych opinii¹¹¹. Zabieg ten pozwala na budowanie bazy wyborców, którzy dzięki zręcznym zabiegom marketingowym identyfikują się z samą marką partii, nie zaś z konkretnym programem politycznym. Duży wpływ ma tutaj również czynnik społeczny. Preferencje polityczne mogą być również kreowane poprzez środowisko w jakim dana jednostka funkcjonuje. Poglądy polityczne grupy mogą zostać przyjęte jako własne, by uniknąć ostracyzmu i czuć się integralną częścią grupy. Gdzie należy upatrywać źródła takich zachowań?

Jak pisze Jonathan Haidt – ludzie są grupolubni, stąd powszechna przynależność do klubów, drużyn, itp. Przejmowana jest tam tożsamość grupowa, dzięki której członkowie współpracują ze sobą, choć wzajemnie się nie znają, łączy ich wspólny cel. Skłonność do rojenia się – jak pisze J. Haidt – pozwala na chwilowe angażowanie się do działania w ramach projektów zbiorowych, porzucając w tym czasie dążenie do osiągnięcia własnych korzyści¹¹². Co ciekawe według analiz biologów przeprowadzonych na wielu gatunkach działających w grupach, jedynie ludzie przejawiają tendencję do podejmowania wspólnego działania z osobnikami niespokrewnionymi.

Tendencja ta ułatwia pozyskiwanie wiernych wyborców. Jak pokazują badania przeprowadzone w 2004 przez badacza Drewa Westena za pomocą techniki czynnościowego rezonansu magnetycznego, który uchwycił reakcje mózgów zwolenników różnych opcji

¹⁰⁹ A. Rothert, *Cybernetyczny...*, op. cit., s. 101.

¹¹⁰ Ibidem, s. 135.

¹¹¹ M. Kaczmarzyk, M. Migalski, *Homo politicus sapiens. Biologiczne aspekty politycznej gry*, Wydawnictwo Sonia Draga Post factum, Katowice 2020, s. 36.

¹¹² J. Haidt, *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?*, Smak Słowa, Sopot 2014, s. 253-254.

politycznych na przedstawioną im kombinację slajdów, każdy z badanych dążył do uzasadnienia swoich preferencji pomimo czynników podważających ich racjonalność. Slajdy przedstawiały wypowiedzi kandydatów na stanowisko prezydenta USA – Georga W. Busha oraz Johna Kerry’ego. Slajdy stanowiły przeplatankę wypowiedzi tych polityków z czasu kampanii, następnie przedstawiono negatywne dla wizerunku kandydata i jego wypowiedzi wydarzenia, ostatecznie prezentację zakończono slajdem usprawiedliwiającym postępowanie polityka. Badanie wykazało, że slajd pokazujący omyłność popieranego polityka wytwarzał w mózgu reakcję adekwatną do odczuwania bólu, zaś slajd tłumaczący danego polityka (przywracający w niego wiarę) wykazywał w mózgu uwolnienie niewielkiego przepływu dopaminy. Badanie to może uzasadniać, dlaczego część wyborców broni popieranej przez nich opcji politycznej, nawet jeśli w świetle zdarzeń działanie to wydaje się być co najmniej irracjonalne¹¹³.

Grupolubność choć może przynosić pozytywne efekty (np. coroczne finały Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy w Polsce doposażają szpitale w nowoczesny sprzęt medyczny), wystawia społeczeństwo na podatność na manipulacje ze strony grup rządzących, gdyż – jak pokazuje historia – dobrze poprowadzona argumentacja może skłonić miliony nawet do oddania życia w imię religii, narodu czy państwa. Politycy, którzy potrafią związać ze sobą wyborcę, trwale mogą dysponować jego głosem. O te „dusze” toczy się zatem gra polityczna¹¹⁴. Jedynym z zabiegów stosowanych przez polityków celem trwałego pozyskania wyborcy jest dzielenie społeczeństwa na MY-ONI. Narzędziem często stosowanym w tym zakresie jest używanie tzw. *hate-speech* (mowy nienawiści), budzącej poczucie zagrożenia ze strony INNYCH, niejednokrotnie pomieszanego w skrajnych przypadkach z nienawiścią do grupy reprezentującej inne wartości. Świetnie w tym celu sprawdza się umiejętność budowania narracji, która oddziela daną grupę polityków od ich politycznych konkurentów, tym samym wskazując kto jako jedyny jest w stanie obronić społeczeństwo przed INNYMI. Może to być historia o sprawiedliwym sędzi, dzielnym szeryfie czy narodzie wybranym, itp.¹¹⁵. W tym zakresie ważnym jest wybranie przez polityków odpowiedniego dylematu, który podzieli społeczeństwo na MY-ONI. Są to włączniki dla naszych modułów moralnych. Pozwalają one politykom na zdobycie czasu, poparcia, czy też uwagi społeczeństwa¹¹⁶. Mogą stanowić bazę dla pozyskania elektoratu lub temat zastępczy by zatuszować inne bieżące problemy.

¹¹³ Ibidem, s. 125-128.

¹¹⁴ M. Kaczmarzyk, M. Migalski, *Homo politicus...*, op. cit., s. 75.

¹¹⁵ J. Haidt, *Prawy umysł...*, op. cit., s. 125-126.

¹¹⁶ Ibidem, s. 184.

Jak zostanie to zaprezentowane w kolejnym rozdziale, tego typu dylematy moralne są czasem przedstawiane społeczeństwu w ramach pytań referendalnych. Choć sam model zaproponowany przez G. Tsebelisa bazuje na przesłankach racjonalnych, biorąc pod uwagę zależności trudno przejść do interpretacji konkretnych przykładów głosowań z pominięciem warstwy przesłanek nieracjonalnych. Udział w głosowaniach brali przeciętni obywatele, nie zaś maszyny głosujące. Pozbawienie dalszych analiz elementu związanego z emocjami mogłoby zaburzyć ich wiarygodność.

2.2. *Veto players* – podstawowe założenia

Koncepcja *veto players* została po raz pierwszy zaprezentowana przez amerykańskiego politologa George'a Tsebelisa w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku w artykule opublikowanym na łamach „British Journal of Political Science”¹¹⁷, a szerzej rozwinięta w 2002 roku w monografii *Veto Players: How Political Institutions Work*. Propozycja badacza wpisuje się w nurt badań nad instytucjami, jednak spogląda na ten obszar szerzej, wychodząc poza refleksje nad samą strukturą władzy elementów organizacyjnych będących jej granicą, a skupia się na poszukiwaniu wspólnej płaszczyzny wyjaśniania procesów podejmowania decyzji dla różnych modeli demokratycznych reżimów politycznych. Główny nacisk jest zatem położony na pytania, czy w ramach danego systemu politycznego istnieje możliwość dokonania politycznej zmiany oraz od jakich czynników zależy utrzymanie, bądź naruszenie dotychczasowego *status quo*¹¹⁸.

Koncepcja *veto players* to propozycja analizująca zachowania polityczne, której G. Tsebelis użył jako narzędzia do zbadania produktów systemu politycznego (*outcomes*). Jak pisze autor, nieważne jacy oraz ilu jest decydentów, wszyscy dbają o ostateczne wyniki podjętych decyzji, gdyż każdy z nich ma określone preferencje, które pragnie zaspokoić¹¹⁹. Koncepcja Tsebelisa zmierza zatem do poznania logiki procesów decyzyjnych w różnych formalnych układach instytucjonalnych. *Veto players* to aktorzy, tj. jednostki lub podmioty zbiorowe, których zgoda jest konieczna do zmiany *status quo*.¹²⁰ Stabilność polityki zatem jest efektem konstelacji „graczy sprzeciwu” (*veto players*). Aktorami mogą być tutaj zarówno

¹¹⁷ G. Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, Multipartyism*, „British Journal of Political Science” 1995, Vol. 25, No. 3, s. 289-325.

¹¹⁸ R. Glajcar, *Zasada podziału władzy a koncepcja veto players*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3(158), s. 45-76.

¹¹⁹ G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, New York–Princeton, 2002, s. 17.

¹²⁰ Ibidem, s. 37.

jednostki bądź grupy sprawujące realną kontrolę nad organami państwowymi, np. partia rządząca, grupy bądź jednostki nie sprawujące bezpośredniej kontroli nad danym organem państwowym, lecz posiadające potencjał blokowania wdrożenia danych decyzji, np. grupy interesu¹²¹.

Konstelacja instytucjonalnych graczy sprzeciwu jest zależna od modelu systemu politycznego funkcjonującego w danym państwie. W pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, który z klasycznych modeli ustrojowych zostaje poddany analizie, czy jest to parlamentaryzm, prezydencjalizm czy też semiprezydencjalizm. Ułatwia to określenie liczby instytucjonalnych *veto players* w systemie oraz określenie podmiotu kontrolującego agendę, jednak stanowi to jedynie odzwierciedlenie formalnych norm prawnych, w ramach, których toczy się życie polityczne. W niniejszej pracy istotnym jest określenie, jak te normy prawne funkcjonują w rzeczywistości oraz czy są one modyfikowane poprzez pozainstytucjonalne aspekty związane z rywalizacją polityczną. Dociekając użyteczności koncepcji *veto players* w badaniach demokratycznych reżimów politycznych należy zwrócić uwagę, iż z jednej strony koncepcja Tsebelisa koresponduje wprost z danym modelem podziału władzy, z drugiej zaś strony respektuje dynamiczny charakter procesów politycznych. Dzięki przywołanej koncepcji możliwe jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy podział władzy w danym systemie politycznym jest faktycznie realizowany według powszechnie obowiązujących zasad prawnych, czy zaś *de facto* funkcjonuje według niepisanych zasad w oparciu o np. układ sił parlamentarnych¹²².

G. Sartori zaproponował spojrzenie na układ sił politycznych, w którym partie polityczne uzależniają się wzajemnie wobec siebie, stając się tym samym układem interakcji, w którym każda z partii staje się funkcją (w ujęciu matematycznym) pozostałych partii, reagując w sposób rywalizacyjny bądź nierywalizacyjny na działania pozostałych partii¹²³. Odnosząc propozycję G. Sartoriego do koncepcji *veto players* należy zauważyć, że liczba partyjnych graczy sprzeciwu nie musi w sposób proporcjonalny odpowiadać układowi systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym. Dane ugrupowanie polityczne nie musi też stać się z definicji *veto player*, tę rolę przyjmuje dopiero na bazie wykreowanego na poziomie parlamentarnym układu politycznego, którego częścią się staje. Niezbędnym zatem wydaje się uchwycenie dynamiki wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi frakcjami

¹²¹ R. Glajcar, *Zasada...* op. cit.

¹²² Ibidem.

¹²³ G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR Press, Colchester 2005, s. 39.

politycznymi, w szczególności na działaniach opartych na konkurencji bądź kooperacji. Podjęcie działań opartych na konkurencji zwiększa ilość *veto players* w systemie, zaś przewaga działań kooperacyjnych wymaga dookreślenia czy wiążą się one ze współpracą w ramach układu koalicyjnego czy też odnoszą się do preferowanego wzorca strategii funkcjonowania konstelacji frakcji parlamentarnych.

W systemie parlamentarnym sam parlament w kontekście koncepcji *veto players* może być rozpatrywany dwojako – jako samodzielny gracz sprzeciwu bądź też jako układ graczy sprzeciwu. Ujęcie to dotyczy występowania parlamentu jako spójnego organu względem innego organu sprawującego władzę, np. względem prezydenta. To, czy należy go rozpatrywać jako indywidualny lub kolektywny *veto player* zależy od wewnętrznego układu sił. W przypadku, gdy główna frakcja polityczna posiada więcej niż połowę dostępnych mandatów, odbiera potencjał właściwy graczom sprzeciwu pozostałym frakcjom parlamentarnym, a sam parlament może być rozpatrywany jako indywidualny *veto player*¹²⁴. W systemie parlamentarnym ważnym graczem sprzeciwu jest rząd. Aby poprawnie zdefiniować jego znaczenie należy określić jego status: czy jest on mniejszościowy czy większościowy, ile partii politycznych wchodzi w jego skład? Według samego Tsebelisa poprawne zdefiniowanie tych cech jest ważniejsze dla zrozumienia logiki działania parlamentu aniżeli format systemu partyjnego występujący na poziomie parlamentarnym. Zwłaszcza, że w systemach parlamentarnych rządy posiadają uprawnienia pozwalające na kształtowanie i kontrolowanie agendy¹²⁵. W parlamentaryzmie najsilniejszym *veto player* będzie zatem jednopartyjny rząd większościowy.

Przechodząc dalej do prezydenccjalizmu, jest to najprostszy model do określenia gracza sprzeciwu na szczeblu władzy wykonawczej, gdzie z uwagi na monistyczną budowę organu egzekutywy, instytucjonalny *veto player* jest jeden. System prezydencki pozostawia egzekutywę w separacji od legislatury w trzech wymiarach, a mianowicie w wymiarze legitymizacyjnym, organizacyjnym i personalnym. W systemie semiprezydenckim zaś prezydent jest aktywnym podmiotem dualistycznej egzekutywy. Model ten jest wynikiem procesu łączenia dwóch powyższych rozwiązań systemowych, w efekcie, którego od XX wieku model semiprezydencki ma swoje zastosowanie np. we Francji. Model, w którym prezydent staje się instytucjonalnym graczem sprzeciwu powoduje pewną zauważalną cechę systemu,

¹²⁴ R. Glajcar, *Zasada...* op. cit.

¹²⁵ G. Tsebelis, *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies*, [w:] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, red. H. Döring, The University of Chicago Press, Frankfurt 1995, s. 84.

mianowicie wzmacnia dążenia partii (przede wszystkim rządzącej) do umieszczenia na stanowisku prezydenta „swojego człowieka”. Tendencja ta jest odwrotnie proporcjonalna w systemach, gdzie rola prezydenta sprowadza się do funkcji reprezentacyjnych i nie wykazuje cech typowych dla *veto player*¹²⁶.

Kondensując powyższe do kilku kluczowych punktów, należy stwierdzić, iż w myśl teorii Tsebelisa:

- Im więcej *veto players* występuje w danym układzie politycznym, tym mniejsza staje się realna możliwość zmiany *status quo*;
- Im większa rozbieżność programowa i ideologiczna graczy sprzeciwu, tym mniejsze prawdopodobieństwo zmiany *status quo*;
- Im większa spójność *veto players*, tym mniejsze prawdopodobieństwo, iż aktor opozycyjny będzie miał możliwość wprowadzenia zmian w *status quo*¹²⁷.

Aby prawidłowo zlokalizować *veto players* w danym systemie niezbędnym jest uwzględnienie dwóch poniższych elementów:

- wspólna wiedza na temat lokalizacji różnych graczy sprzeciwu w przestrzeni politycznej,
- przyjęcie założenia, iż *veto players* działają tylko na podstawie swoich preferencji politycznych, a nie na podstawie innych względów (np. partykularne cele wyborcze, działanie jedynie na rzecz ich okręgu wyborczego itp.).

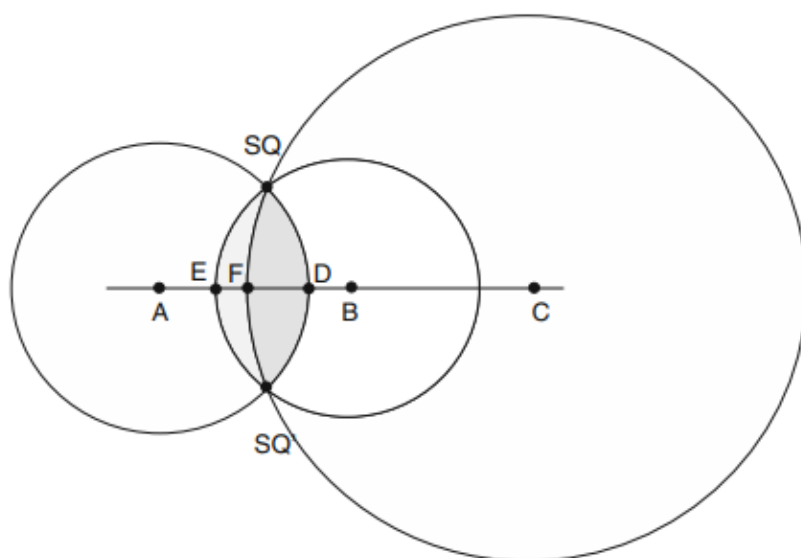
Różni potencjalni *veto players* posiadający identyczne lub bardzo zbliżone preferencje, będą analizowani jako jeden *veto player*, ponieważ zawsze będą zgadzać się kolegiennie na każdą zmianę polityki w odpowiadającym im układzie.

Należy również zaznaczyć, że w przypadku, gdy preferencje polityczne trzech graczy sprzeciwu znajdują się na tej samej linii ideologicznej, najbardziej centrowe stanowisko zanika, w efekcie czego liczy się jedynie odległość między skrajnymi *veto players*. Najbardziej centrowa reprezentacja łączy się w koalicje z jednym ze skrajnych aktorów, wzmacniając tym samym zarówno swoją pozycję jak i pozycję koalicjanta. Podsumowując – w teorii tej nie liczy się tyle liczba, co „zakres” ideologiczny *veto players* (odległość na osi ideologicznej dwóch najbardziej skrajnych graczy), co obrazuje zaprezentowany przez G. Tsebelisa diagram:

¹²⁶ R. Głajcar, *Zasada...* op. cit.

¹²⁷ G. Tsebelis, *Veto Players*, op. cit., s. 25.

Rysunek 2.1, Zakres interesów veto players



Veto players w tym zestawieniu są aktorzy A i C, aktor B został wchłonięty (złączył swój potencjał z koalicjantem) wewnątrz systemu, Źródło: G. Tsebelis, *Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction*, https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2020/12/Tsebelis2011_Chapter_VetoPlayerTheoryAndPolicyChang.pdf [dostęp:09.08.2022].

Powyższe rozważania dotyczyły aktorów politycznych rywalizujących ze sobą o poparcie wyborcze obywateli. Poza nimi w skład katalogu instytucjonalnych veto players wchodzi również sądy i trybunały. W myśl zasady trójpodziału władzy są one niezależne od pozostałych władz, posiadają również kompetencyjny monopol w sprawowaniu władzy sądowniczej. Niezależność i niezawisłość sądów wynikają wprost z zapisów prawa, najczęściej stanowi o tym konstytucja. Fakt, iż funkcje te sprawowane są przez ludzi, których działania nie są jedynie determinowane zapisami prawa powoduje, że w analizach poszczególnych przypadków należy pochylić się nad faktycznym funkcjonowaniem tychże organów oraz należy indywidualnie ocenić ich niezależność względem legislatury i egzekutywy. Z ogólnego założenia żaden z organów sądowniczych (rozumiany w sposób tradycyjny) nie może być traktowany jako veto player. Praktyka pokazuje jednak, iż w rzeczywistości często organ ten taką pozycję przyjmuje, zatem jego istotność względem omawianej koncepcji należy określić poprzez analizę zasięgu ingerencji w decyzje polityczne oraz zakres przyznanych w tym zakresie kompetencji. Jeśli sądy i trybunały prowadzą działalność szerszą niż blokowanie niekonstytucyjnych decyzji

legislatywy i zauważalne jest ich uczestnictwo w procesie tworzenia prawa (np. poprzez samodzielne poprawianie projektów ustaw), organ ten staje się graczem sprzeciwu¹²⁸.

Poza instytucjonalnymi *veto players* należy zaznaczyć, że w systemach politycznych występują również pozainstytucjonalni gracze sprzeciwu (*societal veto players*)¹²⁹. Należy wymienić tutaj przede wszystkim związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy interesu oraz Kościół (duchowni) jako legalnych pozainstytucjonalnych graczy oraz organizacje nielegalne (bądź nieformalne) takie jak klany, kartele, mafie czy „szare eminencje”. Zaznaczenie ich obecności w systemie jest ważne z perspektywy dalszej części pracy. W przypadku kontrowersyjnych lub ważnych decyzji, te grupy mogą stworzyć bariery dla władz, co uniemożliwia wprowadzenie danego rozwiązania.

Pierwszym krokiem w określeniu struktury *veto players* w rozpatrywanym przypadku jest ustalenie liczby i tożsamości jego instytucjonalnych graczy sprzeciwu poprzez określenie, ile i które instytucje są zobowiązane do wyrażenia zgody na przyjęcie nowej polityki (określonej w ramach konstytucji danego państwa). Jeśli chodzi o proces ustawodawczy, przykładowo w Stanach Zjednoczonych są to minimum trzy instytucje, których zgoda jest niezbędna, tj. Prezydent, Izba Reprezentantów i Senat, w Niemczech zaś najczęściej niezbędna jest zgoda dwóch graczy, czyli Bundestag i Bundesrat, we Francji Zgromadzenia Narodowego i Prezydenta, podczas gdy tylko jedna instytucja musi zaaprobować zmianę polityki Wielkiej Brytanii (Izba Gmin)¹³⁰. Ważnym jest również (jak zostało to zaznaczone powyżej) określenie pozycji sądów i trybunałów w każdym z analizowanych przypadków. Konstelacje *veto players* są różne w zależności od rozpatrywanego przypadku, trudno jest tym samym podać niezmienny układ graczy sprzeciwu dla każdego z państw.

Reasumując powyższe, aby prawidłowo zlokalizować *veto players* należy odpowiedzieć na poniższe pytania:

- Kto kontroluje agendę legislacyjną
- Jeśli *veto players* są kolektywni, to kto i na jakiej zasadzie dokonuje ostatecznego wyboru (zwykłej większości, większości kwalifikowanej, innych metod?)

¹²⁸ R. Glajcar, *Zasada...* op. cit.

¹²⁹ M. Potz, *Political science of religion. Theorising the political role of religion*, Palgrave Macmillan 2020, s. 146.

¹³⁰ G. Tsebelis, *Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction*, https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2020/12/Tsebelis2011_Chapter_VetoPlayerTheoryAndPolicyChang.pdf [dostęp: 09.08.2022].

- Kto może zatwierdzić/ zablokować daną decyzję¹³¹.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że im bardziej pluralistyczny system, tym więcej w nim potencjalnych *veto players* (nieinstytucjonalnych) i tym trudniej wypracować konsensus zadowalający każdą ze stron. Mała ilość *veto players* jest charakterystyczna dla systemów autorytarnych. W niedemokratycznych reżimach politycznych instytucjonalni *veto players* są często wspierani przez wojsko, a tamtejsze partie polityczne mają za zadanie wspierać lidera w sprawowaniu i utrzymaniu władzy, nie zaś kreować własną politykę¹³². Reżimy te nie zostaną poddane analizie w niniejszej pracy.

Koncepcja *veto players* bardzo mocno koreluje z grami kooperatywnymi i nie-kooperatywnymi. Gry kooperatywne w polityce w głównej mierze stanowią bazę dla zawierania koalicji. Zagregowanie członków systemu w koalicji zmniejsza realną ilość *veto players* w systemie, co sprzyja efektywniejszemu podejmowaniu decyzji¹³³ (priorytety koalicji są zawarte w umowie koalicyjnej, w której każda ze stron określa, z czego jest w stanie zrezygnować oraz w zamian za co). Gry nie-kooperatywne zaś są często stosowane w relacjach pomiędzy rządzącymi a opozycją. Charakteryzują się podejmowaniem działania wielorazowo, sekwencyjnie, ponadto w pewnym odstępie czasu od ostatniego działania przeciwnej strony – w przeciwieństwie do gier kooperatywnych, które charakteryzują się podjęciem jednoczesnych działań przez wszystkich graczy, działających w porozumieniu ze sobą. Powyższe zależności mają przełożenie na praktykę referendalną zarówno na etapie tworzenia projektu referendum, pytań jakie zostaną zadane obywatelom, jak i na etapie samej kampanii przedreferendalnej, zachęcającej zarówno do udziału w samym referendumi, jak i zajęciu przez obywateli określonego stanowiska.

2.3 *Veto players* w referendach

Interakcja pomiędzy aktorami politycznymi zachodzi na wielu płaszczyznach. Jak zostanie to przybliżone w rozdziale III, nie jest ona obca również na płaszczyźnie referendalnej. Poniższa część ukazuje, w jaki sposób koncepcja graczy sprzeciwu odnalazła swoje zastosowanie podczas analizy głosowań referendalnych. Jak zostanie to wykazane w dalszej

¹³¹ G. Tsebelis, *Veto...*, op. cit., s. 76.

¹³² E.D. Mansfield, H.V. Milner, J.C. Pevehouse, *Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration*, "The World Economy" 2008, Vol. 31, No. 1, s. 67-96.

¹³³ G. Tsebelis, E. Ha, *Coalition theory: a veto players' approach*, "European Political Science Review" 2013, s. 1 – 27.

części pracy, w naukach o polityce można wyodrębnić osobną kategorię referendów – referenda *veto players*, w których niejednokrotnie zauważono, co zostanie podkreślone w rozdziałach III i IV, wykorzystanie tego narzędzia demokracji bezpośredniej w prowadzonej walce politycznej.

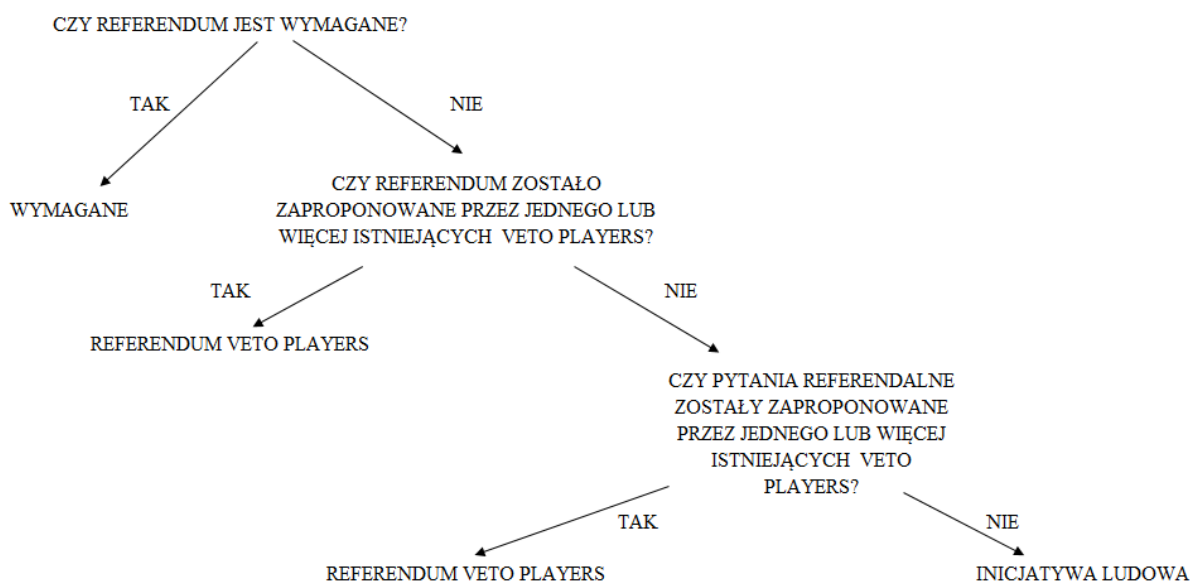
W referendach typu *veto players* najważniejszym zadaniem jest określenie instytucjonalnych graczy sprzeciwu. Ich układ jest różny w zależności od modelu przyjętego przez dane państwo oraz tamtejszych regulacji dotyczących zasad ogłaszania głosowania referendalnego. Celem zlokalizowania instytucjonalnych *veto players* należy określić każdorazowo – aktorów, którzy zadają pytanie referendalne oraz tych, którzy inicjują referendum. Jeśli w procesie legislacyjnym zarówno zainicjowanie głosowania, jak i ułożenie pytań referendalnych leży w gestii jednego instytucjonalnego *veto player* lub jeśli referendum jest zarządzane przez jednego aktora politycznego, drugi zaś zadaje pytanie referendalne, mamy do czynienia z referendami typu *veto players*¹³⁴.

Poniższy diagram ma na celu ułatwienie określenia, czy dane referendum można analizować jako referendum typu *veto players* (Rysunek 2.2). Istotnym jest udzielenie odpowiedzi na trzy kluczowe pytania:

- Czy istnieje wymóg przeprowadzenia referendum w danej kwestii?
- Czy referendum zostało zaproponowane/ zorganizowane z inicjatywy aktorów postrzeganych jako instytucjonalni *veto players*?
- Czy pytania referendalne zostały zaproponowane przez aktorów postrzeganych jako instytucjonalni *veto players*?

¹³⁴ S. Hug, G. Tsebelis, *Veto Players and Referendums Around the World*, *Journal of Theoretical Politics* 14 (4), s. 467-477.

Rysunek 2.2 Pytania definiujące różne typy referendów



Źródło: Na podstawie: S. Hug, G. Tsebelis, *Veto Players and Referendums Around the World*, "Journal of Theoretical Politics" 2015, No. 14 (4), s. 465—151.

Jak można zauważyć analizując powyższy rysunek 2.2, referendum zorganizowane przez *veto players* i/lub bazujące na pytaniach od nich pochodzących jest wedle teorii Tsebelisa referendum typu *veto players*. W przypadku zaś, gdy referendum jest organizowane w związku z wymogiem prawnym, nie kwalifikuje się do tejże kategorii. Referenda organizowane na życzenie obywateli i zawierające pytania przez nich zaproponowane są traktowane *stricte* jako inicjatywa ludowa, w przypadku zaś, gdy w oparciu o wymogi prawne zgoda obywateli jest niezbędna, by wdrożyć uchwalone przez rządzących prawo, obywatele przekształcają się w gracza blokującego, jednak nie są oni *veto players* w rozumieniu koncepcji referendum tego typu (nie są graczem instytucjonalnym).

Każde państwo ma swoją własną konfigurację *veto players* w zależności od funkcjonującego w nim systemu politycznego. Aby ułatwić w dalszej części pracy określenie instytucjonalnych *veto players* w danym państwie (w przypadku procesu referendalnego), do pracy została załączona tabela¹³⁵, która została opracowana na podstawie danych opublikowanych przez autora teorii graczy sprzeciwu¹³⁶, jednak została zmodyfikowana na

¹³⁵ Aneks I, *Podmioty zarządzające oraz zatwierdzające referendum fakultatywne*.

¹³⁶ S. Hug, G. Tsebelis, *Veto...*, op. cit.

potrzeby niniejszej pracy i zawiera jedynie państwa poddane analizie w kolejnych podrozdziałach rozdziału III.

Jak zostało to zaznaczone wcześniej, bardzo istotnym przy dokonywaniu analiz jest fakt, iż wzrost liczby aktorów o dużym dystansie ideologicznym względem siebie utrudnia zmianę *status quo*, tym samym wpływa na zwiększoną stabilność prowadzonej polityki. W przypadku referendum, oprócz instytucjonalnych graczy sprzeciwu, a także pozostałych elementów systemu, istotnym graczem jest również społeczeństwo. Dostarcza ono wkładów do systemu politycznego, które – idąc za modelem D. Eastona – muszą zostać przetworzone przez system, by zachować jego stabilność. Produktem systemu w niektórych wypadkach mogą być referenda. Co ciekawe, referendum można rozpatrywać zarówno jako produkt systemu (zachodzącej w nim walki politycznej), jak i wkład, gdyż jego wynikiem jest decyzja polityczna, którą system powinien następnie zaadoptować¹³⁷.

W kolejnym rozdziale analizie zostaną poddane referenda wyselekcjonowane przez autorkę, które spełniają przesłanki do zakwalifikowania ich do zaproponowanej przez G. Tsebelisa kategorii referendów typu *veto players*.

Podsumowanie

Reasumując, powyższy rozdział przedstawił kluczowe zagadnienia konieczne do dalszych badań podjętego tematu. Zostały zaprezentowane teorie związane z decydowaniem politycznym oraz podstawowe zagadnienia z zakresu teorii gier, omówiona została również teoria *veto players*. Dotychczasowo w polskiej politologii referenda były analizowane w dużej mierze pod kątem instytucjonalnym, rzadko skupiano się na ilości aktorów biorących udział w całej procedurze, tym bardziej nie przeprowadzano analizy z zastosowaniem teorii *veto players*. Klasyfikację zbliżoną do koncepcji *veto players* przedstawił jako jeden z nielicznych Przemysław Krzywoszyński. Autor w swoich badaniach zwrócił uwagę, iż referenda można podzielić na kontrolowane i niekontrolowane, z czego te pierwsze pochodzą – podobnie jak referenda *veto players* – z inicjatywy opozycji lub większości parlamentarnej, w zależności od aktualnego rozkładu sił politycznych. Różnica polega między innymi na wskazaniu możliwości inicjowania referendów niekontrolowanych przez opozycję, gdy ta nie ma wystarczającej siły,

¹³⁷ Ibidem.

by kreować lub współtworzyć aktualną politykę państwa¹³⁸. W przypadku referendum typu *veto players* brak instytucjonalnych możliwości przeprowadzenia głosowania przez jego inicjatora wyklucza takie referendum spod analizy. Wydaje się, że rozgraniczenie postawione w koncepcji Tsebelisa harmonijnie współgra z zaproponowanymi w niniejszej pracy rozważaniami. Rozdział II przedstawił również racjonalne i pozaracjonalne przesłanki kierujące procesem decyzyjnym. Omówienie tych zagadnień jest istotne z perspektywy badań nad referendum, gdyż jak zostało to wskazane w poszczególnych podrozdziałach, podejmowanie decyzji, w tym w głosowaniach referendalnych, nie jest wolne od emocji i wpływów zewnętrznych. Kolejny rozdział zaimplementuje dotychczas przedstawione teorie w oparciu o dotychczasową praktykę polityczną państw europejskich. Zostanie zbadane również czy referenda typu *veto players* wpisują się w konwencję wykorzystania tego narzędzia demokracji bezpośredniej do rozgrywek politycznych.

¹³⁸ P. Krzywoszyński, *Referendum...*, op. cit., s. 41.

Rozdział III – Polityczne znaczenie referendum w Europie na wybranych przykładach

Wprowadzenie

Referendum jest jednym z podstawowych narzędzi demokracji bezpośredniej jakie zostało zaimplementowane w warunkach demokracji przedstawicielskiej, zapewnia ono przepływ informacji pomiędzy obywatelami a rządzącymi. Narzędzie to niewątpliwie jest użyteczne nie tylko z perspektywy zapewnienia stabilności systemu politycznego, ale również może zostać wykorzystane do prowadzenia walki politycznej pomiędzy obozem władzy a opozycją. W jaki sposób jest wykorzystywane w tej roli? Mechanika zastosowania referendum w roli odmiennej od jego podstawowej funkcji zostanie bliżej przedstawiona w niniejszym rozdziale na przykładzie wybranych referendów w państwach europejskich. Zanim jednak zostaną podjęte te rozważania, należy przyrzeć się bliżej rozwojowi referendum w państwach europejskich na przestrzeni ostatnich dekad, tak by móc określić użyteczność tego narzędzia przez pryzmat jego ogólnie postrzeganej roli w europejskich systemach politycznych.

3.1. Specyfika referendów w państwach europejskich

Trudno jednoznacznie wyznaczyć moment narodzin referendum w demokratycznej praktyce politycznej. Przykładowo Marek Bankowicz kojarzy go z opisaną w jednym z poprzednich podrozdziałów szwajcarską praktyką nadawania pełnomocnictwa reprezentantowi społeczeństwa w formule *ad audiendum et referendum*¹³⁹. Niewątpliwie początków nowożytnej praktyki referendalnej w Europie należy doszukiwać się w już w pierwszej połowie XIX wieku. W Szwajcarii referendum zostało wprowadzone wraz z Konstytucją z 1798 roku, jednak dopiero w 1831 r. zorganizowano pierwsze referendum ustawodawcze w szwajcarskim kantonie St. Gallen¹⁴⁰. Konstytucja szwajcarska przewiduje konieczność obecności referendum w szwajcarskim porządku prawnym, w dużej mierze opierając się na historycznych tradycjach państwa w tym zakresie¹⁴¹ i to właśnie Szwajcaria może obecnie poszczycić się największym

¹³⁹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 186.

¹⁴⁰ Ibidem, s.186.

¹⁴¹ J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1993, s. 239-240.

dorobkiem referendalnym zarówno w Europie, jak i na świecie (na poziomie kantonalnym). Niniejszy podrozdział skupi się na ukazaniu tendencji ogólnoeuropejskich, z uwzględnieniem podziału na część zachodnią oraz środkowo-wschodnią Europy.

Magdalena Musiał-Karg w swojej monografii *Referenda w państwach europejskich*¹⁴² zwraca uwagę na pewną specyfikę stosowania tego narzędzia demokracji bezpośredniej w zależności od części Europy, która zostaje poddana analizie. Badaczka skupiła się na okresie od początku XX wieku po rok 2005, opisując tendencje w poszczególnych państwach europejskich. Na szczególną uwagę zasługują w kontekście analizowanego tematu dane zbiorcze jakie autorka umieściła w podsumowaniach poszczególnych części swojej monografii. Wskazuje ona na znaczące różnice zauważone w państwach Europy Zachodniej i Europy Środkowej i Wschodniej.

W pierwszej grupie państw na którą składają się Monako, Niemcy, Watykan, Belgia, Holandia, Wielka Brytania, Austria, Finlandia, Luksemburg, Portugalia, Andora, Grecja, Hiszpania, Islandia, Norwegia, San Marino, Dania, Francja, Irlandia, Lichtenstein oraz Włochy, od początku XX wieku do roku 2005 zauważona została tendencja wzrostowa w liczbie przeprowadzanych referendów. W badanym okresie łączna liczba głosowań wyniosła 193, z czego znacząca część odbyła się po roku 1945. Charakter obligatoryjny posiadało 39 z nich, 154 zaś były referendum fakultatywnymi. Przeważająca liczba głosowań dotyczyła ratyfikacji umów międzynarodowych oraz zmian w konstytucji, drugą w kolejności była tematyka spraw społecznych i światopoglądowych. Analizując dane dotyczące częstotliwości przeprowadzanych głosowań można zauważyć, iż do roku 1918 referenda w państwach Europy Zachodniej odbywały się stosunkowo rzadko – bywały lata, w których nie przeprowadzano w tej części Europy ani jednego głosowania. Tendencja ta zaczęła ulegać zmianie po 1918 roku. W tym okresie zauważalny jest stopniowy, choć łagodny wzrost liczby organizowanych referendów, jednak często nie miały one wówczas charakteru powszechnego. Skokowy wzrost zainteresowania narzędziami demokracji bezpośredniej w Europie Zachodniej zauważa się po II wojnie światowej, a w szczególności po 1960 roku. Od tej daty w państwach omawianej grupy odbywało się rocznie co najmniej jedno referendum na poziomie ogólnokrajowym.

Zwiększenie częstotliwości przeprowadzanych referendów zauważalne jest od roku 1972. Na tendencję wzrostową niewątpliwie miały wpływ z jednej strony poszerzanie Wspólnot Europejskich o kolejnych członków, z drugiej zaś stopniowe zwiększanie zakresu

¹⁴² M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2008.

kompetencji przyszłej Unii Europejskiej, których akceptacja była często konsultowana z obywatelami. W ramach struktur europejskich można wyszczególnić trzy „fale” angażowania społeczeństwa do zabrania głosu w ramach udziału w referendum akcesyjnych. Dwie pierwsze „fale” objęły państwa o długich tradycjach demokratycznych, trzecia zaś – państwa postkomunistyczne, gdzie demokracja rodziła się, bądź też odradzała. W latach 1972-1975 do urn poszli obywatele Danii, Norwegii, Francji i Wielkiej Brytanii. Celem przeprowadzonych głosowań była legitymizacja ustaleń gabinetowych, podjętych na najwyższych szczeblach Wspólnot Europejskich. Druga „fala” referendum miała miejsce tuż po przekształceniu Wspólnot Europejskich w jeden organizm, tj. Unię Europejską. Głosowania przeprowadzone w 1994 roku odbyły się w Szwecji, Austrii, Norwegii i Finlandii. W ramach trzeciej „fali” należy zagregować państwa Europy Środkowej i Wschodniej, których obywatele poszli do urn w 2003 roku. Referendum przeprowadzono wówczas w 9 z 10 państw, które dołączyły do struktur unijnych w 2004 roku (jedynie na Cyprze nie doszło do głosowania)¹⁴³. Między innymi te państwa zostaną przedstawione podczas omawiania referendum w Europie Środkowej i Wschodniej.

Tabela 3.1 przedstawia liczbę referendum przeprowadzonych w państwach Europy Zachodniej. Utworzono pięć grup, w zależności od liczby głosowań przeprowadzonych w okresie od 1900 r. do 2005 r.

Tabela 3.1, Referenda w Europie Zachodniej w latach 1900-2005

Liczba referendum	0	1	od 2 do 4	od 5 do 10	11 i więcej
Państwo	Monako Niemcy Watykan	Belgia Holandia Wielka Brytania	Austria Finlandia Luksemburg Portugalia	Andora Grecja Hiszpania Islandia Norwegia San Marino Szwecja	Dania Francja Irlandia Lichtenstein Włochy
Liczba państw	3	3	4	7	5

Źródło: M. Musiał-Karg, *Referenda...* op. cit., s. 96.

¹⁴³ P. Krzywoszyński, J.W. Ochmański, *Populizm a konstytucjonalizm wobec referendum europejskich*, [w:] *Ideologia, doktryny, ruchy społeczne i polityczne. Wybrane problemy*, red. M. Marczevska-Rytka, W. Ziętara, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015, s. 475-487.

W przeważającej części badanych państw (12 z 22) liczba przeprowadzonych referendum wyniosła 5 i więcej.

Choć powyższe rozważania grupują państwa Europy Zachodniej jako jeden obszar badawczy należy pamiętać, iż specyfika referendalna jest różna w poszczególnych państwach – sam system prawny w tym zakresie nie jest jednolity. Pomimo to ogólne tendencje w zakresie praktyki referendalnej są w tym regionie spójne, i jak wykaże dalsza część pracy, widocznie różne w stosunku do drugiej części państw regionu europejskiego.

Druga grupa państw składa się z Albanii, Białorusi, Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Macedonii, Malty, Mołdawii, Polski, Rosji, Rumunii, Serbii i Czarnogóry, Słowacji, Słowenii, Turcji, Ukrainy i Węgier. Spośród tych 22 państw większość należy do bloku państw postkomunistycznych, a część z nich poszerzyła skład Unii Europejskiej w kolejnych rozszerzeniach mających miejsce na początku XXI wieku. Dwa wymienione powyżej elementy stanowią wspólny mianownik dla wyszczególnionej grupy państw. Trzecim są niewielkie doświadczenia w zakresie stosowania demokracji bezpośredniej. Po upadku komunizmu obszar terytorialny byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich został podzielony na wiele nowych bytów politycznych. Państwa będące satelitami ZSRR przechodziły również w tym czasie wewnętrzne transformacje systemowe. Od roku 1991 znaczna część państw zaczęła przyjmować nowe – demokratyczne – konstytucje, zauważalny był wówczas trend organizowania referendum konstytucyjnych celem przyjęcia nowego prawa w porozumieniu z obywatelami. Trend ten wystąpił także w momencie finalizacji akcesji do Unii Europejskiej – w 9 z 10 państw wstępujących do tej organizacji w 2004 roku przeprowadzono poprzedzające to wydarzenie referenda akcesyjne.

M. Musiał-Karg w swojej monografii zaprezentowała podział państw Europy Środkowej i Wschodniej pod względem liczby przeprowadzonych referendum w okresie od początku XX wieku do roku 2005. Wyszczególnione zostały tu cztery kategorie: „0”, „1”, „2-4” oraz „5-10” referendum (Tabela 3.2).

Tabela 3.2, Referenda w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1900-2005

Liczba referendów	0	1	od 2 do 4	od 5 do 10
Państwo	Serbia i Czarnogóra	Bośnia i Hercegowina Chorwacja Czechy	Albania Białoruś Bułgaria Cypr Macedonia Malta Mołdawia Rosja Turcja Ukraina	Estonia Litwa Łotwa Polska Rumunia Słowacja Słowenia Węgry
Liczba państw	1	3	10	8

Źródło: M. Musiał-Karg, *Referenda...*, op. cit., s.190.

W żadnym z państw analizowanej grupy w badanym przedziale czasowym nie zorganizowano więcej niż dziesięć referendów. Państwem nie posiadającym żadnej praktyki referendalnej jest Serbia i Czarnogóra, grupę państw, w których przeprowadzono tylko jedno głosowanie tego typu stanowią Czechy, Chorwacja oraz Bośnia i Hercegowina. W najliczniejszej grupie referendum zostało przeprowadzone od dwóch do czterech razy, znalazło się w niej 10 państw, tuż za nią uplasowała się grupa, w której referendum zorganizowano od pięciu do dziesięciu razy (8 państw)¹⁴⁴.

Powyższa analiza tradycji referendalnej w Europie jasno wskazuje, iż tendencje w obu badanych grupach państw nie były do siebie podobne. Choć na początku XX wieku praktyka referendalna nie była stosowana w żadnej z analizowanych grup, kolejne dekady uwidoczniły znaczące rozbieżności – w państwach Europy Zachodniej zaczęto stosować referenda coraz częściej, gdy w państwach bloku wschodniego praktyka referendalna prawie wcale nie występowała. Państwa postkomunistyczne odnotowały wzrost w tym zakresie dopiero po rozpadzie ZSRR, druga fala zaś nastąpiła w momencie przystępowania do Unii Europejskiej. Państwa tego regionu zaczęły uzupełniać (podobnie jak państwa zachodniej części Europy) „deficyty demokracji” panujące w warunkach demokracji przedstawicielskiej o formy demokracji bezpośredniej. Łącznie w okresie od początku XX wieku do roku 2005 w państwach Europy Środkowej i Wschodniej przeprowadzono 84 referenda – 14 obligatoryjnych i 70 fakultatywnych. Największa część z nich dotyczyła kwestii konstytucyjnych (przyjęcie

¹⁴⁴ M. Musiał-Karg, *Referenda ...*, op. cit., s. 189-190.

demokratycznych konstytucji), w dalszej kolejności tematyki dotyczącej ratyfikacji umów międzynarodowych¹⁴⁵.

Podsumowując tę część należy wskazać na cechy różniące znacząco oba subregiony europejskie. Główną różnicą jest liczba przeprowadzonych głosowań. W grupie państw zachodnioeuropejskich w ponad połowie (12 z 22 państw) zorganizowało w tym czasie 5 lub więcej referendów. Wykazywały zatem znaczącą przewagę w zakresie wykorzystywania form demokracji bezpośredniej w stosunku do subregionu Europy Środkowej i Wschodniej. Powyższa część pracy omawia okres do rozszerzenia struktur europejskich o państwa należące do bloku państw postkomunistycznych. Ustrój polityczny w tamtym regionie nie sprzyjał odwoływaniu się do form demokracji bezpośredniej, znaczna część przeprowadzonych głosowań odbyła się po roku 1989.

Poniżej zaprezentowano dane z przedziału lat 2006-2021 celem zaprezentowania pełnego obrazu stosowania praktyki referendalnej w Europie. Tabela 3.3 pokazuje liczbę referendów ogólnokrajowych przeprowadzonych w państwach Europy Zachodniej w latach 2006-2021. Badany przedział czasu jest znacznie krótszy – wynosi zaledwie 15 lat. Istotną różnicą zauważalną w pierwszej kolejności jest odwrócenie się tendencji z pierwszej części przeprowadzanej analizy. 13 z 22 państw zachodnioeuropejskich przeprowadziło w badanym okresie od 0 do 1 referendum, w tym aż 10 z nich nie przeprowadziło referendum w ogóle. Zaledwie w czterech państwach przeprowadzono więcej niż 5 referendów, tj. Irlandii, Lichtensteinie, San Marino i we Włoszech. Łącznie w państwach Europy Zachodniej w latach 2006-2021 przeprowadzono 49 referendów ogólnokrajowych. Porównując dane z tych dwóch okresów, gdzie w latach 1900-2005 przeprowadzono 193 referenda, zaś w latach 2006-2021 ich liczba wniosła 49, uzyskujemy średni wynik dla grupy pierwszej 8,77 referendum na państwo, zaś dla przedziału 15-letniego – 2,23¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Ibidem, 270-275.

¹⁴⁶ Wskaźnik wyliczony poprzez podzielenie ogólnej liczby referendów w regionie z danego okresu przez liczbę N państw poddanych analizie, gdzie N=22.

Tabela 3.3, Referenda w Europie Zachodniej w latach 2006-2021

Liczba referendów	0	1	od 2 do 4	od 5 do 10
Państwo	Andora Belgia Finlandia Hiszpania Monako Niemcy Norwegia Szwecja Watykan Francja	Grecja Luksemburg Portugalia	Austria Dania Holandia Islandia Wielka Brytania*	Irlandia Lichtenstein San Marino Włochy
Liczba państw	10	3	5	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z <https://c2d.ch/>

* w tym jedno na terytorium zamorskim – referendum na Gibraltarze w 2021 roku

Tabela 3.4 pokazuje liczbę referendów ogólnokrajowych przeprowadzonych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2006-2021. Podobnie jak w przypadku państw regionu Europy Zachodniej w grupie państw z liczbą głosowań od 2 wzwyż znalazło się łącznie 10 państw (z czego tylko na Łotwie i w Rumunii przeprowadzono 5 lub więcej głosowań), grupy z liczbą 0 lub 1 liczą zaś po 6 państw. Łącznie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2006-2021 przeprowadzono 36 referendów ogólnokrajowych. Dokonując analogicznego porównania jak w przypadku grupy państw Europy Zachodniej należy wskazać, iż średni wynik dla okresu 105-letniego dla państw Europy Środkowej i Wschodniej to 3,82 zaś w latach 2006-2021 współczynnik ten wyniósł 1,64 referenda na państwo.

Tabela 3.4, Referenda w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 2006-2021

Liczba referendów	0	1	od 2 do 4	od 5 do 10
Państwo	Albania Białoruś Bośnia i Hercegowina Cypr Czechy Estonia	Macedonia Polska Rosja Serbia i Czarnogóra* Słowenia Ukraina	Bułgaria Chorwacja Litwa Malta Mołdawia Słowacja Turcja Węgry	Łotwa Rumunia
Liczba państw	6	6	8	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z <https://c2d.ch/>

*dotyczyło uzyskania niepodległości przez Czarnogórę

Reasumując powyższe analizy, w państwach Europy Zachodniej przeprowadzono więcej referendów w obu badanych okresach w porównaniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej, jednak wśród państw drugiej grupy zauważono większą dynamikę implementacji referendum w praktyce politycznej w okresie 2006-2021 w stosunku do okresu 1900-2005, co wskazuje na rozwój demokracji w tym regionie Europy.

Zbigniew Bauman w swojej książce *To nie jest dziennik* zwraca uwagę, iż współczesnym demokracjom nie udało się wpłynąć na ludzi, by ci nie odwrócili się od sfery publicznej¹⁴⁷. Pomimo, że analizie poddane zostały wszystkie państwa europejskie wciąż istotne jest analizowanie wyników przy zastosowaniu podziału na państwa regionu Europy Zachodniej oraz Europy Środkowej i Wschodniej. Doświadczenia ustrojowe z okresu XX wieku wciąż mają zauważalny wpływ na częstotliwość i jakość przeprowadzanych referendów. W państwach regionu Europy Zachodniej sytuacja jest ustabilizowana – praktyka referendalna ma w tym regionie bogatą historię, a na podstawie pozyskanych danych można pokusić się o prognozę przyszłych tendencji. Zauważono również, iż tematyka referendalna w przeważającej części badanych państw skupia się mocniej na problemach ustrojowych i prawnych, w mniejszej zaś części poruszane są kwestie związane z tematyką światopoglądową i obyczajową, choć sprawy te są coraz silnie poruszane w przestrzeni publicznej. Reasumując powyższe rozważania należy zauważyć, iż pomimo zdecydowanej przewagi modelu demokracji

¹⁴⁷ Z. Bauman, *To nie jest dziennik*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012, s. 55.

przedstawicielskiej we współczesnym świecie, obywatele dysponują narzędziami umożliwiającymi im wpływ na bieżącą politykę. Choć liczba przeprowadzonych w Europie referendum ogólnokrajowych mogłaby być większa, warto zauważyć wzrostową tendencję w zakresie organizowania takich głosowań na przestrzeni dekad. Przeważająca część odbytych referendum dotyczyła kwestii przyjęcia konstytucji lub głównych aktów europejskich, jednak na przestrzeni lat dochodziło również do głosowań dotyczących różnorodnej tematyki. Czy były to głosowania zorganizowane *stricte* dla obywateli celem poznania ich opinii na dany temat? Czy przeprowadzane referenda miały charakter niewypowiedzianej wprost walki politycznej pomiędzy rządzącymi, a opozycją? Odpowiedzi na powyższe pytania zostaną ujęte w dalszej części pracy poprzez analizę wybranych przykładów głosowań.

3.2 Portugalia

W 2007 roku w Portugalii odbyło się referendum dotyczące legalizacji aborcji. Przed referendum aborcja była nielegalna, z wyjątkiem sytuacji, gdy życie matki było zagrożone lub ciąża wynikała z przestępstwa. Pomysł zorganizowania referendum w tej sprawie pojawił się w 2005 roku w kampanii wyborczej Partii Socjalistycznej¹⁴⁸. Przed jego szerszym omówieniem warto bliżej zapoznać się z portugalskim system politycznym oraz tamtejszą sceną polityczną.

Portugalia jest demokracją o systemie parlamentarnym z silną pozycją prezydenta w państwie. Władza wykonawcza jest dzielona między premiera i rząd. Prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję z możliwością reelekcji jest głową państwa i reprezentuje Portugalię na arenie międzynarodowej. Prezydent ma również pewne uprawnienia w dziedzinie polityki zagranicznej, takie jak mianowanie ambasadorów i podpisywanie umów międzynarodowych. Władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu, czyli Zgromadzenia Republiki (*Assembleia da República*), w skład, którego wchodzi 230 deputowanych. Parlamentarzyści są wybierani na 4-letnie kadencje w wyborach powszechnych. Parlament ma duże uprawnienia w zakresie tworzenia i uchwalania ustaw oraz nadzorowania pracy rządu. Władza wykonawcza należy do rządu, który jest kierowany przez premiera. Premier jest mianowany przez prezydenta. W zakres jego kompetencji wchodzi

¹⁴⁸ *Referendo sobre a descriminalização da interrupção voluntária da gravidez Intervenção de António Filipe* (28.09.2007), <https://www.pcp.pt/referendo-sobre-descriminalizacao-da-interruptao-voluntaria-da-gravidezintervencao-de-antonio-filipe> [dostęp:30.04.2023].

nominowanie członków rządu, koordynowanie polityki państwa i odpowiadanie za wyniki działań rządu przed parlamentem¹⁴⁹.

System polityczny Portugalii charakteryzuje się wielopartyjnością. Najważniejsze partie polityczne to Partia Socjalistyczna (PS), Partia Socjaldemokratyczna (PSD) oraz Partia Ludowa (CDS-PP) i Zjednoczona Lewica (CDU). Partia Socjalistyczna (PS) jest jedną z dwóch głównych partii w Portugalii z afiliacją lewicową. PS jest partią chętnie wybieraną przez młodych wyborców oraz osoby z wykształceniem wyższym. Partia Socjaldemokratyczna (PSD) jest drugą z dwóch głównych partii w Portugalii, ale prezentowane przez nią poglądy są *stricte* prawicowe. PSD jest partią chętnie wybieraną przez osoby starsze, bardziej konserwatywne i związane z klasą średnią. Partia Ludowa (CDS-PP) to partia centrowa i konserwatywna, która ma swoje korzenie w ruchu demokratycznym z czasów rewolucji goździków. Zjednoczona Lewica (CDU) to sojusz między Portugalską Partią Komunistyczną a Zielonymi, zaś Blok Lewicy (BE) to partia skupiająca głównie młodych wyborców, która opowiada się za polityką lewicową i antykapitalistyczną¹⁵⁰. W Portugalii często tworzą się koalicje między różnymi partiami, aby uzyskać większość w parlamencie. System partyjny Portugalii charakteryzuje się brakiem dominującej partii politycznej, przez co często dochodzi do alternacji władzy¹⁵¹.

Podstawę prawną do przeprowadzenia referendum w Portugalii stanowi konstytucja. W myśl artykułu 115 Konstytucji Portugalii, pkt 1. *Obywatele posiadający prawo wybierania, ujęci w spisie wyborców na terytorium państwowym, mogą zostać wezwani do wypowiedzenia się bezpośrednio, ze skutkiem wiążącym, poprzez referendum, którego przeprowadzenie zarządza Prezydent Republiki na wniosek Zgromadzenia Republiki lub Rządu, w sprawach dotyczących kompetencji tych organów, w przypadkach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie i na zasadach w nich określonych*¹⁵².

W Portugalii dotychczas przeprowadzono cztery referenda na poziomie ogólnokrajowym, w tym dwa dotyczące aborcji (28 czerwca 1998 oraz 11 lutego 2007 roku)¹⁵³. Referendum

¹⁴⁹ G. Costa, *The Portuguese Political System*, <https://www.portugal.com/history-and-culture/the-portuguese-political-system/> [dostęp:30.04.2023].

¹⁵⁰ B. Kosowska-Gąstoł, *System partyjny Portugalii*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/80141/kosowska-gastol_system_partyjny_portugalii_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp:30.04.2023].

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² *Konstytucja Portugalii*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia.html> [dostęp:30.04.2023].

¹⁵³ *Portugal*, <https://c2d.ch/country/PT> [dostęp:04.05.2023].

przeprowadzone w 2007 roku jest ciekawym przypadkiem wpisującym się w konwencję niniejszej pracy.

Próby rozpisania referendum dotyczącego aborcji zostały podjęte przez parlament Portugalii w 2005 roku. Pierwszy raz problem ten został poruszony w maju, jednak propozycja przeprowadzenia referendum została wówczas odrzucona przez prezydenta Jorge Sampaio z Partii Socjalistycznej. Prezydent argumentował swoją decyzję wystąpieniem ryzyka niskiej frekwencji, gdyż zapowiedziane w maju głosowanie zostałyby przeprowadzone w lipcu. Prezydent Sampaio zaznaczał, że jego odmowa nie powinna być traktowana jako odmowa polityczna, lecz raczej jako zachęta do przeprowadzenia referendum w bardziej odpowiednich okolicznościach, pozwalających na przeprowadzenie szerszych konsultacji społecznych, utrudnionych w sezonie wakacyjnym¹⁵⁴. Podkreślenie niepolitycznego charakteru odrzucenia propozycji referendum mogło być związane z równoległymi naciskami ze strony PSD i CDS, które nie zgadzały się na rozpisanie referendum dotyczącego problematyki aborcji¹⁵⁵. Podkreślenie niepolitycznego charakteru odmowy miało zdementować zarzuty wiążące decyzję prezydenta z naciskami ze strony części partii parlamentarnych.

Art. 115 pkt 10 konstytucji mówi, że „*Propozycje referendum odrzucone przez Prezydenta Republiki oraz propozycje referendum, w przypadku których ciało wyborcze udzieliło negatywnej odpowiedzi, nie mogą zostać przedstawione ponownie podczas tej samej sesji parlamentarnej, chyba że odbyły się nowe wybory do Zgromadzenia Republiki lub miała miejsce dymisja Rządu*”¹⁵⁶. Zgodnie z portugalskimi przepisami prawa ponowna próba ogłoszenia referendum mogła zostać podjęta przez parlament w kolejnej sesji parlamentarnej, jednak rządzący zgłosili projekt ponownie we wrześniu 2005 roku. Kolejna próba rozpisania referendum została odrzucona przez Trybunał Konstytucyjny. Organ ten uznał, że uchwalona przez Zgromadzenie Republiki propozycja przeprowadzenia referendum jest niekonstytucyjna, gdyż w jego interpretacji nowa sesja legislacyjna rozpocznie się dopiero 15 września 2006 r¹⁵⁷. W międzyczasie doszło do zmiany na stanowisku prezydenta. 9 marca 2006 roku stanowisko

¹⁵⁴ CDS aplaude decisão de Jorge Sampaio de não convocar referend (02.05.2005), <https://www.publico.pt/2005/05/02/politica/noticia/cds-aplaude-decisao-de-jorge-sampaio-de-nao-convocar-referendo-1222207> [dostęp:04.05.2023].

¹⁵⁵ F. Susete, Direita exige veto ao referendo e pede "coerência" a Sampaio (23.09.2005), <https://www.dn.pt/arquivo/2005/direita-exige-veto-ao-referendo-e-pede-coerencia-a-sampaio-623407.html> [dostęp:04.05.2023].

¹⁵⁶ Konstytucja Portugalii, op. cit.

¹⁵⁷ Tribunal Constitucional considera inconstitucional proposta de referendo ao aborto (29.10.2005), https://www.rtp.pt/noticias/pais/tribunal-constitucional-considera-inconstitucional-proposta-de-referendo-ao-aborto_n19558 [dostęp:04.05.2023].

to objął Aníbal Cavaco Silva z Partii Socjaldemokratycznej. Swoją kandydaturę Silva ogłosił w październiku 2005 roku. Jedną z głównych obietnic w kampanii wyborczej była deklaracja, że z zasady będzie on realizował propozycje referendalne przedstawione mu przez parlament. Propozycja referendum została przyjęta w Zgromadzeniu Republiki głosami PS, PSD i Bloku Lewicy (BE), CDS-PP wstrzymała się od głosu, a PCP i „Os Verdes” głosowały przeciw¹⁵⁸. Tym razem referendum zostało zatwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 listopada stosunkiem głosów 7:6¹⁵⁹. Prezydent Cavaco Silva zarządził referendum na 11 lutego 2007 roku, uzasadniając wybór maksymalnie odległej daty daniem czasu i przestrzeni różnym grupom na przedyskutowanie etycznych i społecznych propozycji¹⁶⁰.

Referendum przeprowadzono 11 lutego 2007 roku, a obywatele odpowiedzieli na pytanie „Czy zgadzasz się na dekryminalizację dobrowolnego przerwania ciąży, jeśli jest ono dokonywane z wyboru kobiety w ciągu pierwszych dziesięciu tygodni w legalnie dopuszczonej placówce służby zdrowia?”¹⁶¹ Kampania przedreferendalna była bardzo emocjonalna, a wiele grup i organizacji społecznych, w tym kościelnych, opowiadało się za utrzymaniem *status quo*, czyli utrzymaniem aborcji w Portugalii jako nielegalnej¹⁶².

Frekwencja wyniosła 43,57%, z czego 59,25% obywateli poparło legalizację aborcji do dziesiątego tygodnia ciąży, przeciw było 40,75%. Pomimo, iż wynik referendum nie był wiążący (nie przekroczono progu 50%), premier Jose Socrates zapowiedział podjęcie działań w kierunku depenalizacji aborcji w Portugalii¹⁶³. Wkrótce potem rząd wprowadził zmiany w

¹⁵⁸ *Proposta de referendo sobre despenalização do aborto publicada em Diário da República* (20.10.2006), https://www.rtp.pt/noticias/pais/proposta-de-referendo-sobre-despenizacao-do-aborto-publicada-em-diario-da-republica_n36114 [dostęp:04.05.2023].

¹⁵⁹ *Acórdão N.º 617/2006 Tribunal Constitucional*, https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_rn2007_acordao.pdf [dostęp:04.05.2023].

¹⁶⁰ *Portugal: Referendum on abortion to be held on 11th February 2007* (30.11.2006), <https://www.agensir.it/quotidiano/2006/11/30/portugal-referendum-on-abortion-to-be-held-on-11th-february-2007/> [dostęp:04.05.2023].

¹⁶¹ *Portugal: abortion referendum in February 2007* (06.12.2006), <https://www.agensir.it/archivio/2006/12/06/portugal-abortion-referendum-in-february-2007/> [dostęp:30.04.2023].

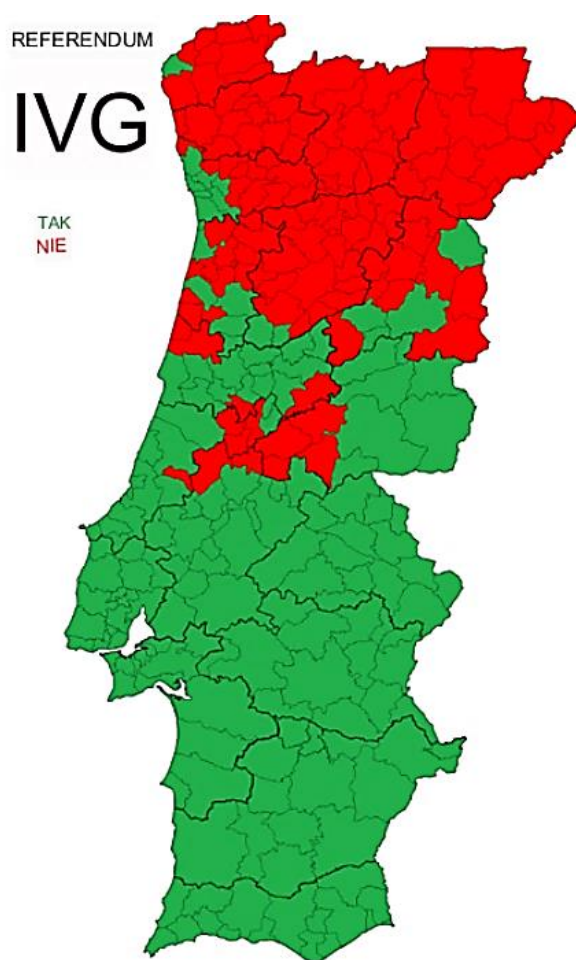
¹⁶² P.C. Manuel, *The 1998 and 2007 Referenda on Abortion in Portugal: Roman Catholicism, Secularization and the Recovery of Traditional Communal Values*, http://aei.pitt.edu/9123/1/Tollefsen_155.pdf [dostęp:29.05.2023].

¹⁶³ *Portugal will legalise abortion* (12.02.2007), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6350651.stm> [dostęp:05.05.2023].

prawie, umożliwiając legalną aborcję do dziesiątego tygodnia ciąży¹⁶⁴. Ustawa została ratyfikowana przez prezydenta Aníbalą Cavaco Silvę 10 kwietnia 2007 r.¹⁶⁵.

Poniżej została załączona mapa 3.1 pokazująca jak rozłożyły się głosy w poszczególnych gminach Portugalii. Regiony autonomiczne nie zostały uwzględnione na poniższej mapie, jednak dominowało w nich głosowanie przeciwko depenalizacji aborcji w Portugalii.

Mapa 3.1 Wyniki głosowania w referendum dotyczącym legalizacji aborcji w poszczególnych gminach (bez regionów autonomicznych)



Źródło: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7c/Portuguese_abortion_referendum%2C_2007.png [dostęp:04.05.2023].

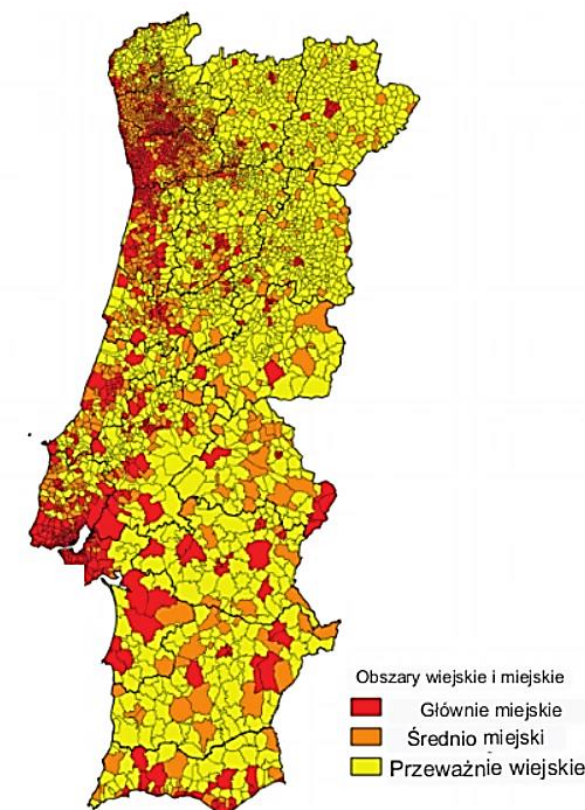
¹⁶⁴ E. Sciolino, *Low Turnout Undercuts Portugal Vote on Abortion*, <https://eu.heraldtribune.com/story/news/2007/02/12/low-turnout-undercuts-portugal-vote/28528236007/> [dostęp:30.04.2023].

¹⁶⁵ *Portuguese abortion law in force (10.04.2007)*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6541143.stm> [dostęp:05.05.2023].

Powyższa mapa wskazuje na rozłam w preferencjach wyborczych pomiędzy konserwatywną północą wraz z wyspami, a bardziej liberalnym południem Portugalii. Rozkład głosów pokrywa się z wynikami badań przeprowadzonych przez Centrum Studiów i Badań Opinii oraz Centrum Studiów nad Religią i Kulturą na Katolickim Uniwersytecie Portugalii (Centro de Estudos e Sondagens de Opinião e pelo Centro de estudos de Religião e Culturas da Universidade Católica Portuguesa). Według opublikowanych przez Centrum danych 79,5% ludności Portugalii to katolicy, z czego 43,6% tej populacji zamieszkuje w regionach północnej Portugalii¹⁶⁶.

Według wyników tych badań 80% portugalskich katolików mieszka na wsi. Mapa 3.2 przedstawia stopień zurbanizowania Portugalii.

Mapa 3.2 Rozkład obszarów miejskich i wiejskich w Portugalii



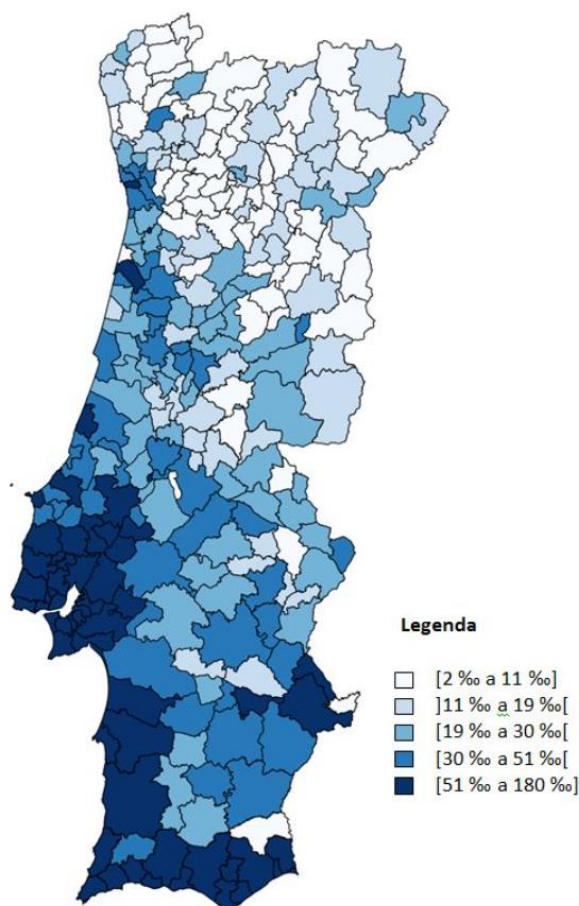
Źródło: M.G. Pereira, *The History and Characteristics of the 1980–2005 Portuguese Rural Fire Database*, "Natural Hazards and Earth System Sciences" 2011, No.11(12), s. 3343–3358.

¹⁶⁶ *Religião em Portugal* (22.05.2018), <https://www.eurodicas.com.br/religiao-em-portugal/> [dostęp:05.05.2023].

Rozkład obszarów przeważnie wiejskich jest stosunkowo równomierny w całym państwie, wysoki poziom urbanizacji jest zauważalny głównie w przypadku rejonów zachodniego wybrzeża. Dane te pokazują, że nie należy doszukiwać się korelacji pomiędzy poziomem zurbanizowania, a stopniem liberalizacji poglądów.

Mapa 3.3 pokazuje zaś rozkład zróżnicowania ludności względem wyznawanej religii. Zauważalna jest pewna korelacja tego rozkładu względem wyników referendum. Obszary o dużej liczbie wyznawców religii innej niż katolicka charakteryzują się większym liberalizmem światopoglądowym.

Mapa 3.3 Liczba wyznawców mniejszości religijnych na milion wyznawców w poszczególnych gminach Portugalii w 2011 roku



Źródło: *Diversidade religiosa por municípios...*, <https://www.om.acm.gov.pt/-/em-portugal-a-diversidade-religiosa-esta-mais-associada-aos-centros-urbanos-e-litorais-do-pais-onde-tambem-estao-mais-representadas-as-comunidades-im> [dostęp:05.05.2023].

Choć Kościół katolicki obarczył misją zachęcania do głosowania w referendum na NIE swoich wiernych, w przeciwieństwie do referendum z 1998 roku prowadził mniej ofensywną

kampanię bezpośrednią, jednak działał poprzez różnego rodzaju organizacje pro-life oraz przez samych wiernych¹⁶⁷. Co więcej analiza powyżej załączonych map wskazuje, iż nie należy bezpośrednio łączyć wyników referendum z działalnością Kościoła katolickiego. Zauważalny rozłam na konserwatywną Północ i liberalne Południe jest bardziej skorelowany z homogenicznością wyznaniową północnych regionów Portugalii w zestawieniu z większą różnorodnością pod względem religijnym południa państwa, które może rzutować na większą liberalność i tolerancję dla odmiennych poglądów.

Odnosząc omówiony przypadek do koncepcji *veto players* należy zauważyć, że pomimo niewiążącego wyniku referendum, społeczeństwo *de facto* miało pewien wpływ na zmianę *status quo*. W przypadku Portugalii ostatecznie działanie zostało podjęte przez rządzących, gdzie pomimo sprzeciwu ze strony partii konserwatywnych do zmiany prawa ostatecznie doszło. Drugim instytucjonalnym *veto player* w omówionym przypadku był prezydent Jorge Sampaio, którego sprzeciw opóźnił liberalizację prawa o niespełna 2 lata. Przesłanki do odrzucenia referendum były podyktowane w dużej mierze intencją, by społeczeństwo w pełni wykorzystało możliwość wypowiedzenia się w temacie aborcji, a zbliżający się sezon wakacyjny mógł te możliwości ograniczyć. Omawiając przypadek Portugalii należy wspomnieć również o roli Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił drugi wniosek o rozpisanie referendum. Jego działanie było zgodne z rolą jaką judykatura powinna odgrywać w systemie trójpodziału władzy. Akceptacja wniosku o rozpisanie referendum wskazywałaby na zbyt silną pozycję legislatury względem pozostałych dwóch władz.

Choć referendum niewątpliwie było również wykorzystane przez partie parlamentarne celem poszerzenia bazy wyborców, nie zauważono szczególnego wzrostu poparcia dla poszczególnych partii politycznych, które wskazywałoby na znaczące odchylenie od standardowych wyborów obywateli. Ciekawym jest w przypadku referendum w Portugalii wykorzystanie działania prezydenta Sampaio, który jako instytucjonalny *veto player* zablokował referendum, przez jego następcę Aníbal Cavaco Silve w kampanii prezydenckiej. Nie doszło tu do bezpośredniej walki politycznej z wykorzystaniem narzędzia demokracji bezpośredniej, gdyż ustępujący z urzędu prezydent nie ubiegał się o reelekcję z racji zakończenia jego drugiej kadencji, jednak kandydat na prezydenta zapewnił, że jeśli zostanie

¹⁶⁷ R. Carvalho "O aborto não é um problema religioso"(27.09.2006), <https://www.dn.pt/arquivo/2006/o-aborto-nao-e-um-problema-religioso-646630.html> [dostęp:05.05.2023].

prezydentem zaaprobuje każdą propozycję przeprowadzenia referendum, co mogło w pewnym zakresie przyczynić się do jego sukcesu wyborczego.

Choć liberalizację prawa w zakresie aborcji w Portugalii można powiązać z postępującą sekularyzacją społeczeństwa, (badanie przeprowadzone przez Centrum Studiów i Badań Opinii oraz Centrum Studiów nad Religią i Kulturą pokazało, że w latach 1999-2011 odsetek katolików w Portugalii spadł z 86,9% do 79,5%, czyli o 7,4%, wzrosła zaś liczba ateistów 8,2% do 13,2%¹⁶⁸), najważniejszym w analizie powyższego przypadku było zbadanie czy referendum z 2007 roku wpisuje się w koncepcję referendów typu *veto players* oraz czy narzędzie to zostało wykorzystane do walki politycznej. Pierwsze z głównych założeń zostało zweryfikowane pozytywnie – referendum zostało zainicjowane i przeprowadzone przez instytucjonalnych graczy sprzeciwu, zalicza się zatem do omawianej koncepcji. W przypadku drugiego z założeń należy zaznaczyć, że odmowa przeprowadzenia referendum w pierwotnie zaproponowanym terminie przez prezydenta, została wykorzystana w kampanii wyborczej przez Aníbala Cavaco Silve, co mogło wpłynąć na jego sukces wyborczy. Nie zauważono wykorzystania tego referendum w znaczący sposób poprzez partie parlamentarne, zatem nie zostało ono wykorzystane w walce politycznej, przynajmniej na poziomie parlamentarnym. Zupełnie odmienny użytek z możliwości przeprowadzenia referendum zrobili politycy rumuńscy. Tamtejsza konstytucja zezwala na wykorzystanie tego narzędzia do odwołania z urzędu prezydenta. Fortel ten został zastosowany wobec prezydenta Rumunii dwukrotnie.

3.3 Rumunia

Wedle danych dostępnych na stronie Centre for Research on Direct Democracy w Rumunii zostało dotychczas przeprowadzonych 14 referendów, wszystkie odbyły się na szczeblu państwowym¹⁶⁹. Dwa z nich, tj. referenda z 2007 i 2012 roku dotyczące odwołania prezydenta Traiana Băsescu są szczególnie ciekawe i wydają się idealnie pasować do zaproponowanej konwencji pracy. Aby lepiej zrozumieć przesłanki do zainicjowania tych głosowań, należy w pierwszej kolejności zaznajomić się z ówczesną sceną polityczną Rumunii oraz tamtejszym systemem politycznym.

Rumunia jest państwem postkomunistycznym, w którym, w przeciwieństwie do większości państw regionu, transformacja systemowa przebiegła w sposób gwałtowny. Nicolae

¹⁶⁸ *Religião em...*, op.cit.

¹⁶⁹ *Romania*, <https://c2d.ch/country/RO> [dostęp:10.02.2022r].

i Elena Ceausescu jako małżeństwo byłych dyktatorów, zostali rozstrzelani po kontrowersyjnym i krótkim procesie, ponadto brak silnej opozycji, dysponującej rozbudowanym zapleczem organizacyjnym spowodowały, że *de facto* główną siłę polityczną Rumunii stanowili politycy związani z poprzednim reżimem. Sytuacja na Półwyspie Bałkańskim, związana z rozpadem Jugosławii spowodowała, że państwa Europy Zachodniej poświęcały stosunkowo mało uwagi Rumunii. Z uwagi na nieustabilizowaną sytuację na swojej wschodniej granicy i bliskość Rosji, Rumunia z około dwuletnim opóźnieniem względem pozostałych państw regionu, podjęła działania związane z przyłączeniem się do NATO oraz do zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa. Wolniejsze tempo działań w tym zakresie było związane z prowadzoną przez Rumunię polityką zachowania balansu pomiędzy Zachodem a Rosją. Ogłoszenie niepodległości przez Ukrainę i Republikę Mołdawii zmieniło sytuację geopolityczną Rumunii, która zaczęła podejmować działania mające zbliżyć ją z Europą Zachodnią. Utrzymywanie przez kilka lat reaktywnej polityki międzynarodowej, dało w efekcie mozolne i relatywnie powolne przemiany ustrojowe¹⁷⁰.

W Rumunii obowiązuje system semi-prezydencki z dwuizbowym parlamentem (Izbą Deputowanych i Senatem). Zarówno deputowani, senatorzy jak i prezydent wybierani są w wyborach powszechnych – parlamentarzyści na 4-letnią kadencję, prezydent zaś od 2004 roku na kadencję 5-letnią z możliwością reelekcji¹⁷¹. Co istotne z perspektywy niniejszej pracy, artykuł 95 Konstytucji Rumunii dopuszcza możliwość zawieszenia prezydenta w pełnieniu obowiązków, gdy ten dopuści się czynów poważnie naruszających konstytucję. Prezydent Rumunii może zostać zawieszony w sprawowanej funkcji przez Izbę Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu, głosami większości deputowanych i senatorów, po zasięgnięciu opinii Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek o zawieszenie prezydenta może zostać złożony przez co najmniej jedną trzecią liczby deputowanych i senatorów. Informacja o złożeniu wniosku niezwłocznie powinna zostać przekazana prezydentowi, który może udzielić parlamentowi wyjaśnień co do zarzucanych mu czynów. Jeśli wniosek zostanie zatwierdzony przez parlament, w przeciągu 30 dni musi zostać przeprowadzone referendum odwoławcze (*recall*)¹⁷².

¹⁷⁰ J. Solak, *Establishment polityczny, armia i społeczeństwo Rumunii wobec polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kraju (1989-2003)*, Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, t.3, nr. 4, s. 31-67.

¹⁷¹ A. Dubicki, *Ewolucja polityczna prezydentury w Rumunii*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B, s. 259-272.

¹⁷² *Konstytucja Rumunii*, Art. 95, pkt 1-3, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia-3.html> [dostęp 10.02.2022r].

W latach 2000-2004 Rumunią rządziła postkomunistyczna Partia Socjaldemokratyczna (Partidul Social Democrat – PSD), wspierana przez Węgierską Unię Demokratyczną Rumunii (Uniunea Democrată Maghiară din România – UDMR), choć ta nie wchodziła w skład ówczesnego parlamentu¹⁷³. PSD pomimo sukcesu przystąpienia do struktur NATO w 2004 roku, utraciła poparcie społeczne w związku z zarzutami o korupcję. Spadek zaufania społecznego zainicjował zmiany w polityce państwowej w wyborach w 2004 roku. Przygotowujące się do wyborów Partia Demokratyczna (Partidul Democratic – PD) i Partia Narodowo Liberalna (Partidul Național Liberal – PNL) zawiązały jesienią 2003 roku koalicję *Sojusz Sprawiedliwości i Prawdy*, mającą zapewnić jej sukces w nadchodzących wyborach. Wybory prezydenckie w 2004 roku wygrał Traian Băsescu (z Partii Demokratycznej), na premiera został powołany Călin Popescu-Tăriceanu (z Partii Narodowo Liberalnej), który przewodził rządowi koalicyjnemu, w skład, którego weszły Partia Demokratyczna i Partia Narodowo Liberalna, a także UDMR oraz Rumuńska Partia Komunistyczna (Partidul Comunist – PC), dodatkowo pozycje rządu większościowego zapewniło 18 mandatów przedstawicieli mniejszości etnicznych¹⁷⁴.

Słaba pozycja koalicyjnego rządu doprowadziła do wezwań o rozpisanie przedterminowych wyborów. W lipcu 2005 roku premier Popescu-Tăriceanu chciał ustąpić z urzędu, jednak zamiar ten odwołał z uwagi na powodzie, jakie miały miejsce wówczas w Rumunii. Głównym powodem podjęcia decyzji o podaniu się do dymisji było odrzucenie przez Trybunał Konstytucyjny pakietu ustaw dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości. Popescu-Tăriceanu swoją decyzję o podaniu się do dymisji ogłosił 7 lipca 2005, a odwołał ją 19 lipca. Wycofanie deklaracji o rezygnacji ze sprawowania urzędu nie uzyskało aprobaty prezydenta, który już od wyborów z 2004 roku pragnął rozpisania przedterminowych wyborów celem umocnienia pozycji swojej partii politycznej. Od tego momentu stosunki na linii prezydent – premier uległy pogorszeniu, o czym świadczyć może między innymi odrzucenie przez prezydenta propozycji spotkania z premierem kilka dni po wycofaniu się z pierwotnej deklaracji o rezygnacji z urzędu¹⁷⁵. We wrześniu 2005 roku rumuńska prasa ujawniła, że premier w kwietniu 2004 roku zakupił pakiet 10 mln akcji spółki Rompetrol, które mógł później

¹⁷³ 2000 Parliamentary Elections: Chamber of Deputies (26.11.2000), <https://web.archive.org/web/20020212080328/http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=ROMANIA&election=ro20cd> [dostęp:27.05.2023].

¹⁷⁴ 2004 Romanian Presidential and Parliamentary Election Results (02.12.2004), <https://unpo.org/article/1567> [dostęp:27.05.2023].

¹⁷⁵ Tăriceanu: Pentru evitarea clauzei nu avem nevoie de ajutorul lui Băsescu (16.10.2007), <https://www.antena3.ro/politica/tariceanu-pentru-evitarea-clauzei-nu-avem-nevoie-de-ajutorul-lui-basescu-40484.html> [dostęp:17.02.2023].

odsprzedać z dużym zyskiem opierając się na informacjach niejawnych, pozyskany dzięki sprawowanemu stanowisku¹⁷⁶. 5 kwietnia 2006 r. prezydent Traian Băsescu oświadczył, że stracił zaufanie do premiera Tăriceanu i oskarżył go o współpracę z gospodarczymi grupami interesu. Relacje uległy zaognieniu¹⁷⁷.

W dniu 21 marca 2007 r. premier Călin Popescu-Tăriceanu przedstawił komunikat prasowy rządu Rumunii, w którym zadeklarował tymczasowe przejęcie obowiązków Ministra Spraw Zagranicznych, do czasu rozwiązania politycznego impasu. Impas był związany z odmową prezydenta, dotyczącą powołania na ten urząd kandydata zaproponowanego przez premiera.¹⁷⁸ Zgodnie z art. 85 pkt 2 Konstytucji Rumunii „w razie reorganizacji Rządu albo nieobsadzenia któregoś ze stanowisk ministrów, Prezydent na wniosek premiera odwołuje oraz powołuje poszczególnych członków Rządu¹⁷⁹.” Odmowa powołania na urząd zaproponowanego przez Popescu Tăriceanu kandydata była niezgodna z konstytucyjnymi obowiązkami głowy państwa, w efekcie czego Trybunał Konstytucyjny orzekł, że prezydent przekroczył swoje uprawnienia¹⁸⁰. 1 kwietnia 2007 Popescu Tăriceanu zdymisjonował ministrów będących członkami Partii Demokratycznej (partii, z której wywodził się Băsescu) i utworzył mniejszościowy rząd wraz z Węgierską Demokratyczną Unią Rumunii¹⁸¹. 3 kwietnia nowopowstały rząd uzyskał wotum zaufania dzięki wsparciu otrzymanemu ze strony Partii Socjaldemokratycznej. W kolejnym kroku w parlamencie przeprowadzono głosowanie nad uruchomieniem procedury *impeachmentu* wobec prezydenta. Główne zarzuty jakie postawiono prezydentowi to brak równego dystansu politycznego wobec partii politycznych, nadużycie władzy i aktywne zaangażowanie w polityczne konflikty, zamiast odgrywania roli mediacyjnej (jak stanowi konstytucja), naruszanie przez niego uprawnień instytucjonalnych oraz manipulowanie i nastawianie opinii publicznej przeciwko instytucjom państwowym¹⁸². Trybunał Konstytucyjny wydał negatywną opinię co do zasadności rozpisanego referendum,

¹⁷⁶ Tăriceanu: *Am cumpărat acțiuni Rompetrol, dar a fost o tranzacție "modestă, mărunță"* (27.02.2012), <https://www.zf.ro/politica/tariceanu-am-cumparat-actiuni-rompetrol-dar-a-fost-o-tranzactie-modesta-marunta-9348749> [dostęp: 27.05.2023].

¹⁷⁷ *Afacerea 'Bilețelul' ia amploare* (17.01.2007), https://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2007/01/070117_basescu_explicatii.shtml [dostęp: 27.05.2023].

¹⁷⁸ R. Binder, *Scena politică românească în vizorul presei occidentale* (06.02.2007), <https://www.dw.com/ro/scena-politic%C4%83-rom%C3%A2neasc%C4%83-%C3%AE-n-vizorul-presei-occidentale/a-2625352> [dostęp: 17.02.2023].

¹⁷⁹ *Konstytucja Rumunii*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia-3.html> [dostęp: 02.04.2023].

¹⁸⁰ *Decizie nr. 356 din 5 aprilie 2007*, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/81978> [dostęp: 23.05.2023].

¹⁸¹ *Kryzys rządowy w Rumunii* (01.04.2007), <https://www.wprost.pl/swiat/104017/kryzys-rzadowy-w-rumunii.html> [dostęp: 27.05.2023].

¹⁸² S. Gherghina, S. Misoiu, *The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania*, [w:] „East European Politics and Societies” 2013, No. 27(4), s. 668–684.

gdyż nie znalazł jednoznacznych dowodów na naruszenie przez prezydenta konstytucji¹⁸³. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego miało jedynie charakter konsultacyjny, zaś za rozpisaniem referendum odwoławczego głosowały obie izby rumuńskiego parlamentu. Pomimo jasnych sygnałów, iż referendum jest bezpodstawne, głosowanie rozpisano i przeprowadzono je 19 maja 2007 roku.

Dlaczego prezydent publicznie wydał negatywną opinię o powołanym przez niego premierze? W ogólnych założeniach umowy koalicyjnej jako główny cel ówczesnego rządu przyjęto przystąpienie do struktur Unii Europejskiej, co zostało osiągnięte 1 stycznia 2007 roku. Była to kontynuacja działań podjętych przez Partię Socjaldemokratyczną, bardzo istotnych z perspektywy umocnienia pozycji Rumunii na arenie międzynarodowej. Oprócz tego Băsescu i Tăriceanu zobowiązali się do podjęcia walki z korupcją na wysokich szczeblach władzy oraz zmodernizowania sektorów opieki zdrowotnej i sądownictwa. Była to odpowiedź na zaniedbania do jakich doszło za czasów poprzedniego rządu, przez które ostatecznie Partia Socjaldemokratyczna straciła popularność i mandat społeczny. Pomimo podjętych zobowiązań, już na początku kadencji rządu zostały ujawnione fakty obciążające premiera Popescu Tăriceanu, stojące w sprzeczności ze zobowiązaniami podjętymi przez koalicję rządzącą. Reakcja prezydenta miała pokazać społeczeństwu, że odcina się on od wykrytych afer i potępia takie zachowania. W odpowiedzi ówczesny premier sięgnął po narzędzie jakie dała mu Konstytucja Rumunii, a dzięki wsparciu Partii Socjaldemokratycznej mógł użyć go przeciwko prezydentowi.

Frekwencja nie przekroczyła wymaganych 50% (wyniosła 44,45%), by można było uznać referendum za ważne, jednak, co istotne, 74,48% obywateli opowiedziało się przeciw odwołaniu prezydenta¹⁸⁴. Prezydent został przywrócony do pełni obowiązków z końcem maja 2007 roku. Băsescu wygrał ponownie wybory prezydenckie w 2009 roku, jednak jego mandat nie był tak silny jak za poprzedniej kadencji, gdyż wyprzedził w wyścigu Mircee Dan Geoana (z Partii Socjaldemokratycznej) mniej niż jednym punktem procentowym (50,33% do 49,66%)¹⁸⁵. W 2012 roku doszło do kryzysu politycznego na skutek cięć w wydatkach

¹⁸³ Domnului Olteanu *Presedintele Camerei Deputatilor*, Dosar nr.384H/2007, https://web.archive.org/web/20080710204803/http://www1.hotnews.ro/arhiva_avt/3796.pdf [dostęp:02.04.2023r].

¹⁸⁴ *Referendum on the impeachment of President Basescu*, <https://c2d.ch/referendum/RO/5bbbf9892a21351232e4cc1> [dostęp:15.02.2022].

¹⁸⁵ *Basescu wygrywa w wyborach prezydenckich w Rumunii (07.12.2009)*, <https://www.newswweek.pl/swiat/basescu-wygrywa-w-wyborach-prezydenckich-w-rumunii/7h1k89h> [dostęp:27.05.2023].

publicznych przeprowadzonych przez rząd Mihai Răzvan Ungureanu. Rząd utracił popularność, w efekcie czego w parlamencie zostało przeprowadzone głosowanie nad wotum nieufności¹⁸⁶. Zaledwie trzy miesiące po zaprzysiężeniu Ungureanu na premiera, prezydent powierzył misję utworzenia kolejnego rządu Victorowi Poncie¹⁸⁷, liderowi opozycyjnej Partii Socjaldemokratycznej, który w lipcu 2012 stał się jednym z inicjatorów referendum w sprawie odwołania prezydenta. Zarzuty wobec prezydenta był dość podobne do tych z 2007 roku, a mianowicie ingerowanie w sprawy rządu i wkraczanie w kompetencje premiera, łamanie praw podstawowych i wolności obywateli, naruszanie zasady niezawisłości sędziowskiej oraz podziału władzy, naruszanie zasad demokracji przedstawicielskiej, inicjowanie niekonstytucyjnego projektu rewizji konstytucji, wywieranie bezpośredniej presji w sprawie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, brak pełnienia roli mediatora w sporach na linii państwo – społeczeństwo¹⁸⁸.

Referendum z 29 lipca 2012 roku również nie było wiążące. Frekwencja wyniosła 46,24%, z tym że 87,52% obywateli opowiedziało się za odwołaniem prezydenta z urzędu¹⁸⁹. Co istotne z perspektywy tematu niniejszej pracy, tuż przed samym referendum odwoławczym parlament Rumunii uchwalił zmianę legislacyjną, która zakładała ważność referendum przy osiągnięciu frekwencji 30%. Trybunał Konstytucyjny podważył legalność tej zmiany¹⁹⁰, jednak, gdyby została ona faktycznie uznana, referendum odwoławcze z 2012 roku skutkowałoby usunięciem prezydenta Băsescu z urzędu. Ostatecznie zarówno pierwsze, jak i drugie referendum odwoławcze nie zmieniło *status quo* ze względów formalnych.

Odnosząc oba przywołane powyżej referenda do koncepcji Tsebelisa, rumuńskie referenda należy zakwalifikować do kategorii referendów *veto players*. Zarówno inicjatywa przeprowadzenia głosowania, jak i zaproponowane pytanie referendalne były działaniem opozycyjnej do prezydenta konstelacji parlamentarnych partii politycznych. Decyzja polityczna podjęta przez grupę parlamentarzystów miała z jednej strony podważyć kompetencje

¹⁸⁶ Analiză: România, în fața unei provocări. FMI se retrage (28.04.2012), <https://www.politicaromaneasca.ro/stiri/analiza-romania-in-fata-unei-provocari-fmi-se-retrage-id8256.html> [dostęp: 27.05.2023].

¹⁸⁷ Guvernul Ungureanu a picat - Victor Ponta, premierul desemnat de Basescu (27.04.2012), <https://ziare.com/politica/motiune-cenzura/guvernul-ungureanu-a-cazut-ponta-felicitat-de-pdl-live-1164054> [dostęp: 27.05.2023].

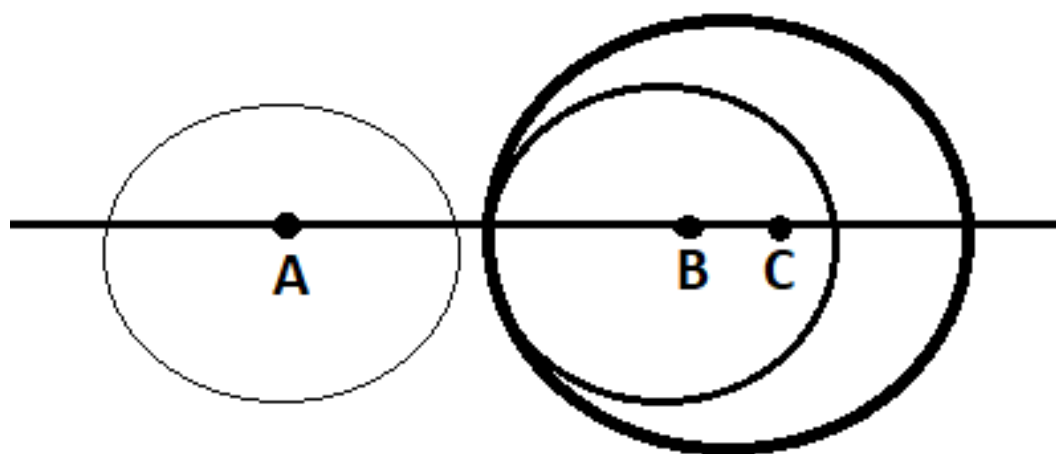
¹⁸⁸ S. Gherghina, S. Miscoiu, *The Failure...*, op. cit.

¹⁸⁹ *Deposition of President Basescu*, <https://c2d.ch/referendum/RO/5bbc020092a21351232e55e5> [dostęp: 15.02.2022].

¹⁹⁰ E. Cheralu, A. Puran, *Procedural rules for the organization of the referendum for the resignation of Romanian president*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016, s. 158.

urzędującego prezydenta, z drugiej zaś strony był to świetny sposób na przeprowadzenie badania aktualnego poparcia dla Partii Demokratycznej wśród społeczeństwa. Analizując powyższy przykład nasuwa się jeszcze jeden wniosek. W każdym z organizowanych referendum odwoławczych istotną rolę odgrywała Partia Socjaldemokratyczna, tworząca rząd przed Băsescu i będąca do niego w opozycji w latach 2004-2014. Zaistniałą sytuację można zaprezentować za pomocą grafu z części teoretycznej niniejszej pracy, dostosowanego do opisanego przypadku (Rysunek 3.1). Choć podrozdział ten opisuje dwa referenda odwoławcze, podmioty występujące w rozgrywkach są te same. Pomimo innego tła politycznego, grupy interesu pozostały niezmienione, można zatem omówić badaną sytuację w oparciu o jeden graf.

Rysunek 3.1, Referenda w Rumunii - rozkład interesów aktorów politycznych w kwestii odwołania prezydenta



Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Tsebelis, *Veto Player Theory and Policy...*, op. cit.

Podmiot A na załączonym grafie to Partia Demokratyczna, podmiotem B jest Partia Narodowo-Liberalna, podmiotem C – Partia Socjaldemokratyczna. Jak można zauważyć interesy Partii Demokratycznej nie zazębiły się z interesami Partii Narodowo-Liberalnej oraz Partii Socjaldemokratycznej, zaś interesy Partii Narodowo-Liberalnej i Partii Socjaldemokratycznej w sporze z przeciwnikiem politycznym były wspólne tj. partie te dążyły do zmiany obowiązującego *status quo*.

W systemie politycznym ostatecznie doszło do wyklarowania się dwóch stron rozgrywki politycznej – podmiot B został wchłonięty przez podmiot C (choć prawdopodobnie nie był tego świadomy, gdyż skupiając się na walce z koalicjantem nie dostrzegł prawdziwych intencji gracza C). Poza wymienionymi podmiotami należy również zaznaczyć rolę

Trybunału Konstytucyjnego, który wydał opinię negującą zasadność przeprowadzenia referendum odwoławczych, lecz z uwagi na jego jedynie opiniodawczą rolę i przewagę sił parlamentarnych przeciwnych prezydentowi nie mógł wpłynąć na ostateczną decyzję dotyczącą rozpisania referendum. Choć Trybunał Konstytucyjny był jedynie organem konsultacyjnym, jego opinia była istotna w kontekście nakreślonego sporu politycznego, mianowicie, gdyby w przypadku drugiego referendum odwoławczego nie podważył legalności zmiany frekwencji przy głosowaniu referendalnym wpływającym na jego wiążący charakter, prezydent Băsescu zostałby odwołany z urzędu w 2012 roku. Rola Trybunału Konstytucyjnego zapewniła zachowanie balansu w systemie politycznym i nie pozwoliła na wysunięcie się władzy ustawodawczej ponad dwie pozostałe.

Spoglądając na podany przykład może wydawać się, że konflikt uplasował się na linii prezydent – premier, lub szerzej Partia Demokratyczna kontra Partia Narodowo Liberalna, lecz przyglądając się mu bliżej, można zauważyć, że głównym graczem była Partia Socjaldemokratyczna, która wykorzystując napięcia wśród koalicjantów, użyczyła swojego potencjału politycznego, by ostatecznie ponownie objąć rządy w państwie. W jaki sposób tego dokonała? Wróćmy do pierwotnego *status quo*. Partia Socjaldemokratyczna utraciła popularność na fali zarzutów o korupcję, władze przejęła koalicja PD-PNL. W krótkim czasie zostają ujawnione informacje dotyczące wykorzystania zajmowanego stanowiska celem pozyskania własnych korzyści przez premiera, zaognia się konflikt pomiędzy koalicjantami, premier rozpisuje przeciwko prezydentowi referendum, które było możliwe do przeprowadzenia dzięki wparciu otrzymanemu ze strony PSD. Referendum jest swego rodzaju testem popularności urzędującego prezydenta, który zostaje przez niego zdany. Nowy koalicjant przejmuje stanowiska ministerialne, wytwarza się polaryzacja na linii rząd-prezydent. W 2009 zostają rozpisane wybory prezydenckie, Băsescu je wygrywa, nieznacznie pokonując kandydata socjaldemokratów Mircea Geoană. Zauważalna jest zmiana nastrojów społecznych i wzrost poparcia dla PSD. W trakcie II kadencji dwóch kolejnych bezpartyjnych premierów próbowało ograniczyć wydatki państwowe, co spowodowało negatywny odzew ze strony społeczeństwa. Kolejnym premierem zostaje Victor Ponta z Partii Socjaldemokratycznej, który trzy miesiące po objęciu urzędu premiera zarządza referendum odwoławcze prezydenta Băsescu. Choć nie uzyskano wymaganej frekwencji, by móc przyjąć wynik referendum za wiążący, jego wyniki pokazały znaczący spadek popularności prezydenta. Na podstawie tych działań partia Socjaldemokratyczna mogła przejść do ofensywy, dzięki której ponownie objęła rządy w państwie. Ostatecznie Partia Socjaldemokratyczna osiągnęła

zatem swój cel. W wyniku politycznej zmiany w maju 2012 roku partia zdobyła stanowisko premiera, które objął Victor Ponta i które zostało utrzymane przez nią aż do końca listopada 2019 roku (stanowisko sprawowane wymiennie z członkami Narodowego Związku na Rzecz Rozwoju Rumunii (Uniunea Națională pentru Progresul României – UNPR) partii zbieżnej ideowo, powstałej w 2010 roku w wyniku oddzielenia się części posłów z Partii Socjaldemokratycznej i działaczy lewego skrzydła Partii Narodowo-Liberalnej).¹⁹¹

Powyższą analizę wydarzeń politycznych i późniejszej zmiany na najwyższych stanowiskach władzy można przedstawić za pomocą cybernetycznego modelu D. Eastona. Brak realizacji celów politycznych, które zostały przedłożone społeczeństwu w kampanii wyborczej oraz narastające napięcia pomiędzy koalicjantami dały wkład do systemu. Wyniki referendum oraz wyborów powszechnych dały informację zwrotną od społeczeństwa, iż jego poziom zaufania do rządzących spada. Partia Socjaldemokratyczna odzyskała utracone poparcie na bazie tych spadków zaufania, w efekcie czego odzyskała władzę w państwie, przywracając tym samym homeostazę systemu (do momentu ponownej dewaluacji).

Analizując powyższy przykład należy zauważyć, że pomimo kontrowersyjności obu referendum w zakresie ich zasadności, znaczna część obywateli udała się do urn wyborczych, by wyrazić swoją opinię. Brak szerszej reakcji na innym polu niż lokal wyborczy może być uzasadniony kulturą polityczną Rumunii, która wciąż posiada naleciałości z poprzedniego systemu politycznego. Oba referenda odwoławcze w Rumunii opierały się na wewnętrznych rozgrywkach politycznych między partiami politycznymi pozostającymi u władzy, głos obywateli został jedynie wykorzystany jako narzędzie polityczne. W warunkach demokracji przedstawicielskiej referenda są organizowane stosunkowo rzadko, tym bardziej przyjrzenie się ich faktycznej naturze stawia pytanie, czy faktycznie są one narzędziem, z którego korzystają obywatele? Przykład Rumunii pokazuje, że nie zawsze tak jest, potwierdzając tym samym zasadność przyjętej w pracy hipotezy badawczej. Rumunia jest jednak tylko jednym z wielu państw europejskich, warto zatem przyjrzeć się bliżej innemu przypadkowi głosowania referendalnego. Kolejny podrozdział omówi referendum dotyczące legalizacji rozwodów, które zostało przeprowadzone w 2011 roku na Malcie.

¹⁹¹ *Uniunea Națională pentru Progresul României*, <http://www.infopolitic.ro/partide/parlamentare-partide/1250.html> [dostęp: 18.02.2023].

3.4 Malta

Dotychczas na Malcie przeprowadzono 7 referendum ogólnokrajowych, w tym 3 w XXI wieku. Dotyczyły kolejno: przystąpienia Malty do Unii Europejskiej, legalizacji rozwodów, a także delegalizacji wiosennego sezonu łowieckiego na turkawki i przepiórki¹⁹². Niniejszy podrozdział skupi się na omówieniu i analizie drugiego z wymienionych. Referendum przeprowadzone na Malcie 11 czerwca 2011 roku dotyczyło kwestii legalizacji rozwodów. Do tamtego momentu Malta była jednym z dwóch państw w Europie (poza Watykanem), w którym rozwody były całkowicie zabronione i nie było możliwości ich legalnego uzyskania (ale honorowano rozwody udzielone za granicą). Referendum miało na celu zmianę konstytucji w sposób umożliwiający legalizację rozwodów. Celem lepszego zrozumienia sytuacji, należy zaznajomić się z systemem politycznym oraz partyjnym Malty, tamtejszym prawem referendalnym oraz istotnością podjętego w referendum tematu dla całego społeczeństwa.

Malta jest republiką parlamentarną o dwupartyjnym systemie politycznym. Władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu, czyli Izby Reprezentantów, składającej się z 69 członków wybieranych na pięcioletnią kadencję, z czego czterech z nich jest wybieranych przez Komisarzy Wyborczych¹⁹³. Na czele państwa stoi prezydent, który jest wybierany przez parlament na pięcioletnią kadencję i pełni funkcje reprezentacyjną.

Parlament Malty jest dwupartyjny, składa się z Partii Pracy (Labour Party) oraz Partii Narodowej (Nationalist Party). Partia Pracy jest partią centrolewicową, która dominowała na Malcie w latach 70. i 80. XX wieku, a następnie ponownie objęła władzę w 2013 roku, Partia Narodowa zaś jest partią centroprawicową¹⁹⁴, która rządziła Maltą przez większość czasu od uzyskania przez nią niepodległości w 1964 roku aż do 2013 roku. Partia Pracy jest centrolewicowa, opowiada się za równością społeczną, a także za utrzymaniem dobrych stosunków z Unią Europejską, Partia Narodowa zaś jest partią opowiadającą się za wolnym rynkiem, a także utrzymaniem tradycyjnych wartości i wzmocnieniem roli rodziny. Przynależność do partii (podobnie jak w przypadku Irlandii) opiera się w dużej mierze na przesłankach historycznych, a nie na zasadach ideologicznych. Partia Nacjonalistyczna dążyła do uniezależnienia się Malty względem Wielkiej Brytanii, celem Partii Pracy zaś była pełna

¹⁹² Malta, <https://c2d.ch/country/MT> [dostęp:05.05.2023].

¹⁹³ General elections act (13.03.2013), <https://www.parlament.mt/media/87852/general-elections-results-government-gazette.pdf> [dostęp:30.04.2023].

¹⁹⁴ W. Hirczy de Miño, J. C. Lane, Malta: STV in a two-party system, "Elections in Australia, Ireland, and Malta under the single transferable vote: Reflections on an embedded institution" 2000, s. 178-204.

integracja z Imperium Brytyjskim¹⁹⁵. Na Malcie istnieją również mniejsze partie, takie jak Partia Demokratyczna (Democratic Party) czy Partia Ludowa (Popular Party), ale nie odgrywają one kluczowej roli w polityce Malty.

Podstawą prawną do przeprowadzenia referendum jest art. 66A Konstytucji Malty:

1. *W sprawach, w których Konstytucja wymaga przeprowadzenia referendum lub w których jest to przewidziane przez ustawę, każda osoba mająca prawo do głosowania w wyborach do Izby Reprezentantów ma również prawo do głosowania w referendum.*
2. *Wynik referendum jest obowiązujący, o ile uczestniczy w nim co najmniej połowa uprawnionych do głosowania*¹⁹⁶,

oraz Referenda Act z 1973 roku¹⁹⁷. Referendum może zostać przeprowadzone w przypadku istotnej dla spraw państwa kwestii i jest wiążące dla parlamentu, gdy frekwencja przekroczy 50%. Inicjatywa ta może pochodzić od Izby Reprezentantów lub od grupy obywateli, która złożyła wniosek o przeprowadzenie referendum w formie petycji do parlamentu. Wniosek o przeprowadzenie referendum musi zostać złożony do prezydenta Malty, który ma obowiązek wydać zarządzenie w tej sprawie.

Referendum dotyczące legalizacji rozwodów na Malcie w 2011 roku zostało zainicjowane przez członka Partii Narodowej Jeffreya Pullicino Orlando, który zgłosił w lipcu 2010 roku projekt ustawy w tej sprawie. Ówczesny premier Lawrence Gonzi, zaproponował rozpisanie referendum. Podczas pracy nad projektem ustawy, w grudniu 2010 Pullicino Orlando zdobył poparcie deputowanego Partii Pracy Evarista Bartolo. Dzięki uzyskanemu poparciu od członka partii opozycyjnej projekt ustawy zaczął być traktowany jako inicjatywa ponadpartyjna¹⁹⁸. Propozycja referendum dotyczącego legalizacji rozwodów spotkała się z silnym oporem ze strony Kościoła katolickiego i organizacji katolickich, które stanowiły ważną siłę w maltańskim społeczeństwie. Kościół katolicki opowiadał się za utrzymaniem zakazu rozwodów, argumentując, że małżeństwo jest nierozzerwalne i jest fundamentem

¹⁹⁵ A. Dańda, *System partyjny Malty*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/151151/danda_system_partyjny_malty_2010.pdf?sequence=1 [dostęp:29.05.2023].

¹⁹⁶ *Konstytucja Malty*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/malta-01.html> [dostęp:08.05.2023].

¹⁹⁷ *Referenda Act*, <https://legislation.mt/eli/cap/237/eng/pdf> [dostęp:05.05.2023].

¹⁹⁸ L. Mirani, *Malta wkracza w XXI wiek*, <https://archive.is/vx7Kp#selection-1769.0-1769.24> [dostęp:30.04.2023].

społeczeństwa¹⁹⁹. Mimo to, Gonzi był zdeterminowany, by przeprowadzić referendum i przekonać parlamentarzystów, aby poparli propozycję zmiany prawa, argumentując, że choć jest ona sprzeczna z religią katolicką, to liberalizacja prawa ma na celu dbanie o dobro wspólne społeczeństwa, zarówno katolików, jak i ateistów²⁰⁰.

W ramach kampanii zwolennicy legalizacji rozwodów organizowali spotkania i debaty, publikowali ulotki i plakaty oraz wykorzystywali media społecznościowe, aby dotrzeć do jak największej liczby osób i przekonać je do poparcia zmiany konstytucji. Również przedstawiciele różnych organizacji społecznych, takich jak grupy kobiece i organizacje praw człowieka, aktywnie popierały legalizację rozwodów i przekonywały do głosowania za zmianą prawa. Organizacje popierające głosowanie na TAK przypominały, że około 30% dzieci rodzi się w związkach pozamażeńskich w związku z obowiązującym prawem. Z drugiej strony, Kościół katolicki, który miał duży wpływ na maltańskie społeczeństwo, zaangażował się w kampanię przeciwko legalizacji rozwodów. Kościół organizował różnego rodzaju wydarzenia, takie jak nabożeństwa, spotkania i konferencje, aby przekonywać obywateli Malty do utrzymania zakazu rozwodów. Wiele organizacji katolickich, takich jak Caritas i Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży, popierało stanowisko Kościoła i mobilizowało swoich członków do głosowania przeciwko zmianie prawa. Niektóre parafie organizowały bezpośredni transport do lokali wyborczych, aby zwiększyć frekwencje wśród bardziej konserwatywnej części społeczeństwa²⁰¹.

Partie polityczne były podzielone. Partie lewicowe, w tym Partia Pracy oraz Partia Demokratyczna, popierały zmiany konstytucyjne umożliwiające legalne uzyskanie rozwodu. Natomiast partie centro-prawicowe, takie jak Partia Narodowa i Alternatywa Demokratyczna, opowiadały się za utrzymaniem zakazu rozwodów, co podkreślały w kampanii referendalnej.

11 czerwca 2011 roku obywatele udali się do urn by odpowiedzieć na pytanie „Czy zgadza się Pan/i na umożliwienie rozwodu parom małżeńskim, które pozostają w separacji od

¹⁹⁹ M. Tykfer, *Malta chce być wierna Ewangelii*, <https://www.przewodnik-katolicki.pl/Archiwum/2017/Przewodnik-Katolicki-6-2017/Temat-numeru/Malta-chce-byc-wierna-Ewangelii> [dostęp: 30.04.2023].

²⁰⁰ M. Vella, *Gonzi makes plea to government MPs over voting for 'Labour's referendum question' (15.03.2011)*, <http://maltatoday.com.mt/news/divorcereferendum/9560/gonzi-makes-plea-to-government-mps-over-voting-for-labour-s-referendum-question#.ZFUGLnZBxPa> [dostęp: 05.05.2023].

²⁰¹ *Rozwody także na Malcie (29.05.2011)*, <https://wyborcza.pl/7,75399,9687752,rozwody-takze-na-malcie.html> [dostęp: 05.05.2023].

co najmniej czterech lat, jeżeli nie ma realnych szans na pojednanie, a kwestie alimentów i opieki nad dziećmi są uregulowane?”²⁰².

Wyniki referendum okazały się sukcesem dla zwolenników legalizacji rozwodów. 53,65% głosujących opowiedziało się za zmianą konstytucji umożliwiającą legalne uzyskanie rozwodu, a 46,35% było przeciwnych takiemu rozwiązaniu. Frekwencja wyniosła 72%²⁰³, co ostatecznie doprowadziło do legalizacji rozwodów. Poniżej została zaprezentowana Tabela 3.5 pokazujące ilościowy rozkład głosów oddanych w referendum w poszczególnych regionach Malty.

Tabela 3.5 Rozkład ilościowy głosów oddanych w referendum dotyczącym legalizacji rozwodów w poszczególnych regionach

Przybliżony procent oddanych głosów: 72%					
Tabela nr.	Głosy oddane	Głosy ważne	Tak	NIE	Głosy nieważne
Tabela nr.	Głosy ankietowane	Głosy ważne	Tak	NIE	Nieważny Głosy
1	16245	16094	8433	7661	151
2	17179	17006	11148	5858	173
3	18545	18364	11762	6602	181
4	17301	17104	10268	6836	197
5	18237	18060	11131	6929	177
6	17585	17431	9202	8229	154
7	18305	18132	9417	8715	173
8	18150	17990	8645	9345	160
9	17652	17529	9516	8013	123
10	17353	17218	8913	8305	135
11	19389	19223	8812	10411	166
12	17803	17638	9278	8360	165
G	18947	18729	6022	12707	218
Całkowity	232691	230518	122547	107971	2173

Źródło: *Referenda in Malta*, <https://vassallohistory.wordpress.com/parliament/referenda/> [dostęp:05.05.2023].

²⁰² *Malta Divorce Referendum, 2011*, https://ballotpedia.org/Malta_Divorce_Referendum,_2011 [dostęp:05.05.2023].

²⁰³ *Ibidem*.

Mieszkańcy wysp Gozo i Comino zagłosowali przeciwko proponowanej zmianie konstytucji (Tabela 3.5 pozycje 11 i G), w pozostałych okręgach grupa przeciwników nie była tak liczebna w stosunku do grupy głosującej na „tak”. Wyniki uzyskane w okręgach Gozo i Comino mogą zostać powiązane z silną działalnością tamtejszego biskupa, który prowadził szeroką kampanię przeciwko legalizacji rozwodów²⁰⁴. W pozostałych regionach Malty działalność Kościoła katolickiego również była zauważalna, choć nie w takim stopniu jak w przypadku wysp Gozo i Comino, trudno zatem jednoznacznie skorelować działalność tego *societal veto player* z wynikami głosowania.

Choć istniał wyraźny rozdźwięk w poglądach parlamentarzystów, 25 lipca stosunkiem głosów 69 do 52 Izba Reprezentantów przyjęła nowelizację konstytucji,²⁰⁵ która weszła w życie 1 października 2011 roku²⁰⁶.

Referendum na Malcie z 2011 roku nie wykazuje cech, narzędzia walki jak było to możliwe do zauważenia podczas omawiania głosowań w Rumunii. W przypadku Malty trudno dostrzec, aby instytucjonalni *veto players* skorzystali ze swojej pozycji w systemie celem zbitcia kapitału politycznego lub celem zablokowania możliwości zmiany *status quo*. Inicjatywa była ponadpartyjna, a *veto players* w systemie politycznym Malty były Rada Ministrów oraz Parlament. Decydującymi graczami w przypadku Malty byli obywatele oraz poniekąd Kościół katolicki. Rozpisane referendum niewątpliwie uderzyło w jego pozycję, gdyż sama konstytucja Malty nadaje katolicyzmowi rangę religii państwowej. Choć niespełna 60% obywateli opowiedziało się za zmianą obowiązującego prawa, należy mieć na uwadze, że około 40% głosujących opowiedziało się za zachowaniem obowiązującego *status quo*, co może wskazywać na wciąż silną pozycję Kościoła katolickiego na Malcie.

Dotychczas omówione przykłady referendum były przeprowadzone w państwach, w których to narzędzie nie było dotychczas szeroko wykorzystywane. W kolejnym podrozdziale zostanie podjęta analiza dwóch głosowań o tematyce społecznej, w państwie, gdzie tego typu zagadnienia kilkakrotnie były konsultowane ze społeczeństwem za pomocą referendum. Analiza kolejnego przypadku udzieli odpowiedzi na pytanie, czy kontrowersyjne tematy

²⁰⁴ M. Vella, *Gozo bishop calls for 'new pastoral action' for separated couples* (25.01.2011), <https://www.maltatoday.com.mt/news/divorcereferendum/8231/gozo-bishop-calls-for-new-pastoral-action-for-separated-couples#.ZFU7kHZBxPY> [dostęp:05.05.2023].

²⁰⁵ *Na Malcie wreszcie będzie można się rozwieść!* (26.07.2011), <https://kobieta.dziennik.pl/twoje-emocje/artykuly/347541,malta-ustawa-o-legalizacji-rozwodow.html> [dostęp:05.05.2023].

²⁰⁶ *The Civil Code Amendment Act, 2011*, <https://legislation.mt/eli/ln/2012/218/eng/pdf> [dostęp:05.05.2023].

społeczne mogą zostać wykorzystane w walce politycznej dzięki zastosowaniu w tym celu referendum.

3.4 Irlandia

Irlandia posiada, w przeciwieństwie do wcześniej omówionych państw, bogatą historię referendalną w zakresie problematyki społecznej. Pierwszą różnicą w irlandzkich referendach w stosunku do poprzednich przypadków jest ich liczba. Dotychczas przeprowadzono 38 głosowań na szczeblu ogólnopaństwowym, w których 32 propozycje zostały przyjęte przez obywateli²⁰⁷.

System polityczny Irlandii można określić jako typowy system parlamentarno-gabinetowy. Dwiuizbowy parlament (Oireachtas) składa się z izby niższej (Dáil Éireann), w skład której wchodzi 166 posłów wybieranych na maksymalnie pięcioletnią kadencję oraz izba wyższa (Seanad Éireann), składająca się z 60 senatorów pochodzących z wyborów pośrednich. Rządowi Irlandii, przewodzi premier (Taoiseach), będący zarazem liderem najsilniejszego ugrupowania wchodzącego w skład koalicji rządzącej. Rząd ponosi bezpośrednią odpowiedzialność polityczną przed izbą niższą parlamentu. Prezydent Republiki jest wybierany w wyborach bezpośrednich na siedmioletnią kadencję z możliwością reelekcji²⁰⁸. System partyjny Republiki Irlandii wpisuje się w model systemu dwuipółpartyjnego, z dwiema partiami dominującymi: Fianna Fáil (FF) i Fine Gael (FG). Cechą wyróżniającą irlandzki system partyjny na tle większości państw Europy jest brak silnego podziału na partie lewicowe i prawicowe. Zarówno FF jak i FG posiadają afiliację prawicową, jednak w swoich programach politycznych wykorzystują również elementy typowe dla partii lewicowych. Brak wyraźnych podziałów ideologicznych w irlandzkim systemie partyjnym jest spowodowany silną identyfikacją o podłożu historycznym. FF jest wciąż postrzegana jako partia oporu z lat wojny domowej (sprzeciwiała się przyjęciu i wdrożeniu przepisów traktatu brytyjsko-irlandzkiego), FG jest natomiast identyfikowana z siłami politycznymi, wspierającymi porozumienie z Wielką

²⁰⁷ *Constitution of Ireland* https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/?referrer=http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/ [dostęp: 23.04.2023].

²⁰⁸ A. Dańda, *System partyjny Irlandii*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/151161/danda_system_partyjny_irlandii_2010.pdf?sequence=1#:~:text=System%20rz%C4%85d%C3%B3w%20w%20Republice%20Irlandii%20to%20typowy%20system,wybiera%20Narodowy%20Uniwersytet%20Irlandii%2C%20Uniwersytet%20w%20Dublinie%2C [dostęp: 23.04.2023].

Brytanią²⁰⁹. Obie partie od dekad sprawują rządy samodzielnie lub w koalicji z pozostałymi partiami politycznymi mającymi niewielki udział w irlandzkim parlamencie. Co ciekawe kandydat FG nigdy nie sprawował funkcji prezydenta, stanowisko to w historii Irlandii obejmowali głównie politycy wywodzący się z FF²¹⁰.

W Irlandii istnieją dwa rodzaje referendum – konstytucyjne i zwykłe. Przepisy dotyczące praktyki referendalnej znajdują się kolejno w art. 46 Konstytucji:

Pkt. 2. Każda propozycja zmiany niniejszej Konstytucji jest inicjowana w Dáil Éireann jako projekt ustawy, zostaje uchwalona lub uznana za uchwaloną przez obie izby Oireachtas, a następnie jest poddawana decyzji narodu w referendum, zgodnie z ustawą dotyczącą referendum, obowiązującą w danym czasie.

Pkt. 5. Prezydent podpisuje projekt ustawy zawierający propozycje zmiany niniejszej Konstytucji, niezwłocznie po uznaniu przez niego, że zastosowano postanowienia niniejszego artykułu oraz że projekt został zatwierdzony przez naród, zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 1 niniejszej Konstytucji, a następnie projekt ustawy zostaje odpowiednio promulgowany przez Prezydenta jako ustawa²¹¹.

Oraz art. 47 dotyczącym bezpośrednio referendum:

- 1. Każda propozycja zmiany niniejszej Konstytucji, która jest poddana decyzji narodu w referendum, obowiązuje, zgodnie z art. 46 niniejszej Konstytucji, po jej zatwierdzeniu przez naród, jeżeli większość głosujących w referendum odda głos popierający wprowadzenie poprawki w życie jako ustawy.*
- 2. 1° Każdą propozycję poddaną decyzji narodu w referendum a nie dotyczącą zmiany Konstytucji uznaje się za odrzuconą przez naród, jeżeli w referendum większość głosów oddano przeciwko wprowadzeniu jej w życie jako ustawy i jeżeli liczba głosów przeciwnych wprowadzeniu jej w życie jako ustawy była nie mniejsza niż trzydzieści trzy i jedna trzecia procenta zarejestrowanych wyborców.*
2° Każda propozycja poddana decyzji narodu w referendum, a nie dotycząca zmiany Konstytucji, obowiązuje i jest dla celów art. 27 uważana za zatwierdzoną przez naród,

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ R. Wilde, *The Presidents of Ireland: 1938–Present* (31.07.2019), <https://www.thoughtco.com/the-presidents-of-ireland-1222010> [dostęp:23.04.2023].

²¹¹ *Konstytucja Irlandii (BUNREACT NA hÉIREANN)*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia.html> [dostęp:23.04.2023].

chyba że zostanie przez naród odrzucona, zgodnie z postanowieniami powyższego punktu niniejszego ustępu.

3. *Każdy obywatel uprawniony do głosowania w wyborach do Dáil Éireann ma prawo głosować w referendum.*
4. *Z uwzględnieniem powyższego zastrzeżenia, zasady referendum reguluje ustawa²¹².*

Przepisy szczegółowe reguluje ustawa o referendum z 1994 roku²¹³.

W latach 2015-2019 odbyły się cztery referenda o tematyce społecznej, dotyczyły one kolejno problemu małżeństw jedнопłciowych, poluzowania polityki antyaborcyjnej, uchylenia zakazu bluźnierstwa oraz zmian w zakresie prawa rozwodowego. W niniejszej pracy zostaną omówione dwa z nich – dotyczące legalizacji małżeństw jedнопłciowych oraz liberalizacji polityki antyaborcyjnej. Przypadki te zostaną pokrótce omówione pod kątem przebiegu procesu legislacyjnego, nastrojów społecznych oraz działalności aktorów politycznych.

Pierwsze z wymienionych referendów podjęło tematykę małżeństw jedнопłciowych. Kroki dotyczące zmiany irlandzkiego prawa w tym zakresie zostały podjęte przez rząd Fianna Fáil w grudniu 2000 roku. W ramach Drugiego Programu Reform Prawa, ówczesny rząd skierował zapytanie do Irlandzkiej Komisji ds. Reformy Prawa dotyczącego zbadania praw i obowiązków konkubentów. Dokument konsultacyjny został opublikowany przez komisję w kwietniu 2004 roku. Zawierał on wstępne zalecenia dotyczące kwestii prawnych związanych ze związkami konkubinatu, a także analizę zagadnień dotyczących par jedнопłciowych²¹⁴. W grudniu 2006 roku Komisja ds. Reformy Prawa przedstawiła raport końcowy, w którym zapowiedziała plan wprowadzenia zmian w prawie, mających na celu umożliwienia takim parom korzystania z niektórych udogodnień dostępnych dotychczas jedynie w związkach małżeńskich, jeśli te zarejestrują oficjalnie swój „związek partnerski”²¹⁵. Prace nad rozpisaniem referendum dotyczącym małżeństw par jedнопłciowych trwało niespełna 15 lat. Problem ten był rozwijany etapowo – rozpoczynając o zapytania dotyczącego zbadania praw i obowiązków konkubinatu, poprzez ustawę o związkach partnerskich do samego zezwolenia na małżeństwa jedнопłciowe. Choć na przestrzeni 15 lat skład parlamentu zmienił się pięciokrotnie, a referendum zostało przeprowadzone przez FG będącą w opozycji do FF, gdy ta zainicjowała procedurę, nie

²¹² Ibidem.

²¹³ *Referendum Act, 1994*, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1994/act/12/section/42/enacted/en/html> [dostęp:23.04.2023].

²¹⁴ *Consultation paper on the rights and duties of cohabitants*, https://www.lawreform.ie/_fileupload/consultation%20papers/cp32.htm [dostęp:23.04.2023].

²¹⁵ *Report seeks improved rights for unregistered couples (01.12.2006)*, <https://www.irishexaminer.com/news/arid-30287379.html> [dostęp:23.04.2023].

wpłynęło to na ciągłość prowadzonej polityki. W drodze do referendum zlecono wiele ekspertyz, przeprowadzono badania opinii publicznej, zapytań do poszczególnych Trybunałów i Komisji, w tym Irlandzkiej Komisji Praw Człowieka oraz Sądu Najwyższego Irlandii. Nie bez znaczenia była również działalność organizacji NGOs zajmujących się prawami osób homoseksualnych oraz irlandzkiego duchowieństwa.

Przypadek Irlandii pokazuje wspólną pracę podjętą przez aktorów politycznych i nie-politycznych, systemowych *veto players* oraz *societal veto players*, w niespotykanym w innych omówionych przypadkach zakresie i ilości. Analizując przykład irlandzkiego referendum w sprawie legalizacji małżeństw jedнопłciowych, ostatecznym decydującym było społeczeństwo. Choć pracę nad zmianą ustawodawstwa w tej tematyce zostały rozpoczęte przez rząd Fianna Fáil, a główna dyskusja toczyła się na poziomie parlamentarnym, politycy podjęli współpracę z wieloma NGOs oraz konsultowali potencjalne zmiany w irlandzkiej legislacji z tamtejszą judykaturą, zaś ostateczną decyzję podjęli obywatele. Kolejnym spostrzeżeniem, na które należy zwrócić uwagę w omawianym przypadku jest współpraca pomiędzy sądownictwem a rządzącymi oraz podejmowanie kolejnych decyzji w sposób chronologiczny. W momencie złożenia zapytania w 2000 roku nie były podejmowane dalsze oficjalne prace nad zmianą prawa do czasu wydania raportu przez organ sądowniczy. Podobnie po ogłoszeniu wyników referendum, parlament wstrzymał się z wprowadzeniem nowych przepisów prawa do irlandzkiej legislacji, dopóki sąd nie wydał orzeczenia w sprawie odrzucenia złożonych protestów wyborczych. Prace nad zmianą prawodawstwa następowały kolejno po sobie, nie zaś równolegle do niezakończonego przez któryś z organów procesu. Dodatkowo w trakcie prac nad zmianą legislacji prowadzono regularne badania opinii publicznej.

Referendum zostało przeprowadzone 22 maja 2015 roku. Przy frekwencji 60,52% „za” zagłosowało 62,07% „przeciw” 37,93%²¹⁶. Irlandia stała się tym samym pierwszym na świecie państwem, które zalegalizowało małżeństwa jedнопłciowe za pomocą referendum²¹⁷. Zaskakująca jest postawa Kościoła katolickiego po ogłoszeniu wyników głosowania. Katolicki arcybiskup Dublina, Diarmuid Martin, powiedział, że jeśli referendum jest potwierdzeniem poglądów młodych ludzi, to przed kościołem stoi „ogromne zadanie”. Przywódca Kościoła katolickiego w Irlandii, Eamon Martin, powiedział, że Kościół może rozważyć, czy nadal

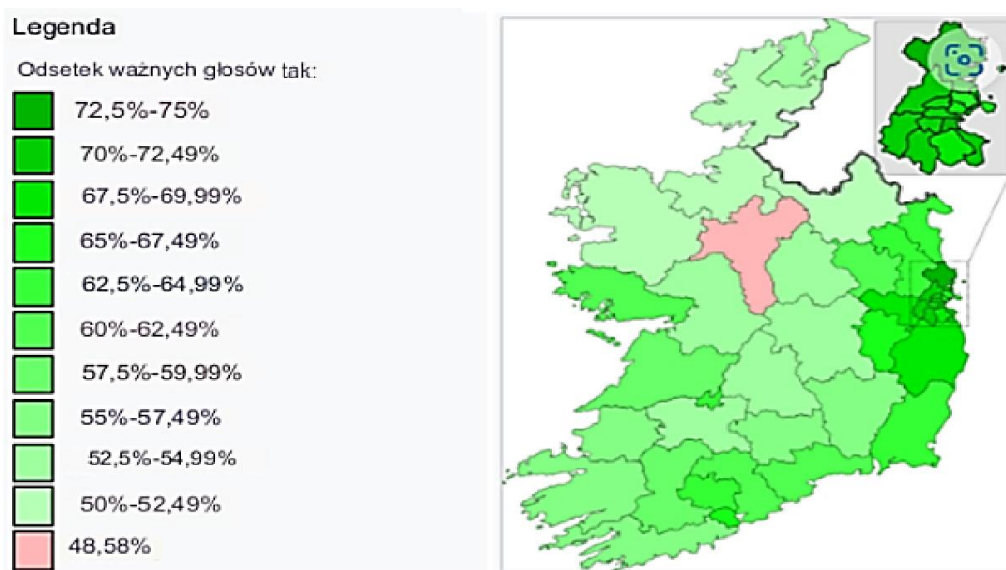
²¹⁶ *Referendum of 22 May 2015 34th Amendment Equal Marriage*, <https://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=201534R> [dostęp:24.04.2023].

²¹⁷ *Huge Republic of Ireland vote for gay marriage (23.05.2025)*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-32858501> [dostęp:24.04.2023].

będzie sprawował cywilną stronę uroczystości, jeśli nastąpi zmiana²¹⁸, nie wyrażono więc jednoznacznego sprzeciwu wobec nadchodzących przemian społecznych. Kościół katolicki był przeciwny zmianom, które zostały poddane pod głosowanie w Irlandii, jednak jego pozycja nie była już tak silna jak w XX wieku. W latach 90-tych ujawniono przypadki pedofilii jakich dopuścili się irlandzcy duchowni, co doprowadziło do upadku moralnego autorytetu Kościoła katolickiego w Irlandii. Głos duchowieństwa nie był już tak znaczący, a sama instytucja straciła mandat do wpływania na światopogląd Irlandczyków, społeczeństwo zaczęło się stopniowo sekularyzować²¹⁹. Postawa głównych przedstawicieli irlandzkiego Kościoła katolickiego pokazała, że instytucja ta jest świadoma utraty dotychczasowej pozycji w systemie.

Poniżej zostało przedstawione procentowe poparcie dla legalizacji małżeństw jedнопłciowych w poszczególnych hrabstwach (mapa 3.4).

Mapa 3.4 Procentowy odsetek głosów oddanych na TAK w referendum z 22 maja 2015 roku



Źródło: *Irish amendment 34 gradient.svg*, https://en.wikipedia.org/wiki/File:Irish_amendment_34_gradient.svg [dostęp:24.04.2023].

Na załączonej powyżej mapie widać, że najniższe poparcie dla wprowadzenia małżeństw jedнопłciowych w Irlandii było w hrabstwie Roscommon, jednak i w nim odsetek głosów oddanych na TAK był bliski 50%, co pokazuje stosunkowo równy rozkład poparcia dla tematyki referendalnej we wszystkich hrabstwach Irlandii.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ M. Demski, *Kościół się doigrał. Jak Irlandczycy odwrócili się od swoich duchownych (05.09.2021)*, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/irlandia-kosciol-sie-doigral-jak-narod-odwraca-sie-od-swoich-duchownych/pndwnhj> [dostęp:03.05.2023].

Analiza referendum dotyczącego legalizacji małżeństw jedнопłciowych z 2015 roku pokazała, że głównym decydem było samo społeczeństwo. Projekt wprowadzenia poprawki do konstytucji został zainicjowany przez rządzących, jednak oparł się on na zauważalnej zmianie nastrojów społecznych w Irlandii, w tym na wyraźnej stopniowej sekularyzacji społeczeństwa. Aby wykluczyć, iż był to jednorazowy przypadek, w dalszej części podrozdziału zostanie omówione drugie referendum, dotyczące również kontrowersyjnego tematu dotyczącego złagodzenia polityki antyaborcyjnej.

Irlandia posiadała jedne z najbardziej restrykcyjnych przepisów dotyczących aborcji w Europie. Uzyskując niepodległość względem Wielkiej Brytanii w 1922 roku, państwo to przejęło automatycznie dotychczasowy brytyjski dorobek prawny, w tym przepis z ustawy o przestępstwach przeciwko osobie z 1861 roku o „bezprawnym poronieniu”²²⁰. Celem uniknięcia liberalizacji prawa w tym zakresie organizacje pro-life doprowadziły do uchwalenia w 1983 r. ósmej poprawki do konstytucji, która deklaruje „prawo do życia nienarodzonych dzieci równe prawu do życia matki”²²¹. W 1992 r. Sąd Najwyższy Irlandii orzekł w „sprawie X” (Prokurator Generalny v. X)²²², że aborcja jest dozwolona, gdy ciąża zagraża życiu kobiety, w tym ryzyku samobójstwa. Żadne ramy regulacyjne w ograniczonym zakresie wyroku w sprawie X nie zostały uchwalone do czasu uchwalenia ustawy o ochronie życia w czasie ciąży z 2013 r., wymuszonej przez A, B i C przeciwko Irlandii (2010) w Europejskim Trybunale Praw Człowieka²²³ oraz protesty społeczne, które wybuchły po śmierci Savity Halappanavar po poronieniu w 2012 r.²²⁴. Liberalizacji prawa aborcyjnego sprzeciwiały się zarówno Fianna Fáil jak i Fine Gael, w opozycji do których stanęły pozostałe partie parlamentarne: Páirtí an Lucht Oibre Partia Zielonych, Socjaldemokraci, Sinn Féin i Partia Pracy oraz między innymi akademicy aktywiści, którzy opublikowali modelowy przykład ustawy nowelizujący ósmą poprawkę²²⁵. Rosnące oczekiwania obywateli dotyczące złagodzenia zakazu aborcji skłoniły rządzącą wówczas Fine Gael do złożenia deklaracji o podjęciu tego tematu w debacie publicznej po wyborach w 2016 roku. Rok po wygranych wyborach w czerwcu 2017 roku stanowisko premiera zajmowane dotychczas przez Leo Varadkara zostało objęte przez Endę

²²⁰ *Offences against the Person Act 1861*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/24-25/100/contents> [dostęp: 25.04.2023].

²²¹ *Eighth Amendment of the Constitution Act, 1983*, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/ca/8/enacted/en/html> [dostęp: 25.04.2023].

²²² *Attorney General v. X*, <https://www.globalhealthrights.org/attorney-general-v-x-and-ors/> [dostęp: 25.04.2023].

²²³ *Case of A, B and C v. Ireland* (Application no. 25579/05), Strasbourg 16 December 2010.

²²⁴ *Savita Halappanavar inquest hears cause of death (18.04.2013)*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-22201598> [dostęp: 25.04.2023].

²²⁵ *General Scheme of Access to Abortion Bill 2015*, <https://journals.kent.ac.uk/index.php/feministsatlaw/article/view/174/633> [dostęp: 25.04.2023].

Kenny'ego. Nowy premier w swojej pierwszej przemowie zadeklarował organizację referendum w sprawie aborcji w 2018 roku²²⁶. Pracę nad uchyleniem ósmej poprawki zostały podjęte równolegle przez Sąd Najwyższy oraz komisje parlamentarne, na które byli zapraszani eksperci. Podczas przygotowywania raportów końcowych wśród polityków nastąpiła zmiana podejścia do kwestii aborcji na bardziej liberalne²²⁷, jednak na przeszkodzie do zmiany prawa stanęła opinia Sądu Najwyższego, który uznał płód jako dziecko w rozumieniu art. 42A Konstytucji, posiadające zatem wszelkie prawa nadawane mu przez ustawę zasadniczą²²⁸. Interpretacja ta stanęła na przeszkodzie liberalizacji irlandzkiego prawa. Parlamentarzyści zwrócili się do Cúirt Uachtarach na hÉireann, będącego sądem najwyższej instancji, badającym zgodność przepisów z Konstytucją o wydanie opinii. Cúirt Uachtarach na hÉireann odrzucił interpretację Sądu Najwyższego, orzekając w wyroku wydanym 7 marca 2018 r., że płód nie jest dzieckiem²²⁹.

Referendum zostało przeprowadzone 25 maja 2018 roku. Przy frekwencji 64,13% „za” zagłosowało 66,40% obywateli, „przeciw” było 33,60%²³⁰. Poniżej załączona Mapa 3.5 pokazuje szczegółowo jakie poparcie uzyskało zniesienie ósmej poprawki do konstytucji w poszczególnych hrabstwach. Jej treść brzmiała:

„Państwo uznaje prawo do życia nienarodzonych dzieci i uwzględniając równe prawo matki do życia, gwarantuje w swoich ustawach poszanowanie oraz na ile to możliwe, w swoich ustawach obronę i dochodzenie tego prawa” i została zastąpiona zapisem: „3° Ustawa może ustanowić przepisy regulujące przerywanie ciąży”²³¹.

We wszystkich hrabstwach, z wyjątkiem hrabstwa Donagal, ponad 50% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem poprawki do irlandzkiej Konstytucji.

²²⁶ Taoiseach Leo Varadkar announces abortion referendum despite Pope's visit (15.06.2017), <https://inews.co.uk/news/world/irelands-new-leader-announces-abortion-referendum-despite-popes-visit-72728> [dostęp:25.04.2023].

²²⁷ Fianna Fáil leader Micheál Martin backs repeal of the Eighth Amendment (18.01.2018), <https://www.independent.ie/irish-news/fianna-fail-leader-micheal-martin-backs-repeal-of-the-eighth-amendment/36504489.html> [dostęp:25.4.2023].

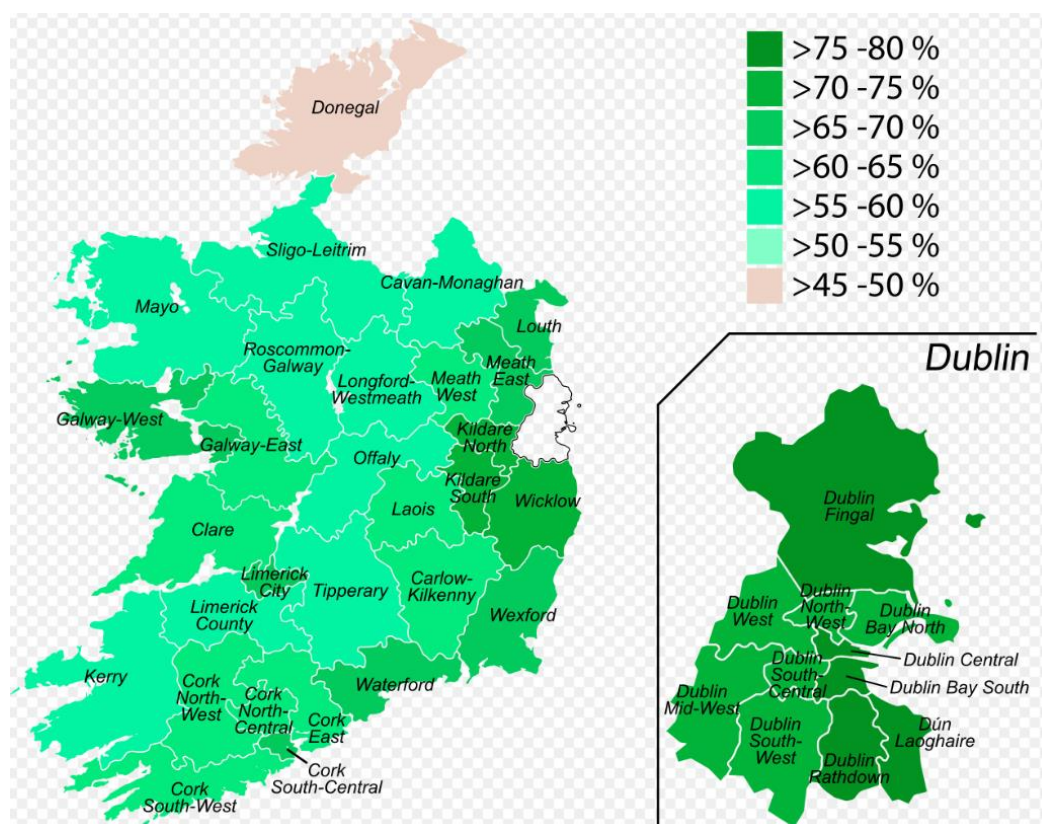
²²⁸ 'Unborn child' has significant legal rights, judge rules (02.08.2016), <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/high-court/unborn-child-has-significant-legal-rights-judge-rules-1.2741697> [dostęp:25.04.2023].

²²⁹ *M (Immigration - Rights of Unborn) -v- Minister for Justice and Equality & ors*, https://www.courts.ie/view/judgments/c8b05227-0709-4395-ab5a-e7fc92f3564a/8e54149d-4256-4c7e-97f5-d1b9525cd71d/2018_IESC_14_1.pdf/pdf [dostęp:25.04.2023].

²³⁰ Regulation of termination of pregnancy <https://c2d.ch/referendum/IE/5d2360c6dc0aeb467bfcc0d0> [dostęp:25.04.2023].

²³¹ Eighth Amendment of the Constitution Act, 1983, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/ca/8/enacted/en/print> [dostęp:27.05.2023].

Mapa 3.5 Procentowy odsetek głosów oddanych na TAK w referendum z 25 maja 2018 roku



Źródło: *Results of the referendum on the thirty-sixth Amendment of the Constitution Bill in Ireland 2018 (percentage of "Yes" votes)*, https://en.wikipedia.org/wiki/Thirty-sixth_Amendment_of_the_Constitution_of_Ireland#/media/File:Abortion_referendum_2018.svg [dostęp:25.04.2023].

Premier Leo Varadkar w wywiadzie udzielonym tuż przed głosowaniem referendalnym podziękował za współpracę przywódców pozostałych partii parlamentarnych oraz podkreślił, że wypracowana propozycja zmiany konstytucji powstała na podstawie zaleceń komitetu wszystkich partii²³².

Anglikański Kościół Irlandii odniósł się do tematyki referendalnej w sposób stosunkowo neutralny, pozostawił decyzję o referendum sumieniem parlamentarzystów, sprzeciwił się jednak nieograniczonemu prawu aborcyjnego do 12 tygodnia ciąży²³³. Katolicki biskup Irlandii również nie przyjął radykalnego stanowiska. Po ogłoszeniu wyników referendum w

²³² *Harris aims for Bill on abortion to pass before end of year (24.05.2018)*, <https://web.archive.org/web/20180527201501/https://www.irishtimes.com/news/politics/harris-aims-for-bill-on-abortion-to-pass-before-end-of-year-1.3506253> [dostęp:25.04.2023].

²³³ *A statement on the forthcoming referendum on the repeal of the 8th Amendment to the Irish Constitution in relation to proposed legislation by the Archbishop of Armagh and the Archbishop of Dublin (28.03.2018)*, <https://www.ireland.anglican.org/news/7872/a-statement-on-the-forthcoming> [dostęp:25.04.2023].

udzielonym wywiadzie również powiedział, że głosownie na TAK w referendum nie wyklucza nikogo ze wspólnoty, jednak sugeruje by taka osoba udała się do spowiedzi²³⁴.

Dalsze procedowanie uchylania poprawki do Konstytucji trwało do końca 2018 roku, z uwagi na rozpatrywane przez sąd protesty wyborcze. Ustawa została poddana procesowi legislacyjnemu dopiero w momencie odrzucenia wszystkich protestów wyborczych przez sąd²³⁵. 20 grudnia 2018 r. Prezydent Michael D. Higgins podpisał ustawę, po raz pierwszy oficjalnie legalizując aborcję w Irlandii z powodów niezagrożających życiu matki²³⁶.

Podobnie jak w przypadku referendum o legalizacji małżeństw jedнопłciowych głosowanie zostało zainicjowane przez rządzących, jednak w przeciwieństwie do pierwszego przypadku, nastroje społeczne były zgoła odmienne. W przypadku procedowania legalizacji małżeństw jedнопłciowych proces był znacznie dłuższy, gdyż od momentu skierowania zapytania o interpretację przepisów prawa do faktycznych zmian w irlandzkim prawodawstwie minęło około 15 lat. Nowelizacja prawa w zakresie aborcji została przeprowadzona znacznie szybciej, co więcej swój udział miał również aktor międzynarodowy pod postacią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa Prokurator Generalny v. X). Temat aborcji pojawił się już wcześniej jako pytanie referendalne w Irlandii. Głosowanie przeprowadzono 7 września 1983 roku. Przy poparciu 66,90% głosujących w Irlandii wprowadzono zakaz wykonywania aborcji²³⁷. Biorąc pod uwagę stosunkowo krótki czas pomiędzy tymi głosowaniami, widoczne są zmiany jakie zaszły w samym społeczeństwie. Wystarczyła zmiana jednego pokolenia, by z całkowitego zakazu aborcji dokonać zmiany prawnej pozwalającej na usunięcie płodu nawet gdy życie matki nie jest zagrożone.

Podobnie jak w przypadku pierwszego referendum, choć inicjatorem była partia rządząca, która *de facto* była przeciwnikiem wprowadzenia zmian w tym zakresie, można dostrzec współpracę zarówno wśród parlamentarzystów, jak i na linii rządzący – eksperci. Irlandia pod tym względem jest ciekawym, choć nieosamotnionym przypadkiem (podobna sytuacja miała miejsce na Malcie), gdyż rząd będący przeciwnikiem wprowadzenia zmian aktywnie odpowiadał na oczekiwania społeczeństwa. W obu omówionych referendach to społeczeństwo

²³⁴ *Bishop says Ireland's Catholics who voted Yes in abortion referendum sinned and should confess* (28.05.2018), <https://www.irishcentral.com/news/catholics-yes-sin-confession-ireland> [dostęp:25.04.2023].

²³⁵ *Supreme Court clears way for abortion law*, <https://web.archive.org/web/20180907175710/https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/supreme-court/supreme-court-clears-way-for-abortion-law-1.3621863> [dostęp:25.04.2023].

²³⁶ *Irish president signs bill legalising abortion* (20.12.2018), <https://www.bbc.com/news/world-europe-46638290> [dostęp:25.4.2023].

²³⁷ *Referendum of 7 September 1983 8th Amendment Right to Life of the Unborn*, <https://electionsireland.org/results/referendum/refdetail.cfm?ref=1983R> [dostęp:03.05.2023].

było ostatecznym decydem, gdyż to od jego woli zależało czy *status quo* zostanie zachowany. Referendum o aborcji może przejawiać przesłanki wykorzystania tego narzędzia demokracji bezpośredniej w walce politycznej, gdyż partia Fine Gael złożyła deklarację, iż zajmie się sprawą aborcji po wyborach parlamentarnych z 2016 roku. Można uznać to za podprogowy komunikat o korzyściach wynikających z pozostawienia u władzy obecnych rządzących (Fine Gael sprawowała rządy w Irlandii od 2011 roku) jednak w porównaniu do wcześniej omówionych przypadków nie jest to sztandarowy przykład wykorzystania w ten sposób referendum.

Odnosząc przywołane przypadki do koncepcji Tsebelisa, choć w samej procedurze wystąpiło wielu aktorów, w tym również aktor międzynarodowy, zarówno propozycja zorganizowania referendum jak i przedstawienie pytań referendalnych leżało po stronie instytucjonalnych *veto players*, co zatem umożliwia zakwalifikowanie obu głosowań do kategorii referendum typu *veto players* zgodnie z grafem zaprezentowanym w rozdziale drugim.

Trudno wskazać na przesłanki wskazujące na odgórne instruowanie zmian jakie zaszły w społeczeństwie. Oba omówione referenda w Irlandii były bezpośrednią odpowiedzią rządzących na zmieniające się nastroje społeczne, tym bardziej, iż w przypadku obu omówionych głosowań rządzący nie byli orędownikami wprowadzenia zmian w irlandzkim prawodawstwie. W kolejnym podrozdziale zostanie omówione referendum, które również zostało rozpisane w odpowiedzi na narastające nastroje społeczne, choć nie wniosło żadnych realnych zmian w państwie.

3.6 Grecja

Referendum w Grecji było zapowiedziane już w 2011 roku, jednak ostatecznie doszło ono do skutku w 2015. Jego tematem była kwestia międzynarodowej pomocy finansowej dla tego państwa. Zła polityka rządu oraz brak efektywności ekonomicznej doprowadziły do kryzysu gospodarczego. Przynależność Grecji do strefy euro negatywnie wpłynęła na pozostałych członków unii monetarnej, interwencja w tym zakresie była zatem konieczna przez wzgląd na gospodarki pozostałych państw operujących walutą euro. Postawione przez aktorów międzynarodowych warunki były konieczne dla zabezpieczenia ich interesów, gdyż wpompowanie miliardów euro bez rekonstrukcji polityki wewnętrznej Grecji nie przyniosłoby zamierzonych efektów. Celem lepszego zrozumienia, dlaczego greckie referendum z 2015 roku

jest ciekawym przypadkiem należy zapoznać się z ówczesną sytuacją wewnętrzną tego państwa oraz tamtejszą praktyką referendalną.

1 stycznia 1981 roku Grecja stała się 10-tym członkiem Wspólnot Europejskich. Od tamtego momentu przez ponad 30 lat była beneficjentem systemu. Podwyższający się tym samym status ekonomiczny państwa ulokował Grecję w gronie trzydziestu najbogatszych państw świata. Powszechny dobrobyt nie był jednak efektem zbilansowanej polityki gospodarczej, lecz otrzymywania przez Grecję funduszy z Unii Europejskiej. W Grecji rozszerzał się sektor gospodarki państwowej, zanikał zaś sektor prywatny, powszechny stał się klientelizm, biurokracizm i populizm. Coraz częściej dochodziło do nadużyć podatkowych²³⁸. Sytuacja gospodarcza Grecji ulegała stopniowemu pogorszeniu. Produktywność spadała, dług publiczny rósł, a system emerytalny stawał się coraz bardziej niewydolny. Transza funduszy pomocowych z 2012 roku oraz restrykcyjne cięcia w sektorach greckiej gospodarki poprawiły sytuację ekonomiczną państwa, jednak niewystarczająco.

Grecja jest demokracją parlamentarną, w której władzę ustawodawczą sprawują prezydent i jednoizbowy parlament. Prezydent jest wybierany na 5-letnią kadencję przez Izbę Deputowanych, która zaś jest wybierana w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję²³⁹. Parlament Grecji jest wielopartyjny, największymi siłami politycznymi w 2015 roku były w nim lewicowa partia Koalicja Radykalnej Lewicy SYRIZA (gr. Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς, SYPIZA) – stosunkowo młody twór polityczny powstały w 2004 roku jako koalicja partii o charakterze lewicowym, centroprawicowa Nowa Demokracja (gr. Νέα Δημοκρατία, Nea Dimokratia, ND) oraz centrolewicowy Ogólnogrecki Ruch Socjalistyczny (gr. Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (PASOK)).

25 stycznia 2015 roku w Grecji odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne. Zgodnie z grecką konstytucją parlament ulega rozwiązaniu, gdy nie jest w stanie powołać na urząd prezydenta w trzech następujących po sobie turach głosowania²⁴⁰ co miało miejsce w grudniu 2014 roku, gdy kandydat rządu ND–PASOK Stavros Dimas nie uzyskał wymaganej większości 2/3 głosów posłów greckiego parlamentu (17/23/29.12.2014 roku). Wygrana radykalnej lewicy – lepiej znanej jako SYRIZA – w styczniu 2015 roku, pozwoliła jej na utworzenie koalicyjnego rządu, na czele którego stanął Alexis Tsipras w roli premiera. SYRIZA

²³⁸ A. Klapsis, *In the Shadow of Grexit: A Short Story of Long (and Failed) Negotiations, January-July 2015*, "East European Quarterly" 2017, Vol. 45, No. 1-2, s. 26-27.

²³⁹ *Konstytucja Grecji*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja.html> [dostęp: 16.04.2023].

²⁴⁰ *Ibidem*, art. 32 pkt.3-4.

objęła rządy w krytycznym dla Greków momencie. Prowadzono wówczas negocjacje z Europejskim Bankiem Centralnym, Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz Komisją Europejską. Grecja potrzebowała kolejnego pakietu pomocowego, jednak nowo zaprzysiężony premier Alexis Tsipras zapowiedział odejście od dotychczasowej polityki oszczędzania²⁴¹. SYRIZA zawiązała koalicję z radykalno-prawicowym ugrupowaniem Niezależni Grecy składającego się z byłych posłów Nowej Demokracji (gr. Ανεξάρτητοι Έλληνες, ANEL)²⁴². To właśnie ten rząd prowadził negocjacje z europejskimi kredytodawcami, których ostateczny finał był sprzeczny z oczekiwaniami społeczeństwa, w efekcie czego rząd Tsiprasa zorganizował powszechne referendum, by to społeczeństwo rozstrzygnęło czy przyjmie narzucone przez kredytodawców warunki uruchomienia kolejnych transz pomocy finansowej.

Plany Tsiprasa dotyczące odejścia od polityki ograniczania wydatków, renegocjacji warunków udzielenia wsparcia finansowego oraz znacznej redukcji zadłużenia budżetu państwa nie powiodły się, aktorzy międzynarodowi nie wyrazili zgody na poluzowanie polityki fiskalnej Grecji, co więcej, zażądali wprowadzenia kolejnych cięć budżetowych i poprawy finansów państwa. W związku z poniesioną na arenie międzynarodowej porażką, premier Grecji zastosował ciekawy zabieg PR. Ogłosił on przeprowadzenie referendum w sprawie nowej transzy pomocowej dla Grecji. Rozpisane referendum budziło kontrowersje względem jego legalności. Dla przykładu Ateńska Izba Adwokacka wyraziła szereg obaw w zakresie jego konstytucyjności oraz wyraziła zastrzeżenia co do spełnienia podstawowych gwarancji proceduralnych przewidzianych w ustawie nr 4023/2011²⁴³. Zgodnie z art. 44 pkt. 2 Konstytucji Grecji *„Prezydent Republiki zarządza w drodze dekretu referendum w sprawie ważnych problemów narodowych, na wniosek Rady Ministrów poparty uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów ogólnej liczby deputowanych. Prezydent Republiki zarządza w drodze*

²⁴¹ Tsipras favours Greek jobless over creditors in defiant policy speech (08.02.2015), <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/08/greece-prime-minister-alexis-tsipras-unveil-anti-austerity-plan-parliament> [dostęp:21.02.2022r].

²⁴² P. Aslanidis, C. Rovira Kaltwasser, *Dealing with populists in government: the SYRIZA-ANEL coalition in Greece*, „Democratization” 2016, vol. 23, s. 3.

²⁴³ Decyzja Rady Dyrektorów DSA w sprawie referendum z dnia 5 lipca 2015 r., <https://www.dsa.gr/%CE%BD%CE%AD%CE%B1/%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82/%CE%B1%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CF%83%CE%B1-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%88%CE%AE%CF%86%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-5%CE%B7%CF%82-%CE%B9%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-2015> [dostęp:16.04.2023].

dekretu referendum w sprawie uchwalonych projektów ustaw regulujących ważne problemy społeczne, z **wyjątkiem spraw podatkowych**, na mocy uchwały podjętej większością 3/5 głosów ogólnej liczby deputowanych, na wniosek 2/5 ogólnej liczby deputowanych, zgodnie z postanowieniami Regulaminu Izby Deputowanych i ustawy o wykonywaniu postanowień niniejszego ustępu. Podczas jednej kadencji Izby Deputowanych nie można zgłosić więcej niż 2 wniosków o przeprowadzenie referendum w sprawie projektów ustaw²⁴⁴”. To właśnie zapis o wyłączeniu spraw podatkowych wzbudził kontrowersje, gdyż przyjęcie bądź odrzucenie pakietu pomocowego bezpośrednio wiązało się z polityką fiskalną Grecji, a co za tym idzie pośrednio z polityką podatkową. Dwóch obywateli złożyło wniosek o unieważnienie referendum do Rady Stanu (Naczelnego Sądu Administracyjnego Grecji). Decyzją nr 2787/2015 sesji plenarnej Rady Stanu uznano, że ogłoszenie referendum ustawą Rady Ministrów i dekretem prezydenckim „*stanowi akty rządowe dotyczące zarządzania władzą polityczną*” zgodnie z dekretem prezydenckim 18/1989. W związku z czym „*akty te nie podlegają kontroli Rady Stanu, a zatem wniosek dwóch obywateli musi zostać odrzucony jako niedopuszczalny*”²⁴⁵.

Pomimo wątpliwej podstawy prawnej, 5 lipca 2015 roku w Grecji odbyło się pierwsze od 1974 roku referendum. Rząd dokonał wszelkich starań, by wynik był zbieżny z jego założeniem – wprowadzono darmowy transport, a pierwszą odpowiedzią na karcie do głosowania na pytanie: „*Czy plan porozumienia przedstawiony przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy na spotkaniu eurogrupy 25 czerwca 2015 roku, składający się z dwóch części i stanowiący ich jednolitą propozycję, powinien zostać zaakceptowany?*” była odpowiedź NIE. W efekcie wynik referendum przedstawiał się następująco: przy frekwencji 62,15%, aż 61,31% uczestników greckiego referendum zagłosowało przeciw²⁴⁶. Organizacja referendum z perspektywy zmiany *status quo* nie miała logicznego uzasadnienia. Grecja była uzależniona od transz pomocowych, jej słaba pozycja negocjacyjna nie pozwalała na stawianie warunków aktorom międzynarodowym. Samo referendum pełniło przede wszystkim funkcje rozładowania napięć w systemie politycznym i przywrócenia go do stanu równowagi. Wynik referendum nie wpłynął w żadnym stopniu na poluzowanie warunków pomocowych wysuniętych ze strony kredytodawców.

²⁴⁴ Konstytucja Grecji, op. cit.

²⁴⁵ *Referendum normally takes place - Council of State rejected applications (03.07.2015)*, <https://www.protothema.gr/politics/article/490058/apofasi-ste-dimopsifisma/> [dostęp: 16.04.2023].

²⁴⁶ *Requirements imposed by international institutions in the field of finance*, <https://c2d.ch/referendum/GR/5bbc041c92a21351232e592b> [dostęp: 19.4.2023].

13 lipca 2015 nastąpił nieoczekiwany zwrot w polityce ówczesnego rządu. Premier Tsipras przyjął trzyletni plan oszczędnościowy, który był bardziej restrykcyjny, niż ten odrzucony przez obywateli w referendum²⁴⁷. W lipcu i sierpniu 2015 procedowano zatwierdzenie przyjętego programu pomocowego, jednak było to trudne z uwagi na silną polaryzację również wewnątrz koalicji rządzącej. W efekcie nastających napięć politycznych, tuż po uchwaleniu programu pomocowego rząd podał się do dymisji. SYRIZA wygrała wrześniowe wybory uzyskując 145 miejsc w 300 osobowym Parlamencie (o 1 mandat więcej niż za poprzedniej kadencji)²⁴⁸. Stosując ten zabieg Tsipras umocnił pozycję rządu w państwie oraz stłumił wewnętrzne podziały w partii, która w związku z prowadzoną polityką była narażona na spadek popularności po przyjęciu niekorzystnych z perspektywy greckich obywateli warunków wdrożenia kolejnej transzy pomocowej. Polityka prowadzona przez rząd Tsiprasa od września 2015 oparła się o intensywną politykę oszczędnościową, zgodną z przyjętym w lipcu porozumieniem. Do alternacji władzy doszło dopiero w kolejnej kadencji parlamentu, w lipcu 2019, gdy do władzy powróciła Nowa Demokracja.

Analizując powyższy przypadek można zidentyfikować wielu aktorów politycznych, którzy uczestniczyli w prowadzone rozgrywce politycznej (zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych). Równie ciekawą jest sama polityka prowadzona przez lewicową SYRIZĘ w kontekście zaostreżenia polityki oszczędnościowej Grecji. Początkowo po dojściu do władzy wydawało się, że jest ona zwolennikiem ograniczenia dotychczasowych cięć budżetowych, jednak tuż po ustabilizowaniu swojej pozycji na greckiej scenie politycznej, jej działania były sprzeczne z pierwotnie przyjętą linią polityczną. SYRIZA objęła rządy w momencie spadku popularności dwóch głównych partii politycznych. W związku z rygorystyczną polityką oszczędnościową, już w 2012 roku partie mierzyły się z trudnościami w utworzeniu rządu większościowego²⁴⁹. SYRIZA obiecała odejście od polityki oszczędzania, jednak ostatecznie obietnica ta nie została zrealizowana. Powód odejścia od pierwotnych założeń programowych wiązał się ze słabą pozycją negocjacyjną Grecji w starciu z graczami międzynarodowymi. W związku z wygaśnięciem pod koniec czerwca finansowego wsparcia, Grecja nie była już w stanie obsługiwać swojego długu. Banki w całym państwie zostały zamknięte oraz ograniczyły

²⁴⁷ *Third Greece bailout: What are eurozone conditions?* (21.08.2015), <https://www.bbc.com/news/world-europe-33905686> [dostęp:19.04.2023].

²⁴⁸ M. Musiał-Karg, E. Lesiewicz, *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu*, „Przegląd Europejski” 2015, Nr 3 (37), s. 121-126.

²⁴⁹ *Grecy nie zgadzają się na dalsze oszczędności* (06.05.2012), <https://finanse.wp.pl/grecy-nie-zgadzaja-sie-na-dalsze-oszczednosci-6114358336349825a> [dostęp:01.05.2023].

możliwość wypłacania gotówki, wprowadzając dzienny limit w wysokości 60 euro²⁵⁰. Polityka prowadzona przez SYRIZĘ musiała zostać zmodyfikowana i dostosowana do żądań kredytodawców.

Odnosząc przypadek greckiego referendum do koncepcji *veto players* należy wskazać, że główni gracze sprzeciwu pochodzili z tego samego środowiska politycznego. Referendum zostało zainicjowane przez Radę Ministrów, zaś *veto player* zatwierdzającym agendę był parlament, w którym koalicja SYRIZA-ANEL stanowiła większość. Ważną rolę w przypadku tego referendum odegrały organizacje międzynarodowe tj. Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Komisja Europejska, których decyzja ostatecznie zablokowała możliwość zmiany *status quo*. Istotną okazała się też działalność opozycyjnych partii politycznych, które udzieliły wsparcia premierowi Tsiprasowi, gdy po ogłoszeniu wyników referendum i pogorszeniu relacji Grecji z kredytodawcami w państwie wybuchł kryzys bankowy. Zawiązano inicjatywę pięciu partii, których liderzy zagwarantowali swoje wsparcie dla greckiego premiera w rozmowach z wierzycielami oraz skonstruowaniu planu dalszych reform finansów państwa²⁵¹. Przyspieszone wybory z września 2015 roku przyczyniły się do umocnienia pozycji SYRIZY na greckiej scenie politycznej, co więcej ujednoliciły również strukturę wewnętrzną partii – bardziej lewicowi posłowie odłączyli się od SYRIZY, a w strukturach pozostali ci, którzy popierali prowadzoną przez Tsiprasa politykę²⁵². Pomimo ostatecznego braku realizacji programu politycznego przyjętego w styczniu 2015 roku, partia Tsiprasa utrzymała poparcie wystarczające do dalszego rządzenia.

Warto zastanowić się, dlaczego SYRIZA nie odnotowała spadku popularności. Według badań sondażowych Grecy nie chcieli opuszczać Unii Europejskiej, wyrazili również brak zgody na odejście od euro (wykres 3.1) Instytucje międzynarodowe nie były skłonne do ustępstw, SYRIZA różniła się od oponentów politycznych tym, że stanęła do negocjacji próbując poluzować dotychczasową politykę oszczędnościową. Po przegranej zaakceptowała porażkę i w dalszej perspektywie działała zgodnie z przyjętymi wytycznymi. Niechęć Greków do zmiany pozycji Grecji na arenie międzynarodowej przyczynił się do ponownego udzielenia

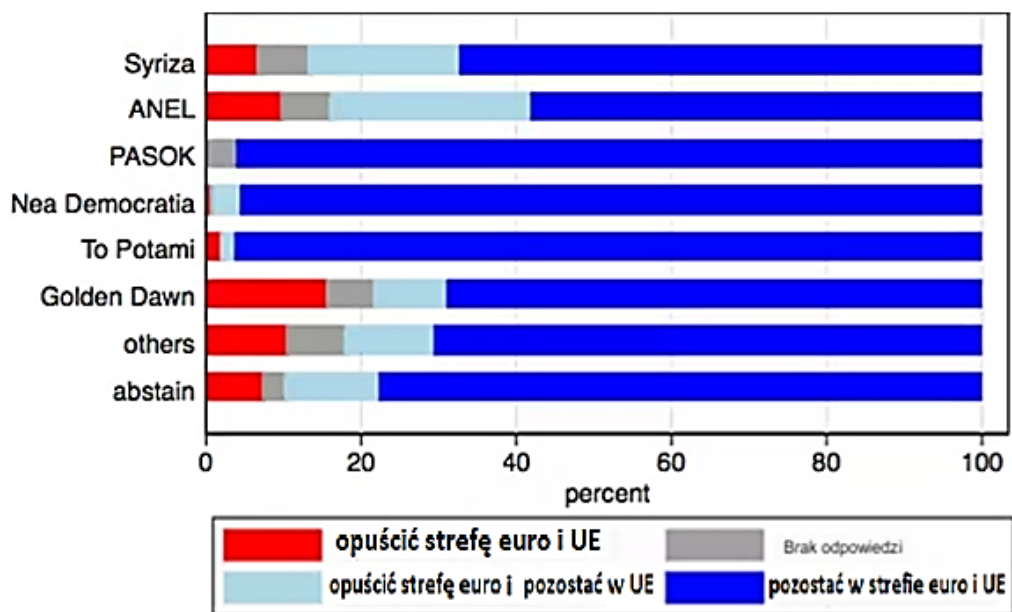
²⁵⁰ *Grecja: bankowe wakacje przedłużone do środy (06.07.2015)*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Grecja-bankowe-wakacje-przedluzone-do-srody-3375078.html> [dostęp:01.05.2023].

²⁵¹ *Pięć partii poprze Ciprasa podczas negocjacji z wierzycielami(06.07.2015)*, <https://www.wnp.pl/wiadomosci/piec-partii-poprze-ciprasa-podczas-negocjacji-z-wierzycielami,253540.html> [dostęp:01.05.2023].

²⁵² A. Mazurczyk, *W Grecji znowu wygrał Tsipras. I to potrójnie (21.09.2015)*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1633943,1,w-grecji-znowu-wygral-tsipras-i-to-potrojnie.read> [dostęp:01.05.2023].

mandatu do rządzenia SYRIZIE, gdyż waluta euro oraz członkostwo w Unii Europejskiej nie były zagrożone.

Wykres 3.1 Preferowany przyszły kurs polityki Grecji, w zależności od preferencji politycznych (09.07.2015)



Źródło: *What were the Greeks thinking? Here's a poll taken just before the referendum*, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/07/09/what-were-the-greeks-thinking-heres-a-poll-taken-just-before-the-referendum/> [dostęp:01.05.2023].

Referendum przeprowadzone w Grecji w 2015 roku nie było jednoznacznym przykładem wykorzystania narzędzia demokracji bezpośredniej do wewnętrznych rozgrywek politycznych, było zaś wymierzone w instytucje międzynarodowe, tj. Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Komisję Europejską. Przypadek ten pokazał, że wykorzystanie referendum w tego typu negocjacjach nie jest skuteczną strategią polityczną. Biorąc pod uwagę sprawy wewnętrzne, możliwe, że włączenie obywateli do dyskusji o finansach państwa przyczyniło się do ugruntowania pozycji SYRIZY na greckiej scenie politycznej, jednak jest to hipoteza trudna do potwierdzenia z uwagi na ówczesny kształt tamtejszej sceny politycznej, na której żadna z partii nie potrafiła zdobyć większości. SYRIZA była nową alternatywą dla greckiego wyborcy, który za jej pośrednictwem mógł krytycznie odnieść się do wieloletniej polityki oszczędzania, czego nie zrobiły dotąd inne partie polityczne (referendum w 2015 roku było pierwszym od 1974 roku). Reasumując powyższe, SYRIZA niewątpliwie poprzez podjęte działania umocniła swoją pozycję na greckiej scenie politycznej, jednak trudno określić tamtejsze wydarzenia jako modelowy przykład wykorzystania referendum jako narzędzia do walki politycznej, a przynajmniej do takiego zastosowania na

szczeblu państwowym. W kolejnym podrozdziale zostanie omówiony przypadek, w którym tego typu działanie jest znacznie lepiej uwypuklone.

3.7 Polska

W opozycji do dotychczas omówionych referendum stoi to przeprowadzone 6 września 2015 roku w Polsce. W przeciwieństwie do wcześniej omówionych przypadków, zauważalne było bardzo niskie zainteresowanie zaproponowaną tematyką zarówno aktorów międzynarodowych jak i samych obywateli, gdyż frekwencja wyniosła zaledwie 7,8% co uplasowało je jako referendum z najniższą frekwencją wśród państw europejskich od 1945 roku²⁵³.

Samo referendum nie wzbudziło również zainteresowania badaczy, dostępnej literatury na ten temat jest znacznie mniej niż w przypadku innych omawianych w niniejszej pracy przykładach. Celem jego lepszego zrozumienia należy zapoznać się z procedurą referendalną w Polsce oraz ówczesną sytuacją polityczną, na bazie, której doszło do rozpisania tego głosowania.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski w Rozdziale I art. 4 przewiduje możliwość stosowania w Polsce demokracji bezpośredniej:

1. *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.*
2. *Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*²⁵⁴.

Referendum w Polsce jest fakultatywne co, wedle wskazań zawartych w pierwszej części niniejszego rozdziału, oznacza, że nie ma wyszczególnionego katalogu spraw, do których obywatele są zobowiązani się odnieść. Jest ono wiążące w przypadku, gdy weźmie w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania obywateli. Szczegółowe przepisy dotyczące prawa referendalnego określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym²⁵⁵. Według jej art. 60: „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa referendum ma prawo zarządzić:

²⁵³ *Fakty* | 07.09.2015, <https://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/fakty-07-09-2015,574670.html> [dostęp:20.04.2023].

²⁵⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483> [dostęp:20.04.2023].

²⁵⁵ *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030570507> [dostęp:20.04.2023].

1. Sejm, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, lub
2. **Prezydent Rzeczypospolitej, za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.**²⁵⁶

W 2015 roku w Polsce referendum zostało zorganizowane w oparciu o powyższe zasady. Decyzja o rozpisaniu referendum została podjęta przez ówczesnego prezydenta Polski Bronisława Komorowskiego (Platforma Obywatelska - PO), który w maju 2015 roku przegrał I turę wyborów prezydenckich ze swoim kontrkandydatem Andrzejem Dudą (Prawo i Sprawiedliwość – PiS). 13 maja ówczesny prezydent skierował do Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu referendum²⁵⁷. Warto przybliżyć przyczynę nieoczekiwanej decyzji o zorganizowaniu referendum w trakcie zaciętej walki politycznej pomiędzy dwiema turami wyborów prezydenckich.

Rok 2015 był dla Polski rokiem wyborczym – 10 i 25 maja odbyły się dwie tury wyborów prezydenckich, na jesieni zaś, 25 października, odbyły się wybory parlamentarne. Nastroje polityczne obywateli wskazywały na potrzebę alternacji władzy. W lutym 2015 roku znany polski muzyk, były lider zespołu Piersi – Paweł Kukiz ogłosił zamiar wzięcia udziału w wyborach prezydenckich²⁵⁸. Ogłoszenie tej kandydatury wprowadziło zamieszanie na polskiej scenie politycznej. Majowe wybory prezydenckie zapowiadały niewątpliwe zwycięstwo urzędującego prezydenta, który pewien swojej wygranej nie prowadził intensywnej kampanii politycznej, zwłaszcza, że główny oponent polityczny, Prawo i Sprawiedliwość, 6 grudnia 2014 roku ogłosiło kandydaturę Andrzeja Dudy, mało znanego krakowskiego europosła PiS²⁵⁹. Paweł Kukiz został „czarnym koniem” wyborów prezydenckich, w których zdobył trzecie miejsce z wynikiem 20,8% przy frekwencji 48,96%²⁶⁰. Ten właśnie fakt jest pośrednią przyczyną przeprowadzonego we wrześniu 2015 referendum. Uzyskując trzeci wynik w I turze wyborów prezydenckich, Paweł Kukiz odmówił wsparcia któregokolwiek z kontrkandydatów mających zmierzyć się w II turze. W swojej kampanii wyborczej głównym tematem uczynił zmianę systemu wyborczego w Polsce. Kukiz postulował wprowadzenie jednomandatowych

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ *Prezydent proponuje referendum ws. JOW-ów 6 września (13.05.2015)*, <https://tvn24.pl/polska/prezydent-proponuje-referendum-ws-jow-ow-6-wrzesnia-ra541972> [dostęp:22.04.2023].

²⁵⁸ *Paweł Kukiz potwierdził start w wyborach prezydenckich (09.02.2015)*, <https://wiadomosci.wp.pl/pawel-kukiz-potwierdzil-start-w-wyborach-prezydenckich-6027761106793601a> [dostęp:22.04.2023].

²⁵⁹ *Duda oficjalnym kandydatem na prezydenta. Kaczyński: Polska potrzebuje zmian (06.12.2014)*, <https://tvn24.pl/polska/andrzej-duda-oficjalnym-kandydatem-na-prezydenta-ra496188-3417704> [dostęp:22.04.2023].

²⁶⁰ *Wyniki wyborów*, https://prezydent2015.pkw.gov.pl/319_Polska.html [dostęp:22.04.2023].

okręgów wyborczych (JOW), które miały dać szansę na zmianę polskiej sceny politycznej. Ten postulat przyczynił się do zdobycie trzeciego wyniku w wyborach prezydenckich i pozyskania dużej grupy wyborców. Ówczesny prezydent mógł podejrzewać, że jeśli temat JOW-ów zostanie podjęty przez obywateli w referendum, ten uzyska ich poparcie w II turze wyborów prezydenckich.

Wywodzący się z szeregów Platformy Obywatelskiej polityki miał możliwość użycia karty referendalnej w swojej kampanii wyborczej z uwagi na ówczesny skład Senatu, w którym większość miała rządząca koalicja PO-PSL. Projekt rozpisania referendum został zaakceptowany przez Senat 21 maja, jeszcze przez II turą wyborów prezydenckich²⁶¹. Postanowienie o zarządzeniu referendum zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 17 czerwca 2015 roku²⁶². Termin został ogłoszony w czerwcu z uwagi na to, iż referendum było zaplanowane na początek września, a tego typu głosowanie wedle polskiego prawa musi odbyć się maksymalnie 90 dni po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.

Próba pozyskania elektoratu Pawła Kukiza poprzez zapowiedź referendum nie powiodła się. Bronisław Komorowski przegrał II turę wyborów z Andrzejem Dudą wynikiem 48,45% do 51,55%²⁶³. Pomysł organizacji referendum nie został jednak porzucony z uwagi na zbliżające się wybory parlamentarne. Wycofanie się z pomysłu rozpisania referendum mogło uderzyć w, i tak już zachwianą, wiarygodność koalicji PO-PSL.

Przegrana w wyborach prezydenckich spowodowała, że Bronisław Komorowski porzucił zainteresowanie zapowiedzianym na wrzesień referendum. Zauważalny był brak zaangażowania w prowadzenie kampanii referendalnej, samo referendum zaś stało się osią budowania retoryki oponentów politycznych. Pośpiech i chaos towarzyszący tworzeniu pytań referendalnych, oraz późniejsze zarzucenie prowadzenia kampanii referendalnej spotkało się z krytyką oraz wyszydzeniem ze strony opozycji. W obronie referendum stanęli niektórzy posłowie PO, jednak nie mieli oni rzeczowej argumentacji co do jego słuszności. Kampania w sprawie postawionych pod głosowanie trzech pytań referendalnych była zmarginalizowana oraz niewidoczna niemalże do samego dnia głosowania²⁶⁴.

²⁶¹ Wyrażenie zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum, <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania,146,7,8.htm> [dostęp:22.04.2023].

²⁶² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150000852> [dostęp:22.04.2023].

²⁶³ Wyniki wyborów, https://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Ponowne_glosowanie.html [dostęp:22.04.2023].

²⁶⁴ A. Piasecki, *Błędy zaniechania i manipulacje polityków na przykładzie referendum w Polsce w 1996 i 2015 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr. 2(15), s. 112-113.

Pewnego rodzaju zwrot w kampanii referendalnej nastąpił 21 sierpnia, gdy nowo zaprzysiężony prezydent Andrzej Duda zaadresował do Senatu projekt postanowienia zarządzającego na 25 października (to jest dzień wyborów parlamentarnych) dodatkowego referendum. Pytania referendalne dotyczyły wieku emerytalnego, systemu funkcjonowania lasów państwowych oraz obowiązku szkolnego sześciolatków. Wszystkie trzy pytania były bezpośrednim uderzeniem w partię rządzącą. Referendum w sprawie lasów państwowych było proponowane przez PiS jeszcze w 2014 roku, w związku z oskarżeniami tej partii wobec PO o wyprzedawanie majątku Polski obcokrajowcom²⁶⁵. Referendum dotyczące zniesienia obowiązku szkolnego od 6 roku życia było inicjatywą obywatelską popartą niespełna milionem²⁶⁶ podpisów²⁶⁷. Pytanie dotyczące wieku emerytalnego było związane z decyzją rządu PO-PSL o podniesieniu wieku emerytalnego w Polsce do 67 lat dla kobiet i mężczyzn²⁶⁸. Projekt referendum zaproponowany przez nowego prezydenta został odrzucony przez Senat. Działanie to dało pewną zapowiedź kolejnych 4 lat rządów w Polsce w przypadku, gdyby jesienne wybory wygrała dotychczas rządząca koalicja. Podobny konflikt pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą w Polsce miał miejsce w latach 2007-2010, gdy koalicja PO-PSL przejęła rządy, a urzędującym prezydentem był wywodzący się z PiS Lech Kaczyński.

Ostatecznie w 2015 roku przeprowadzono tylko jedno referendum. 6 września 2015 roku obywatele udali się do lokali wyborczych celem udzielenia odpowiedzi na następujące trzy pytania:

1. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?
2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?

²⁶⁵ *PiS chce referendum w sprawie Lasów Państwowych (20.01.2014)*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/pis;chce;referendum;w;sprawie;lasow;panstwowych,52,0,1462068.html> [dostęp:22.04.2023].

²⁶⁶ *Zweryfikowano podpisy pod wnioskiem o referendum ws. Sześciolatków (13.08.2013)*, <https://www.prawo.pl/oswiata/zweryfikowano-podpisy-pod-wnioskiem-o-referendum-ws-szesciolatkow,125176.html> [dostęp:22.04.2023].

²⁶⁷ *Sejm o referendum ws. sześciolatków: prawie trzy godziny pytań (24.10.2013)*, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/sejm;o;referendum;ws;szesciolatkow;prawie;trzy;godziny;pytan,117,0,1408117.html [dostęp:22.04.2023].

²⁶⁸ *67 lat - nowy wiek emerytalny przyjęty przez Sejm (11.05.2012)*, <https://www.infor.pl/prawo/emerytury/podwyzszenie-wieku-emerytalnego/306376,67-lat-nowy-wiek-emerytalny-przyjety-przez-Sejm.html> [dostęp:22.04.2023].

3. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?²⁶⁹

Pytania referendalne zostały poddane krytyce. Według niektórych badaczy były one źle sformułowane i nieprecyzyjne, zarzuty te zostały powielone przez obywateli. W przypadku pytania o jednomandatowe okręgi wyborcze nie zostało określone czy wszystkie mandaty będą przyznawane w ten sposób, czy zostanie zastosowany system mieszany, jak na przykład w wyborach do Bundestagu w Niemczech. Pytanie nie określało też, ilu obywateli przypadłoby na jeden mandat poselski w takim okręgu. Prawdopodobnie pytanie było obciążone wyszczególnionymi wadami z uwagi na pośpiech, w jakim układano ich treść. Bronisław Komorowski wysłał do Senatu propozycję zorganizowania referendum zaledwie 3 dni po publicznej deklaracji tego zamiaru. Co jednak istotne, głównym celem ówczesnego prezydenta nie było *stricte* przeprowadzenie referendum, lecz pozyskanie wyborców Pawła Kukiza. Pochopna decyzja była oparta na błędnej analizie nastrojów społecznych. Popularność Kukiza nie wynikała z dążenia prawie 21% obywateli, którzy poparli go w wyborach prezydenckich, do wprowadzenia w Polsce jednomandatowych okręgów wyborczych, lecz z potrzeby zmiany politycznej, chęci udzielenia poparcia dla kandydata spoza głównej linii sporu PO-PiS. Potrzeby te w 2015 roku Paweł Kukiz zdecydowanie zaspokoił, zaś sztab wyborczy Platformy Obywatelskiej, dokonując złych interpretacji wkładów do systemu politycznego, zapoczątkował serię błędnych decyzji w swojej kampanii wyborczej.

Pozostałe dwa pytania również posiadały pewne istotne mankamenty. W swojej analizie dotyczącej pytania o utrzymanie dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa, Jarosław Zbieranek pisze, że obecny system finansowania partii politycznych, choć posiada wady jest zgodny z rekomendacjami Rady Europy i OBWE.²⁷⁰

Trzecie pytanie referendalne dotyczące wprowadzenia zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika, również budziło zastrzeżenia co do jego poprawności. Karolina Tetlak wskazywała, że postawione pytanie było puste, bo Sejm RP przyjął jeszcze przed samym referendumentaką zmianę do polskiej ordynacji podatkowej, która miała wejść w życie od 1 stycznia 2016 roku²⁷¹. Zapis

²⁶⁹ Referendum Ogólnokrajowe 6 września 2015, https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska.html [dostęp: 22.04.2023].

²⁷⁰ J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 11.

²⁷¹ K. Tetlak, *Co zmieni zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 1.

tego przepisu ustawy Ordynacja podatkowa (art. 2a) stanowi: „*Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika*”²⁷². Pytanie referendalne nie precyzowało nic ponad wprowadzoną przed przeprowadzeniem głosowania poprawką do ordynacji podatkowej.

Wyniki głosowań na poszczególne pytania przedstawia poniższa Tabela 3.6:

Tabela 3.6 Wyniki głosowania w referendum z 6 września 2015 roku

Lp	Pytanie	Liczba głosów ważnych	Liczba oddanych głosów na "tak"	Odpowiedzi na "tak" (%)
1	Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?	2323930	1829995	78.75%
2	Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?	2328509	404515	17.37%
3	Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?	2322084	2194689	94.51%

Źródło: Wyniki referendum, https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska.html [dostęp:02.04.2023].

Frekwencja, jak zostało to podane na początku niniejszego podrozdziału, wyniosła 7,8%, co dało rekordowo niski wynik zarówno w Polsce jak i w Europie w okresie od 1945 roku.

Zaangażowanie obywateli w tematykę referendalną przeniosło się do Internetu. Absurdalność przesłanek do rozpisania wrześniowego referendum oraz późniejsze próby ogłoszenia kolejnego tego typu głosowania przez opozycję polityczną spowodowało wysyp memów politycznych, o czym szeroko pisze M. Marczevska-Rytka w artykule *The 2015 nationwide referendum in Poland in mems*²⁷³. Jak podaje Słownik Języka Polskiego mem jest to chwytliwa porcja informacji, zwykle w formie krótkiego filmu, obrazka lub zdjęcia, na którym umieszczono jakiś tekst, rozpowszechniana w Internecie²⁷⁴. W memach publikowanych w tamtym czasie w Internecie obywatele proponowali rozszerzenie listy pytań między innymi:

²⁷² Ordynacja podatkowa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001540> [dostęp:22.04.2023].

²⁷³ M. Marczevska-Rytka. *The 2015 nationwide referendum in Poland in mems*, "Bratislava Law Review" 2019, No. 1, s. 26-42.

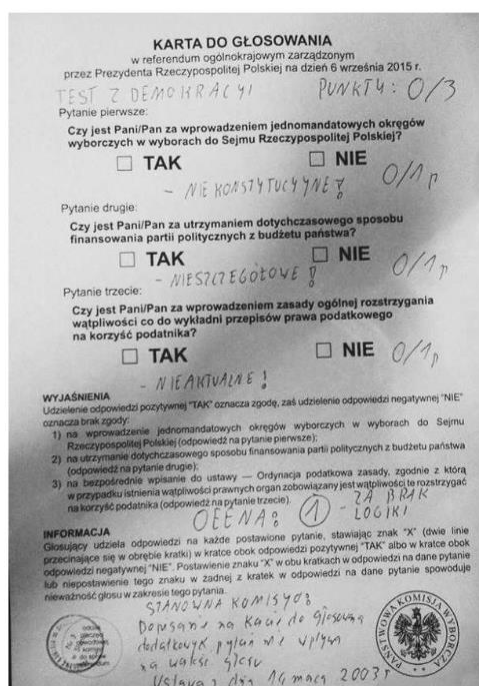
²⁷⁴ Mem, <https://sjp.pwn.pl/sjp/mem;5579327.html> [dostęp:22.04.2023].

Czy chcesz, aby państwo pokryło część kosztów Twoich wakacji na Ibizie? Czy chcesz zarabiać więcej niż 5 tysięcy złotych netto? Czy popierasz ideę Polski od morza do morza?



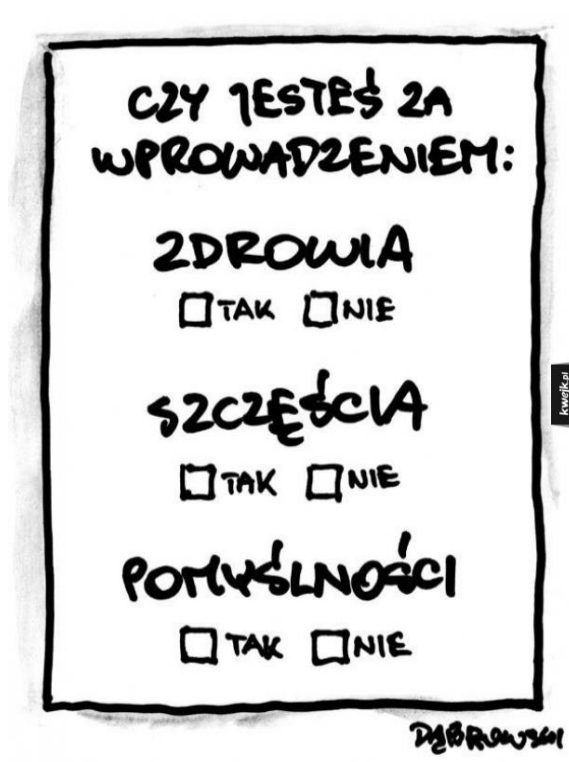
Źródło: M. Marczevska-Rytka. *The 2015 nationwide*, op. cit.

Pojawiły się również memy przedstawiające kartę do głosowania jako szkolny sprawdzian poddany ocenie wyborców:



Źródło: M. Marczevska-Rytka. *The 2015 nationwide*, op. cit.

A także prezentujące kartę do głosowania jako wykaz listy życzeń:



Źródło: <https://kwejk.pl/obrazek/2413333/chce-tych-pytan-w-referendum.html> [dostęp 22.04.2023].

Część memów poddała krytyce bezsensownie poniesiony przez Polskę koszt organizacji referendum sięgający 100 milionów złotych:



Źródło: <https://kwejk.pl/obrazek/2428935/jest-tam-cos.html> [dostęp 22.04.2023].

Oraz wyszydzała niską frekwencję wyborczą:



Źródło: <https://kwejk.pl/przegladaaj/2428559/8/reakcja-internetu-po-referendum.html> [dostęp: 22.04.2023].

Referendum z 2015 roku jest ciekawym przykładem głosowania, w którym obywatele wydali opinię w niespotykany dotychczas sposób – za pomocą historycznie niskiej frekwencji. W pozostałych analizowanych przykładach obywatele wyrażali swoją opinię na temat proponowanych pytań referendalnych w sposób bezpośredni, organizując manifestację (przykład Wielkiej Brytanii), oddając głos nieważny (przykład Węgier), składając protest wyborczy do odpowiedniego dla danego państwa sądu (Grecja, Irlandia), organizując panele eksperckie (Irlandia), lub poprzez niską frekwencję (Rumunia), jednak w żadnym z pozostałych przypadków frekwencja nie była aż tak niska. Komentarze dotyczące bezsensowności organizowanego referendum zostały przedstawione za pomocą internetowych memów.

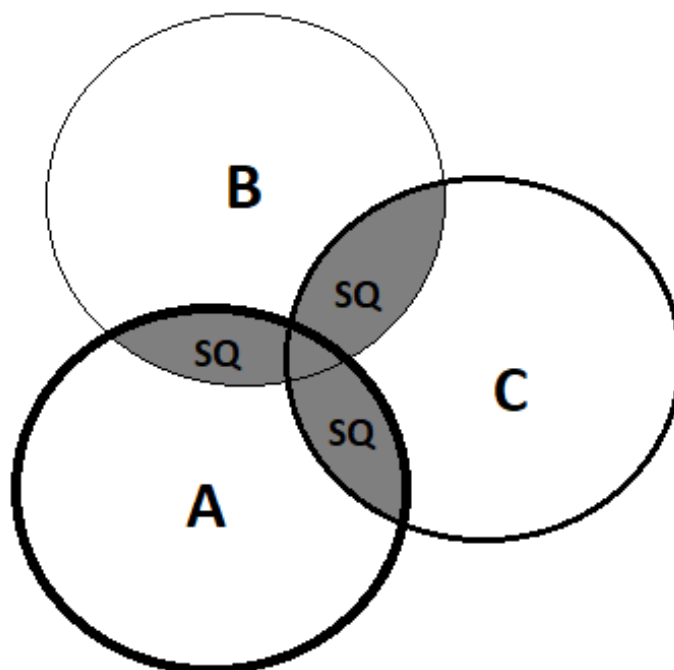
Analizowane referendum jest bardzo dobrym przykładem przełożenia walki politycznej na praktykę referendalną o czym również pisze M. Marczevska-Rytko w przywołanym powyżej artykule²⁷⁵. Pytania zaproponowane przez Komorowskiego były ukłonem w kierunku wyborców Kukiza. Strategia ta jednak okazała się opierać na fałszywych przesłankach, co przyniosło odwrotny od oczekiwanego skutek. Referendum zaproponowane przez Dudę było kontynuacją nowego trendu, który miał wspomóc przyjętą wówczas retorykę wyborczą PiS, tj. partii, z której wywodził się nowy prezydent. Nieoczekiwanie propozycja drugiego referendum

²⁷⁵ M. Marczevska-Rytko. *The 2015 nationwide...*, op. cit.

obnażyła przed wyborcami wizję sporu pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, jeśli władze te będą wywodziły się z opozycyjnych do siebie partii politycznych.

Odnosząc referendum w Polsce z 2015 roku do koncepcji Tsebelisa należy zaznaczyć, że główny aktor inicjujący zmiany *de facto* dążył do zachowania *status quo* tj. uzyskania mandatu do sprawowania władzy przez kolejne 5 lat. Zadane pytania referendalne dotyczyły zupełnie innych obszarów, niż wskazywałyby na to faktyczna intencja gracza sprzeciwu. Instytucjonalnym *veto player* był prezydent, który za zgodą Senatu (drugi instytucjonalny *veto player*) mógł zarządzić przeprowadzenie referendum. Z uwagi na poparcie jakie posiadał w Parlamencie nie doszło tu do konfliktu, gdyż zarówno aktor inicjujący, jak i aktor zatwierdzający referendum byli spójni pogładowo i ideologicznie. Mianem pośredniego inicjatora w tym układzie należy określić Pawła Kukiza, który dążył do przeprowadzenia zmiany na aktualnej scenie politycznej. W sporze tym niewątpliwie największym beneficjentem okazało się Prawo i Sprawiedliwość, które do momentu ogłoszenia wyników II tury wyborów prezydenckich nie podejmowało działań ofensywnych. Zmiana na stanowisku prezydenta wskazała na potencjał wykorzystania propozycji wysuniętej przez oponenta politycznego przeciwko niemu. Niewątpliwie w tym układzie bardzo istotnym graczem okazał się Andrzej Duda, który dysponował wystarczającymi środkami do tego, by wpłynąć na sukces wyborczy rodzimej partii poprzez wykazanie potencjalnych problemów w komunikacji na linii władza ustawodawca – władza wykonawcza, tym bardziej, że podobny konflikt miał miejsce 5 lat wcześniej (konflikt *veto players* wedle koncepcji Tsebelisa). Zaistniałą sytuację polityczną można przedstawić za pomocą grafu:

Rys. 3.2. Referendum w Polsce w 2015 roku – rozkład interesów aktorów politycznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Tsebelis, *Veto Player Theory and Policy...*, *op. cit.*

Aktorem politycznym A w przedstawionej wizualizacji jest Platforma Obywatelska, gracz B to Paweł Kukiz, graczem C jest Prawo i Sprawiedliwość. Platforma Obywatelska dążyła do zachowania obowiązującego *status quo*, czyli dalszego sprawowania władzy w polskim Sejmie i Senacie oraz dalszego sprawowania funkcji prezydenta przez Bronisława Komorowskiego. Wprowadzenia zmian chciał zaś Paweł Kukiz, który stał się nową alternatywą wyborczą dla Polaków w 2015 roku. Graczem C jest Prawo i Sprawiedliwość, którego celem również była zmiana *status quo*. Paweł Kukiz jako gracz B pozyskał pewien kapitał polityczny, do którego przejścia dążyła Platforma Obywatelska. W tej części rozgrywki politycznej PiS nie brało aktywnego udziału. W momencie zmiany *status quo*, tj. po ogłoszeniu wyników II tury wyborów prezydenckich, PiS wykorzystało wypracowany kapitał na potrzeby własnej kampanii politycznej. Prezydent Duda podjął kroki celem ogłoszenia własnego referendum zbieżnego z programem PiS. W zaistniałej sytuacji inicjatywę przejął instytucjonalny *veto player* pod postacią Senatu RP, który odrzucając propozycje nowego prezydenta wywodzącego się z partii opozycyjnej, *de facto* wyświadczył tym samym przysługę swojemu oponentowi politycznemu. Sprawa organizacji referendum mogła w pewnym stopniu przyczynić się do alternacji władzy, która pozwoliła na uniknięcie sytuacji politycznego impasu w kolejnych latach. Obywatele ostatecznej oceny dokonali w dniu wyborów parlamentarnych, ignorując

wrześniowe referendum, które zostało przez nich opatrzone wymownym komentarzem za pomocą internetowych memów i rekordowo niskiej frekwencji.

Referendum w Polsce z 2015 roku można interpretować jako modelowy przykład walki wyborczej opartej na zastosowaniu narzędzia demokracji bezpośredniej. Głównym celem polityków było pozyskanie potrzebnego do zwycięstwa w wyborach kapitału politycznego, nie zaś realne dążenie do wprowadzenia zmian w systemie politycznym zgodnie z wolą obywateli. Przedmiotowe traktowanie referendum pokazuje, w jaki sposób można wykorzystać to narzędzie celem zmiany *status quo*, co jest kluczowe dla koncepcji zaprezentowanej przez Tsebelisa.

W dalszej części pracy zostanie przeanalizowany przypadek referendum w Wielkiej Brytanii, w którym to obywatele mieli możliwość opowiedzenia się za wyjściem lub pozostaniem tego państwa w Unii Europejskiej. Referendum to było odpowiedzią rządzących na ówczesne nastroje społeczne, takie jak zwiększająca się niechęć do obcokrajowców żyjących i pracujących w Wielkiej Brytanii oraz wzrost nastrojów eurosceptycznych. Warto przyjrzeć się również interesom politycznym, jakie mogły zostać w tym czasie zaspokojone jako „efekt uboczny” tamtejszego głosowania.

3.8 Wielka Brytania

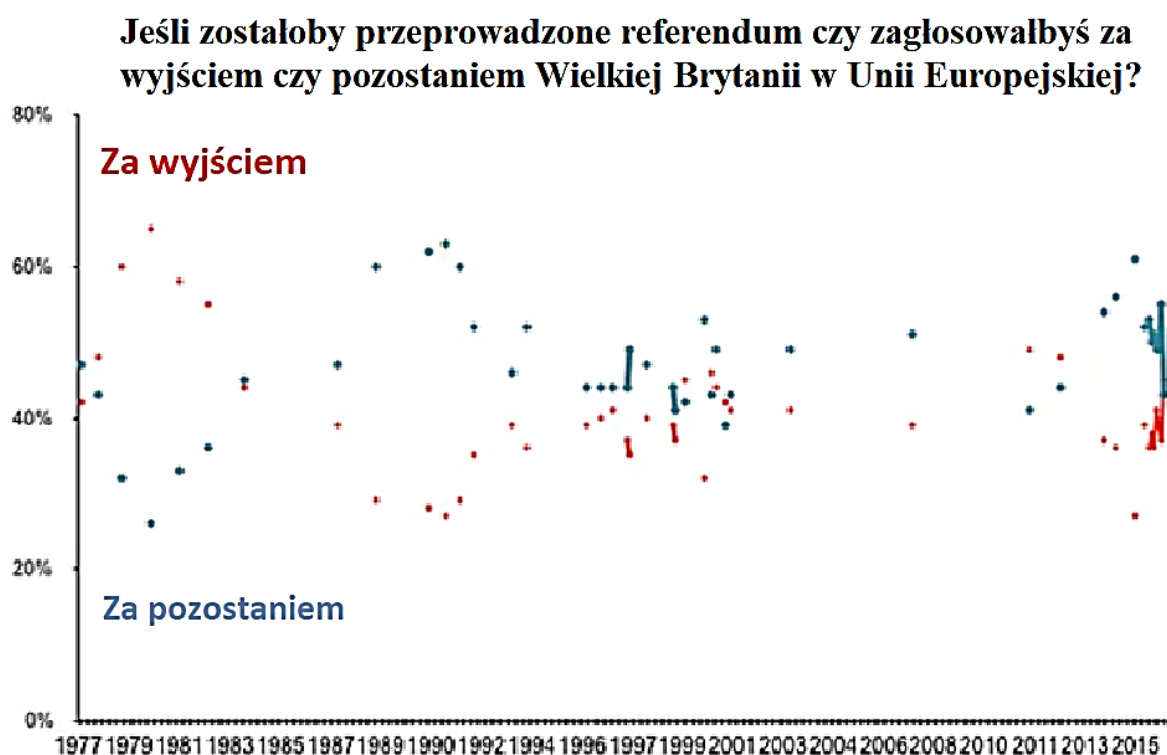
Referendum w sprawie opuszczenia Unii Europejskiej z 2016 roku przyniosło wiele zmian zarówno dla całej UE jak i dla samej Wielkiej Brytanii. Spoglądając na to referendum z perspektywy czasu, fakt, iż do niego doszło nie jest niczym zaskakującym. Wielkiej Brytanii nie było wśród założycieli Wspólnot Europejskich. Tuż po II wojnie światowej dawne światowe mocarstwo skupiło się na relacjach z państwami Wspólnoty Brytyjskiej (*Commonwealth*). Przystąpienie do powstających Wspólnot Europejskich umożliwiłoby pozostałym państwom członkowskim ekspozycje gospodarczą na preferencyjnych warunkach w byłych koloniach brytyjskich, czego Wielka Brytania chciała uniknąć. Polityka ta zmieniła się w latach 60-tych XX wieku, kiedy to rząd w Londynie dwukrotnie złożył aplikację o przyjęcie do Wspólnot. Wnioski te były torpedowane przez Francję, dlatego też Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot Europejskich dopiero w 1973 roku²⁷⁶.

²⁷⁶ G. Ronek, *Wielka Brytania we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, T. 4(40), nr.2, s. 101-121.

Członkostwo w strukturach europejskich przyniosło Brytyjczykom duże rozczarowanie. Przystarzała gospodarka wymagała poważnych reform, dodatkowo świat dotknął kryzys naftowy, który również obniżył nastroje społeczne²⁷⁷. Na fali tych rozczarowań, 5 czerwca 1975 roku zostało przeprowadzone w Wielkiej Brytanii referendum w sprawie opuszczenia struktur europejskich. Odpowiednio poprowadzona przez polityków i media kampania dała w efekcie wynik pozostawiający Wielką Brytanię we Wspólnotach²⁷⁸.

Zmienne nastroje Brytyjczyków w stosunku do Wspólnot Europejskich towarzyszyły im przez niemal cały okres członkostwa. Poniższy wykres 3.2 opublikowany przez Ipsos, pokazuje, jak kształtowała się opinia Brytyjczyków w stosunku do pozostania we Wspólnotach Europejskich/ Unii Europejskiej na przestrzeni lat.

Wykres 3.2. Poparcie dla pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej



Źródło: *Polling history: 40 years of British views on 'in or out' of Europe*, <https://www.ipsos.com/en-uk/polling-history-40-years-british-views-or-out-europe> [dostęp: 17.02.2022].

²⁷⁷ K. Zuba, *Brexit: przyczyny oraz potencjalne konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, „*Studia Politologiczne*” 2017, nr. 45, s. 291-292.

²⁷⁸ *UK European Communities membership referendum*, <https://c2d.ch/referendum/GB/5bbbe7b592a21351232e0159> [dostęp: 17.02.2022].

Jak widać na zaprezentowanym wykresie, nastroje w Wielkiej Brytanii zmieniały się cyklicznie, co pewien czas dając przewagę zwolennikom wyjścia ze struktur europejskich. Temat ten powrócił do debaty publicznej w 2013 roku i od tego momentu rozpoczęła się poważna dyskusja na temat przyszłości Wielkiej Brytanii.

Gotowość do zorganizowania referendum dotyczącego opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię została wyrażona przez Davida Camerona w jednym z jego przemówień w 2013 roku²⁷⁹. Program wyborczy Partii Konserwatywnej z 2015 roku powielił tą obietnicę. Torysi zobowiązali się do zorganizowania takiego referendum do końca 2017 w przypadku wygrania wyborów parlamentarnych. Partia Davida Camerona zobowiązała się również do renegocjacji warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Może wydawać się, że brytyjscy politycy nie podeszli do zapowiedzianego referendum z rozważą wymaganą przy ogłaszaniu tego typu przedsięwzięć. Wydaje się, iż z góry założyli, że wynik głosowania będzie przeciwny wyjściu ze struktur europejskich, co dziwi biorąc pod uwagę wyniki głosowania do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Nie tylko Partia Konserwatywna zauważyła niewykorzystany potencjał polityczny tematu opuszczenia UE. Po złożonej w 2013 roku przez D. Camerona deklaracji, temat ten zaczął być coraz częściej poruszany w przestrzeni publicznej, efektem czego był między innymi wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, w których Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (United Kingdom Independence Party, UKIP) zyskała najwięcej, bo aż 24 z 73 mandatów (Partia Pracy zdobyła 20 mandatów, Partia Konserwatywna 19, pozostałe 10 mandatów zostało rozdysponowane pomiędzy 7 mniejszych partii)²⁸⁰. Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa nie była wówczas nowym tworem na brytyjskiej scenie politycznej²⁸¹, gdyż powstała w 1993 roku, jednak nie cieszyła się zbyt dużym poparciem wyborców. Jej głównym celem było doprowadzenie do opuszczenia przez Wielką Brytanię struktur europejskich²⁸². Wybory do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku dały zatem istotny wkład do systemu politycznego, potwierdzający nośność wśród społeczeństwa tematu opuszczenia UE. Mimo to Partia

²⁷⁹ *EU speech at Bloomberg* (23.01.2013),

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130403100747/http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/> [dostęp:19.02.2023].

²⁸⁰ *UK European election results*, <https://www.bbc.co.uk/news/events/vote2014/eu-uk-results> [dostęp:19.02.2023].

²⁸¹ *UKIP: The story of the UK Independence Party's rise* (21.11.2014), <https://www.bbc.com/news/uk-politics-21614073> [dostęp:19.02.2023].

²⁸² Na stronie internetowej UKIP została zamieszczona informacja, iż to dzięki ich staraniom rząd Davida Camerona doprowadził do rozpisania referendum w 2016 roku, <https://www.ukip.org/about-UKIP> [dostęp:19.02.2023].

Konserwatywna konsekwentnie podtrzymywała swoje stanowisko w sprawie rozpisania referendum.

Decyzja o przeprowadzeniu referendum w sprawie Brexitu poważnie wpłynęła na niestabilny już ówczesnie system polityczny Wielkiej Brytanii²⁸³. Zauważalne jest właściwe rozpatrzenie wkładów do systemu politycznego, które politycy wówczas otrzymali od społeczeństwa. Możliwe również, że wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego dodatkowo utwierdziły Partię Konserwatywną, iż przyjęła słuszną narrację w nadchodzącej kampanii wyborczej. Spór o pozostanie w strukturach Unii Europejskiej został zatem sztandarowym tematem jaki Partia Konserwatywna podjęła w kampanii wyborczej w 2015 roku. Przyniosło to jej zwiększenie popularności wśród wyborców i w konsekwencji zapewniło jej możliwość utworzenia rządu większościowego. Zakładając, że utworzenie większościowego, niekoalicyjnego rządu było głównym celem Partii Konserwatywnej można uznać, że cel polityczny został osiągnięty.

Jeszcze w trakcie prowadzonych renegocjacji warunków umowy stowarzyszeniowej, 28 maja 2015 roku rozpoczęto przygotowania do przeprowadzenia referendum, które zwieńczono uchwaleniem 14 grudnia 2015 roku *European Union Referendum Act 2015*. Tym samym stworzono podstawę prawną do przeprowadzenia 23 czerwca 2016 roku referendum dotyczącego dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach unijnych²⁸⁴. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż Wielka Brytania nie posiada wprost sformułowanych przepisów dotyczących tematyki referendalnej, parlament uchwała każdorazowo ustawę w sprawie rozpisania referendum. Brytyjskie referenda nie są prawnie wiążące, zatem rząd nie jest zobowiązany do zastosowania się do wyników głosowania²⁸⁵. Uchwalenie *European Union Referendum Act 2015* było zatem niezbędne do podjęcia dalszych kroków w celu zorganizowania głosowania i tak jak poprzednie tego typu akty, nie zobowiązywał rządzących do dalszego procedowania woli obywateli²⁸⁶. Biorąc pod uwagę podstawę prawną, po ogłoszeniu wyników referendum w czerwcu 2016 roku, rząd brytyjski nie był zobowiązany do

²⁸³ Zaprzysiężony 11 maja 2010 roku gabinet Davida Camerona był pierwszym koalicyjnym gabinetem od zakończenia II wojny światowej, którego skład był poddany negocjacjom co doprowadziło do stanu zawieszonego parlamentu (czyli braku jednopartyjnej większości). Q&A: *The Conservative-Lib Dem coalition*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8675848.stm [dostęp: 19.02.2023].

²⁸⁴ M. Kłos, *Instytucja referendum w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na przykładzie referendum z 2016 r. w sprawie dalszego członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego T.2* red. E. Żelasko-Makowska i in., Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2018, s. 138.

²⁸⁵ M. Musiał-Karg, *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 3 (37), s. 7.

²⁸⁶ *European Union Referendum Act 2015*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted> [dostęp: 05.04.2023r].

uruchomienia procedury wystąpienia ze struktur europejskich w oparciu o art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej²⁸⁷, jednak podjął kroki w tym kierunku.

Wynik referendum był trudny do przewidzenia, z uwagi na wyrównane sondaże, w których różnica pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami wyjścia ze struktur unijnych mieściła się w granicach błędu statystycznego. Ostatecznie wygrali zwolennicy Brexitu wynikiem 51,89% do 48,11% przy frekwencji 72,2%. Jako trzy główne przyczyny osiągnięcia takiego rezultatu można wymienić:

- Kryzys imigracyjny, z którym Unia Europejska nie potrafiła sobie poradzić;
- Błędy strategiczne poczynione przez obóz proeuropejski;
- Przeniesienie walki zarówno międzypartyjnej jak i wewnątrzpartyjnej do kampanii referendalnej²⁸⁸.

Ponadto sama Wielka Brytania podchodziła do członkostwa w Unii Europejskiej, a wcześniej we Wspólnotach Europejskich w sposób instrumentalny, dbając w pierwszej kolejności o interes narodowy. Renegocjacja umowy stowarzyszeniowej dała temu wyraz. Premier Cameron jako jeden z postulatów wskazał na konieczność wzmocnienia roli parlamentów narodowych i dopuszczenie do zwiększenia ich aktywności na arenie międzynarodowej. Postulował również zapobieżenie dalszemu rozrastaniu się kompetencji Unii Europejskiej²⁸⁹.

Kampania referendalna była zdominowana przez rząd Davida Camerona, w efekcie czego doszło do zjawiska, gdzie część obywateli głosowała przeciwko rządowi czy aktualnej sytuacji politycznej, nie zaś za wyjściem ze struktur europejskich. Ponadto do kampanii włączyli się również aktorzy międzynarodowi m.in. Barack Obama, czy Światowa Organizacja Handlu co dodatkowo wpłynęło na ostateczny wynik referendum²⁹⁰. Głosowanie to miało charakter wyrażenia sprzeciwu wobec ówczesnej sytuacji politycznej zarówno w państwie, jak i na arenie międzynarodowej, z tej przyczyny jest ono również często analizowane jako referendum sprzeciwu wobec Unii Europejskiej jako organizacji, a nie *stricte* jako niechęć do pozostania w strukturach unijnych przez Wielką Brytanię. Odwołując się do cybernetycznego modelu systemu politycznego należy zauważyć szczególną rolę otoczenia zewnętrznego w aspekcie

²⁸⁷ *Traktat o Unii Europejskiej*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF [dostęp 12.04.2023].

²⁸⁸ K. Zuba, *Brexit...*, op. cit., s. 294.

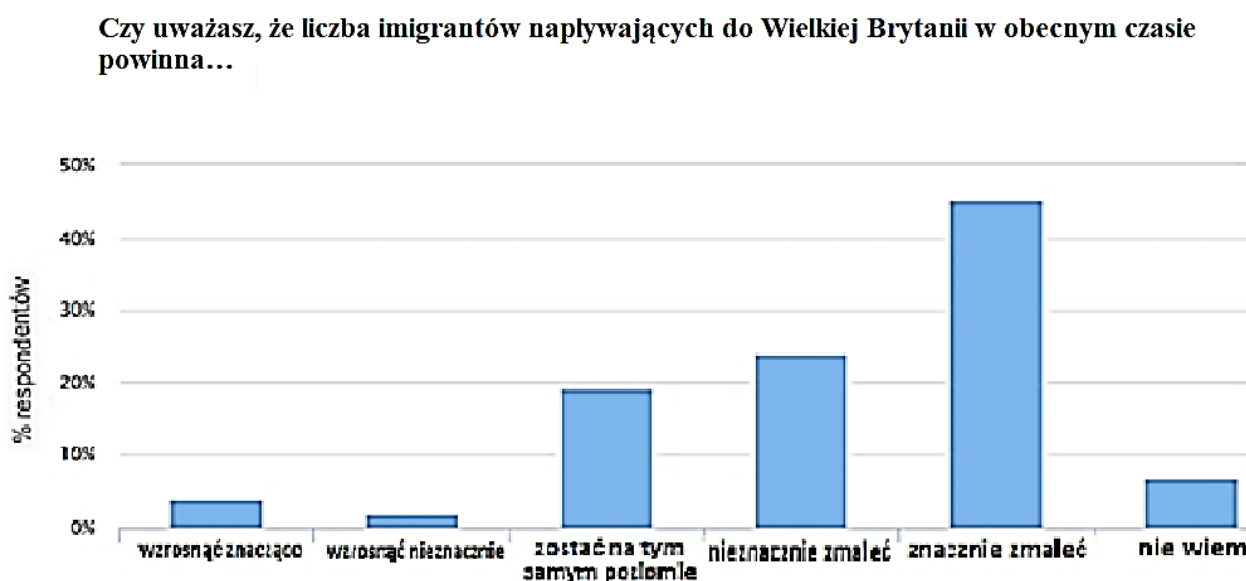
²⁸⁹ N. Pietrzak, *Proces negocjacji brexitu w polityce Davida Camerona i Theresy May*, „Świat Idei i Polityki” 2019, t. 18, s. 63-84.

²⁹⁰ *Ibidem*, s. 295.

oddziaływania na system polityczny Wielkiej Brytanii. Widoczny był wówczas silny nacisk aktorów międzynarodowych na pozostanie Wielkiej Brytanii w strukturach europejskich. Nacisk ten oraz wzrastający poziom niechęci do obcokrajowców zamieszkujących Wielką Brytanię niejako wspomógł kampanie probrexitowe (choć założony cel był odmienny).

Nie bez znaczenia był tutaj również czynnik rosnącej obawy przed napływem obcokrajowców do Wielkiej Brytanii. Jednym z postulatów Camerona podczas renegotjacji umowy stowarzyszeniowej było ograniczenie zasiłków dla imigrantów pracujących w Wielkiej Brytanii. Temat ten został podjęty przez premiera w oparciu o nastroje społeczne, w których przeważały obawy o miejsca pracy, jak i utratę tożsamości narodowej²⁹¹. W badaniu publikowanym pod koniec 2011 roku zapytano Brytyjczyków o ich stosunek do aktualnej liczby obcokrajowców napływających do Wielkiej Brytanii (wykres 3.3).

Wykres 3.3 Opinia Brytyjczyków dotycząca poziomu imigracji do Wielkiej Brytanii (wrzesień 2011)



Źródło: *Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain*, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/thinking-behind-the-numbers-understanding-public-opinion-on-immigration-in-britain/> [dostęp: 27.05.2023].

Według około 70% ankietowanych liczba imigrantów napływających do Wielkiej Brytanii powinna ulec zmniejszeniu, niespełna 20% badanych uważało zaś, że powinna ona zostać na

²⁹¹ N. Pietrzak, *Proces...*, op. cit.

obecnym poziomie, zatem jedynie kilka procent ankietowanych opowiadało się za wzrostem liczby imigrantów napływających do Wielkiej Brytanii, kilka procent ankietowanych nie miała na ten temat zdania. Analizując wyniki tego badania zauważalnym jest, że opinia Brytyjczyków stoi w opozycji do polityki migracyjnej Unii Europejskiej, która w 2015 roku przyjęła kwotowy system relokacji uchodźców z Bliskiego Wschodu do państw Unii Europejskiej. Mogło to być jedną z przyczyn eurosceptycyzmu, jaki rozwinął się w tym państwie i doprowadził do ostatecznego opuszczenia przez nie struktur europejskich.

Odnosząc brytyjskie referendum z 2016 roku do koncepcji Tsebelisa należy wyznaczyć instytucjonalnych *veto players*. Zgodnie z tabelą znajdującą się w Aneksie I do niniejszej pracy instytucjonalnym *veto player* inicjującym referendum jest rząd, zaś *veto player* zatwierdzającym referendum w przypadku Wielkiej Brytanii jest tamtejszy parlament.

Polaryzacja między przeciwnikami, a zwolennikami Brexitu uplasowała się na dwóch poziomach - na poziomie państwowym oraz międzynarodowym. Partie eurosceptyczne były doskonałym miernikiem nastrojów społecznych, ich zaangażowanie w podjętą tematykę oraz wzrost popularności ich programów politycznych wśród Brytyjczyków pokazywały zmiany jakie nastąpiły w społeczeństwie. Działalność partii eurosceptycznych niewątpliwie wzmocniła debatę na temat opuszczenia Unii Europejskiej jednak w odosobnieniu ich potencjał polityczny był niewystarczający, by zmienić *status quo*. Nie bez znaczenia było również stanowisko znacznej części polityków zasilający szeregi Partii Konserwatywnej (m.in. Theresy May według której Brexit musiał się odbyć)²⁹², po przeciwnej stronie stanęły zaś partie takie jak Partia Pracy, która była przeciwna Brexitowi, ale również część polityków Partii Konserwatywnej na czele z D. Cameronem, którzy również byli przeciwni wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Pomimo rozdzwisku w Partii Konserwatywnej ustalono ostatecznie wspólne stanowisko potrzebne do zmiany *status quo*. David Cameron zapowiedział referendum celem pozyskania głosów wyborców w wyborach z 2015 roku. Poruszony temat dzielił społeczeństwo, nastąpiła silna polaryzacja pomiędzy grupą zwolenników i przeciwników opuszczenia UE, na fali której Partia Konserwatywna odniosła sukces wyborczy. Politycy zyskali mandat do sprawowania władzy, pozwalający im na podjęcie kroków do uniezależnienia Wielkiej Brytanii od Unii Europejskiej. Pomimo wielu zastrzeżeń ze strony brytyjskiego społeczeństwa to Partia

²⁹² M. Strzałkowski, *Wielka Brytania: Członkowie Partii Pracy patrzą na Brexit inaczej niż kierownictwo ugrupowania* (02.01.2019), <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/wielka-brytania-czlonkowie-partii-pracy-patrza-na-brex-it-inaczej-niz-kierownictwo-ugrupowania/> [dostęp:21.02.2023].

Konserwatywna sprawuje rządy w Wielkiej Brytanii, a jej pozycja na brytyjskiej scenie politycznej faktycznie uległa wzmocnieniu, kiedy to mniejsze partie eurosceptycznie utraciły swój potencjał polityczny na rzecz partii rządzącej.

W przypadku referendum w Wielkiej Brytanii istotne było także stanowisko aktorów międzynarodowych, w tym przede wszystkim samej Unii Europejskiej, obawiającej się, że po Brexicie może dojść do podobnych decyzji w kolejnych państwach członkowskich. Głównym narzędziem Unii Europejskiej do wpłynięcia na zachowanie *status quo* były negocjacje w sprawie umów z Wielką Brytanią, które zostały podjęte jeszcze przed samym referend²⁹³. Jeszcze przed czerwcem 2016 Unia Europejska starała się zapobiec uruchomieniu przez Wielką Brytanię art. 50, starając się tym samym zachować obowiązujący *status quo* w swoich strukturach. Warto rozważyć czy założone cele zostały osiągnięte. Biorąc pod uwagę fakt zakończenia z sukcesem procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej oraz osiągnięcie przez Partię Konserwatywną sukcesu wyborczego wydaje się, że założone cele zostały zrealizowane, zwłaszcza, że Torysi do dziś sprawują władzę w państwie.

Pozyskane wnioski dają pewien obraz istotności europejskich referendów, jednak do dogłębszych analiz należy przedstawić kolejne przypadki. Głosowanie w Wielkiej Brytanii było odpowiedzią na rosnący poziom eurosceptycyzmu w społeczeństwie. Zupełnie odmienny sposób odpowiedzi na zmieniające się nastroje społeczne miał miejsce w przypadku Węgier. Analiza przeprowadzonego w 2016 roku referendum wskazuje, że w tym przypadku istnieją przesłanki co do tego, by uznać referendum za odpowiedź na wcześniej wykreowane przez rządzących nastroje społeczne, co zostanie szerzej zaprezentowane w kolejnym podrozdziale.

3.9 Węgry

W 2015 roku w Europie wybuchł kryzys migracyjny. Uchodźcy złożyli wówczas ponad 1,2 mln wniosków o azyl w państwach Unii Europejskiej²⁹⁴, te zaś nie potrafiły uzgodnić wspólnego porozumienia w sprawie przyjmowania imigrantów z Bliskiego Wschodu. We wrześniu 2015 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła program relokacji azylantów z Grecji i

²⁹³ *Kalendarium: umowa o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/timeline-eu-uk-withdrawal-agreement/> [dostęp:01.05.2023].

²⁹⁴ *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [dostęp:29.04.2023].

Włoch, 160 tys. osób miało zostać przesiedlonych do pozostałych państw członkowskich. Ich liczba dla każdego państwa członkowskiego miała zostać ustalona indywidualnie, w oparciu o następujące kryteria: liczbę ludności danego państwa, jego zamożność, poziom bezrobocia oraz liczbę już rozpoznanych wniosków azylowych²⁹⁵. Węgry według tej formuły powinny przyjąć około 1300 osób²⁹⁶, jednak tamtejszy premier Victor Orban stanowczo się temu sprzeciwił. Sojusznikiem rządzących w sporze z Unią Europejską mieli zostać obywatele Węgier. 24 lutego 2016 r. premier Węgier zapowiedział, że rząd przeprowadzi referendum w sprawie przyjęcia proponowanych przez Unię Europejską obowiązkowych kwot migrantów²⁹⁷.

Lepsze zrozumienie okoliczności przeprowadzenia w 2016 roku referendum na Węgrzech zapewni zapoznanie się z tamtejszym systemem politycznym oraz systemem partyjnym, w dalszej kolejności zaś z prawem referendalnym.

Węgry to państwo, w którym obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy. Według konstytucji z 2011 roku, Węgry są republiką demokratyczną, w której władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu, zaś władza wykonawcza sprawowana jest przez rząd. Węgierski parlament, zwany Zgromadzeniem Narodowym (Országgyűlés), składa się z 199 deputowanych wybieranych na 4-letnią kadencję w wyborach powszechnych. Parlament jest najwyższym organem władzy ustawodawczej na Węgrzech i posiada kompetencje do uchwalania, modyfikowania i uchylania ustaw. Władzę wykonawczą na Węgrzech sprawuje rząd, na czele którego stoi premier. Premier jest powoływany na stanowisko przez prezydenta na wniosek zwycięskiej partii lub koalicji wyborczej, która zdobyła większość w parlamencie. Rząd ponosi odpowiedzialność przed parlamentem i prowadzi politykę państwa²⁹⁸.

Prezydent Węgier jest głową państwa i symbolizuje jedność narodu. Wyboru prezydenta dokonuje parlament, jego kadencja trwa pięć lat z możliwością reelekcji, rola prezydenta ogranicza się do reprezentowania państwa na arenie międzynarodowej, podpisywania umów międzynarodowych i mianowania wyższych urzędników państwowych²⁹⁹.

²⁹⁵ *Uchodźcy w Europie – Krótki przewodnik po faktach* (17.08.2017), <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/uchodzy-europie-krotki-przewodnik-faktach/> [dostęp:29.04.2023].

²⁹⁶ E.K. Grabow, *Something has to be done against the hatred* (17.09.2016), <https://web.archive.org/web/20160927050538/http://budapesttimes.hu/2016/09/17/something-has-to-be-done-against-the-hatred/> [dostęp:29.04.2023].

²⁹⁷ *Migrant crisis: Hungary to hold referendum on EU quota plan* (24.02.2016), <https://www.bbc.com/news/world-europe-35652655> [dostęp:29.04.2023].

²⁹⁸ *Ustawa Zasadnicza Węgier Magyarország Alaptörvénye* <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2013.pdf> [dostęp:29.04.2023].

²⁹⁹ Ibidem.

Węgierski system polityczny charakteryzuje się silną pozycją rządu, który kontroluje większość parlamentarną. Na Węgrzech występuje systemem wielopartyjny o złożonej strukturze z licznymi ugrupowaniami, z których większość jest mała lub ma niewielkie poparcie. W 2015 roku w węgierskim parlamencie swoją reprezentację posiadało 9 partii (w tym dwie koalicje), z dominującą pozycją rządzącej partii Fidesz. Profil ideologiczny węgierskich partii parlamentarnych przedstawia się następująco:

1. Koalicja rządząca Fidesz³⁰⁰-KDNP (Kereszténydemokrata Néppárt)³⁰¹ odniosła zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w 2010 roku i od tego czasu ma większość parlamentarną. Fidesz-KDNP to koalicja partii konserwatywnych, prawicowych, opowiadająca się za polityką narodową i suwerennością państwa.
2. Węgierska Partia Socjalistyczna (Magyar Szocialista Párt)³⁰² powstała w 1989 roku jako odłam Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej, rządzącej w czasach socjalizmu. Jest to partia lewicowa, która opowiada się za polityką socjalną, równością społeczną i integracją europejską.
3. Ruch na rzecz Lepszych Węgier (Jobbik Magyarorszáért Mozgalom; Jobbik)³⁰³: założony w 2003 roku, to prawicowa, nacjonalistyczna i początkowo eurosceptyczna partia, która w ostatnich latach dokonała przeorientowania ideologicznego i zaczęła propagować poglądy bardziej umiarkowane, konserwatywne i chadeckie, obecnie partia proeuropejska, która skupia się głównie na problemach społecznych i gospodarczych, a także opowiada się za suwerennością państwa i zachowaniem kontroli nad granicami.
4. Koalicja Demokratyczna (Demokratikus Koalíció)³⁰⁴ powstała w 2010 roku i jest partią opozycyjną, centrolewicową, która opowiada się za integracją europejską, równością społeczną i prawami mniejszości. Partia jest kierowana przez byłego premiera, Ferenc Gyurcsány, który krytykuje rządzącą partię za odrzucenie wartości demokratycznych i wolności obywatelskich.
5. Węgierska Partia Zielonych (Magyarország Zöld Pártja; LMP)³⁰⁵ to partia polityczna założona w 2009 roku, która skupia się na ochronie środowiska naturalnego, promowaniu zrównoważonego rozwoju i walki z klimatycznymi wyzwaniami. Program polityczny LMP obejmuje takie kwestie, jak ochrona przyrody, walka z

³⁰⁰ Fidesz, <https://www.fidesz.hu/> [dostęp:29.04.2023].

³⁰¹ KDNP, <https://kdnp.hu/kdnp/part> [dostęp:29.04.2023].

³⁰² Magyar Szocialista Párt, <https://mszp.hu/> [dostęp:29.04.2023].

³⁰³ Jobbik, <https://www.jobbik.hu/> [dostęp:29.04.2023].

³⁰⁴ Demokratikus Koalíció, <https://dkp.hu/> [dostęp:29.04.2023].

³⁰⁵ Magyarország Zöld Pártja, <https://lmp.hu/> [dostęp:29.04.2023].

zanieczyszczeniem powietrza i wody, promowanie energii odnawialnej, zrównoważony rozwój i ochrona praw zwierząt. Partia jest również zaangażowana w walkę z ubóstwem, dyskryminacją i nierównością społeczną.

Węgierska Partia Socjalistyczna oraz Koalicja Demokratyczna tworzyły wspólnie z Razem 2014, Węgierską Partię Liberalną i Dialogiem dla Węgier sojusz partii opozycyjnych Jedność (Összefogás).

Ponadto, na Węgrzech działają mniejsze ugrupowania, takie jak: Liberalno-Demokratyczna Partia Węgier, Węgierska Partia Chłopska czy Międzynarodowa Partia Pracy. Jednak mają one niewielkie poparcie i nie są w stanie zdobyć znaczącej liczby mandatów w parlamencie.

Wyniki wyborów, w których w trzech kolejnych elekcjach Fidesz zdobył znaczącą przewagę wykazały ograniczone zdolności opozycji do sprawowania skutecznej kontroli i nadzoru nad rządem. W ostatnich latach, władze Węgier ograniczają wolność mediów i niezależność sądownictwa. Zarzuty te niewątpliwie wpłynęły na relacje Węgier zarówno z władzami Unii Europejskiej, jak i z większością pozostałych państw członkowskich. Ich potwierdzeniem może być sposób, w jaki referendum na Węgrzech w 2016 roku zostało przeprowadzone. Umieszczając je w kontekście tamtejszych wydarzeń, można stwierdzić, że było ono działaniem skierowanym *stricte* przeciwko Unii Europejskiej. Sama kampania referendalna pokazała również silne umocowanie partii rządzącej oraz jej niewątpliwą wpływ zarówno na media publiczne, jak i na tamtejszy wymiar sprawiedliwości.

Podstawę prawną dla referendum stanowi art. 8 węgierskiej Konstytucji, tj. „*Zgromadzenie Krajowe zarządza referendum ogólnokrajowe z inicjatywy co najmniej dwustu tysięcy obywateli. Zgromadzenie Krajowe może zarządzić referendum ogólnokrajowe z inicjatywy Prezydenta Republiki, Rządu lub stu tysięcy obywateli. Ważny i rozstrzygający wynik referendum ogólnokrajowego jest dla Zgromadzenia wiążący*”³⁰⁶.

Referendum jest wiążące, gdy frekwencja przekroczy 50%. W przypadku referendum dotyczącego podziału uchodźców pomiędzy państwa członkowskie według obowiązkowych kwot, ogłoszonego w lutym 2016 roku, inicjatywa została podjęta przez rząd. Zaproponowano wówczas przeprowadzenia głosowania nad pytaniem „*Czy chce Pan/Pani, aby Unia Europejska nakładała obowiązek przyjmowania nielegalnych imigrantów przez Węgry, nawet jeśli większość Węgrów jest przeciwko temu, poprzez zniesienie decyzji Rady UE z 2015 roku?*”,

³⁰⁶ Ustawa Zasadnicza Węgier Magyarország Alaptörvénye, op. cit.

które zostało zaakceptowane przez Narodową Komisję Wyborczą, a także Sąd Najwyższy (Kúria), który wcześniej oddalił cztery skargi dotyczące organizacji referendum wniesione przez partie opozycyjne³⁰⁷.

Przedstawione przez rząd pytanie referendalne budziło wątpliwości konstytucjonalistów. Potencjalnie nie było ono zgodne z węgierskim prawem referendalnym, gdyż nie wynikał z niego jednoznaczny obowiązek legislacyjny dla władzy ustawodawczej. Wskazywano też, że organizacja referendum może być myląca dla obywateli, gdyż wynikało zeń, że obowiązek przyjęcia przydzielonych kwot uchodźców będzie obowiązywał jedynie w przypadku zaakceptowania go przez obywateli, co było sprzeczne ze stanem faktycznym. Kompetencje Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej upoważniają je do podejmowania decyzji wiążących dla państw członkowskich bez konieczności ich uprzedniej akceptacji przez organy państwowe³⁰⁸.

Referendum było inicjatywą partii rządzącej. Większość koalicyjna przy wsparciu opozycyjnego Jobbiku przegłosowała jego projekt 136 głosami „za”, przy 5 głosach „przeciw” oraz absencji pozostałych posłów partii opozycyjnych, którzy zbojkotowali głosowanie³⁰⁹. Opozycja wniosła skargi do Trybunału Konstytucyjnego (Alkotmánybíróság), jednak ten odrzucił je argumentując, że wskazane przez opozycję przeszkody w przeprowadzeniu referendum zostały usunięte i nie widzi przeszkód do dalszego postępowania³¹⁰. Uzyskawszy opinię Trybunału Konstytucyjnego o braku przeszkód formalnych, prezydent János Áder ustanowił 2 października 2016 jako dzień przeprowadzenia referendum³¹¹. Tuż po ogłoszeniu daty głosowania, węgierska scena polityczna podzieliła się na pięć głównych obozów, nawołujących odpowiednio do głosowania „przeciw”, „za”, bojkotu referendum, oddania głosów nieważnych lub zachowania neutralności względem przeprowadzanego referendum.

³⁰⁷ *Węgierskie referendum w sprawie obowiązkowego przyjmowania imigrantów*, https://pism.pl/publikacje/W_gierskie_referendum_w_sprawie_obowi_zkowego_przyjmowania_imigrant_w [dostęp:29.04.2023].

³⁰⁸ Ibidem.

³⁰⁹ *Kvóta: Az Országgyűlés elrendelte a népszavazást (10.05.2016)*, <https://web.archive.org/web/20160603083317/http://nol.hu/belfold/kvota-az-orszaggyules-elrendelte-a-nepszavazast-1614977> [dostęp:30.04.2023].

³¹⁰ *Zöld utat adott a kvótanépszavazásnak az Alkotmánybíróság (21.06.2016)*, <https://www.origo.hu/itthon/20160621-zold-utat-adott-a-kvotanepszavazasnak-az-alkotmanybirosag.html> [dostęp:30.04.2023].

³¹¹ *Hungary calls "quota referendum" for October 2nd (05.07.2016)*, <https://www.euronews.com/2016/07/05/orban-calls-quota-referendum-in-hungary-for-october-2nd> [dostęp:30.04.2023].

Kampania referendalna oficjalnie została rozpoczęta 23 sierpnia, tj. 50 dni przed datą referendum, jednak nieoficjalnie Fidesz i KDNP lobbowały za głosowaniem PRZECIW już od 2015 roku, gdy na szczeblach unijnych zapadły oficjalne decyzje dotyczące relokacji uchodźców. Koalicja rządząca publikowała antyimigranckie plakaty na billboardach prezentujące „fakty” wiążące się z napływem ludności obcej kulturowo oraz „opinie” węgierskich obywateli.

Przykład plakatu rządowego: Nie chcemy nielegalnych imigrantów! Węgierskie reformy działają!



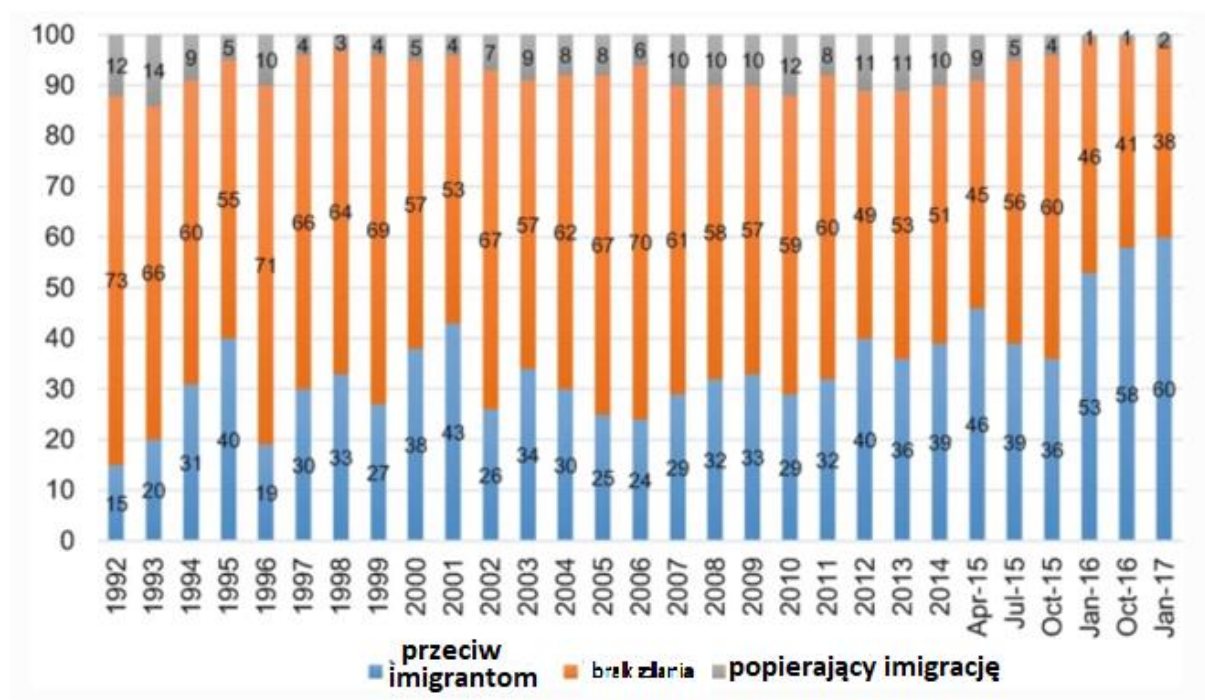
Źródło: *Mi igaz a kormány reformot dicsérő plakátjaiból?*, <https://www.google.com/imgres?imgurl=https://24.p3k.hu/app/uploads/2015/07/plakatkampany-1024x521.jpg&imgrefurl=https://24.hu/belfold/2015/07/17/mi-igaz-a-kormany-reformot-dicsero-plakatjaibol/&docid=hgeY-aeT1RRteM&tbid=mykEVHLTRcmpZM:&vet=1&w=1024&h=521&source=sh/x/im> [dostęp:03.05.2023].

Wsparcie w retoryce antyimigranckiej koalicja Fidesz-KDNP uzyskała ze strony Jobbiku, który poparł w parlamencie inicjatywę przeprowadzenia referendum. Jobbik, będący drugą siłą w parlamencie próbował wykorzystać kampanię referendalną w celu przejęcia części wyborców koalicji rządzącej³¹². Kampania zachęcająca do głosowania na TAK była prowadzona jedynie przez Węgierską Partię Liberalną, gdyż większość partii opozycyjnych nawoływała do bojkotu referendum. Ta nietypowa sytuacja była spowodowana kalkulacją polityczną opartą o nastroje społeczne. Jeszcze przed ogłoszeniem decyzji Unii Europejskiej Węgry były niechętne imigrantom. Kampania prowadzona przez koalicję rządzącą oraz Jobbik nasiliła te nastroje. Poniżej zostały zaprezentowane wyniki badań opinii publicznej dotyczące

³¹² T. Gessler, *The 2016 referendum in Hungary*, “East European Quarterly” 2017, Vol. 45, No. 1-2, s. 88.

jej stosunku do imigrantów. Niebieska część słupka wykresu 3.4 odpowiada procentowej liczbie postaw ksenofobicznych, pomarańczowa postawom neutralnym, szara zaś przedstawia procentową liczbę respondentów przyjaźnie nastawionych do migrantów.

Wykres 3.4 Postawy obywateli Węgier względem imigrantów (w procentach)



Źródło: B. Simonovits, *The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View: Evidence from the Field*, "Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities" 2019, s.155–176.

Analizując przedstawiony powyżej wykres 3.4 można zauważyć, że nastroje ksenofobiczne uległy nasileniu w okresie od stycznia 2016 do stycznia 2017, czyli w okresie wzmożonej antyimigranckiej kampanii rządowej oraz tuż po przeprowadzonym referendum.

Partie opozycyjne zdawały sobie sprawę, że zachęcanie do głosowania na TAK może negatywnie odbić się na już i tak mniejszej, względem koalicji rządzącej, popularności wśród wyborców. Racjonalnym w tej sytuacji było zatem nawoływanie do bojkotu referendum, by frekwencja nie przekroczyła 50%, co uczyniłoby głosowanie ważnym i wiążącym.

Koszty kampanii referendalnej przeprowadzonej przez sam Fidesz wahają się między 36 a 45 mln euro, co przewyższa około trzykrotnie koszt kampanii w wyborach parlamentarnych w 2014 roku oraz budżet kampanii na rzecz opuszczenia Unii Europejskiej przeprowadzonej w tym samym roku w Wielkiej Brytanii. Niewątpliwą rolę w kampanii na NIE nieoficjalnie

odegrała również telewizja publiczna, która poświęciła około 42% czasu antenowego na programy związane z tematyką migracyjną i uchodźczą³¹³.

Referendum w sprawie uchodźców odbyło się 2 października 2016 roku. Pytanie brzmiało: *„Czy chce Pan/Pani, aby Unia Europejska nakładała obowiązek przyjmowania nielegalnych imigrantów przez Węgry, nawet jeśli większość Węgrów jest przeciwko temu, poprzez zniesienie decyzji Rady UE z 2015 roku?”*³¹⁴

Frekwencja w referendum wyniosła 44,04%, nie przekroczyła zatem wymaganych 50%, przez co wynik referendum nie był wiążący. Jedynie 1,64% głosujących poparło proponowaną przez Unię Europejską politykę relokacji uchodźców do poszczególnych państw unijnych, zaś 98,36% z głosujących opowiedziało się przeciwko przyjmowaniu nielegalnych imigrantów przez Węgry³¹⁵. Retoryka koalicji rządzącej skupiła się na uwypukleniu wysokiego wyniku przeciwko relokacji na terytorium Węgier wyznaczonej liczby uchodźców, informacja o niewiążącym charakterze referendum była zaś pomijana³¹⁶.

Analizując referendum w oparciu o koncepcję *veto players*, istotne jest określenie głównego celu przeprowadzonego głosowania. Choć referendum zostało zarządzane przez instytucjonalnych *veto players*, jak zostało to wskazane w powyższej części, decyzja podjęta przez obywateli w referendum *de facto* nie miała żadnego przełożenia na zmianę *status quo*. Samo referendum było skierowane przeciwko Unii Europejskiej, jego celem było pokazanie silnej polityki prowadzonej przez Fidesz, która nie podąża za unijnymi wytycznymi. W czerwcu 2018 roku Węgry przyjęły pakiet ustaw „Stop Soros”. Nazwa pochodzi od nazwiska amerykańskiego finansisty węgierskiego pochodzenia, którego węgierski rząd oskarżył o prowadzenie do Europy milionów imigrantów³¹⁷. Ustawa penalizuje udzielanie pomocy w *„wszczęciu procedur azylowych komuś, kto nie spełnia wymogów uzyskania statusu uchodźcy politycznego w swoim kraju ojczystym, kraju zamieszkania lub w jakimkolwiek innym kraju, przez który przejeżdżał lub udziela pomocy w uzyskaniu zezwolenia na pobyt osobie, która*

³¹³ Ibidem, s. 89-90.

³¹⁴ Orbán: Government to call referendum on EU migrant quotas (24.02.2016), <https://dailynewshungary.com/orban-government-to-call-referendum-on-eu-migrant-quotas/> [dostęp:29.04.2023].

³¹⁵ Hungarian referendum result invalidated (10.03.2016), <https://www.dw.com/en/hungarian-referendum-plurality-rejects-eu-migrant-plan-but-poll-numbers-too-low-to-be-valid/a-35944430> [dostęp:29.04.2023].

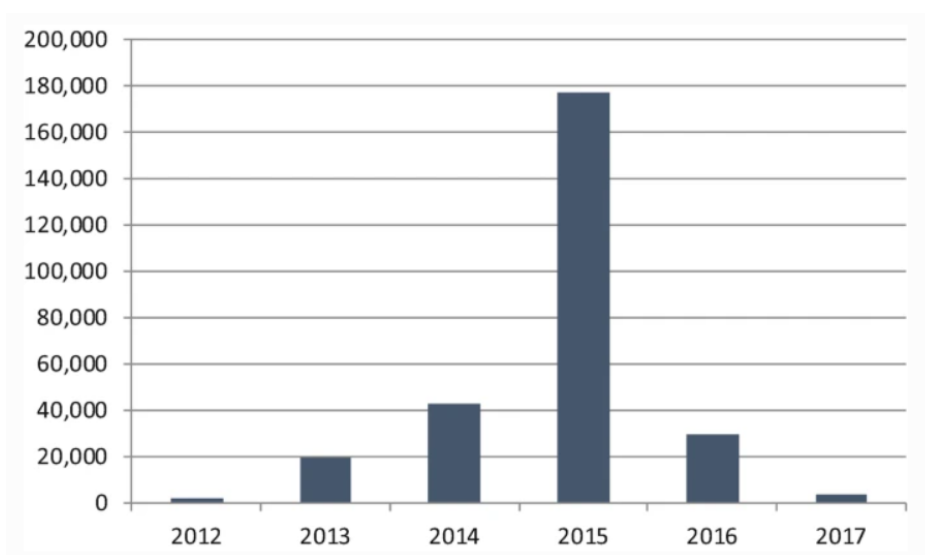
³¹⁶ Orbán nagyszerű eredményről beszélt, és kezdeményezi az alaptörvény módosítását (02.10.2016), https://index.hu/belfold/2016/10/02/kvotanepszavazas_orban_viktor_ertekeles_miniszterelnok_kormanyfo/ [dostęp:30.04.2023].

³¹⁷ A. Mazurczyk, Nowe antyimigranckie prawo na Węgrzech. Orbán wie lepiej (21.06.2018), <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1753422,1,nowe-antyimigranckie-prawo-na-wegrzech-orbn-wie-lepiej.read> [dostęp:03.05.2023].

nielegalnie wjechała na teren Węgier lub przebywa tam nielegalnie”³¹⁸. Orban zdecydował się ponadto wdrożyć ten pakiet ustaw do węgierskiego prawa przed wydaniem oficjalnej opinii przez Komisję Wenecką, pomimo wyraźnych próśb ze strony tej instytucji, by wstrzymać się z tym ruchem do otrzymania ostatecznych rekomendacji³¹⁹.

Polityka Orbana dała wyraźne efekty w krótkim czasie. Jawna niechęć do imigrantów zredukowała liczbę wniosków o azyl z około 177 000 w 2015 roku do niespełna 3000 w 2017 roku (wykres 3.5).

Wykres 3.5 Liczba złożonych wniosków o udzielenie azylu



Źródło: B. Simonovits, *The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View: Evidence from the Field*, "Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities" 2019, s.155–176.

Węgierski rząd zajął więc pozycję przeciwnika politycznego w sporze z Unią Europejską. Jego sprzeciw wobec relokacji uchodźców z Bliskiego Wschodu przyniósł wyraźne efekty, mianowicie z węgierskiego punktu widzenia zablokowana została zmiana *status quo*. Główne narzędzia jakie zostały użyte w tym celu to prowadzenie kampanii informacyjnej, która wypłynęła na pogłębienie niechęci do imigrantów wśród węgierskiego społeczeństwa oraz przyjęcie pakietu ustaw utrudniających osiedlenie się na terytorium Węgier oraz redukujących wachlarz pomocy socjalnej, dostępnej dla imigrantów w innych państwach Unii Europejskiej. Problem migracyjny dzięki tego typu działaniom niejako uległ samoistnemu rozwiązaniu, gdyż

³¹⁸ Hungarian Civil Liberties Union, *Węgry przyjęły pakiet ustaw "Stop Soros": za pomoc osobom ubiegającym się o azyl grozi rok więzienia (22.06.2018)*, <https://www.liberties.eu/pl/stories/wegierski-parlament-uchwalil-pakiet-ustaw-stop-soros/15093> [dostęp:03.05.2023].

³¹⁹ Ibidem.

wizerunek Węgier na arenie międzynarodowej jako państwa wrogiego imigrantom spowodował gwałtowny spadek liczby wniosków o udzielenie azylu.

Biorąc pod uwagę złożoność podjętych działań, samo referendum nie było głównym narzędziem jakie wykorzystał węgierski rząd w swoim sporze z Unią Europejską, jednak niewątpliwie było ono niezwykle istotne. Inżynieria społeczna zastosowana przy okazji kampanii referendalnej, samego referendum i wydarzeń okołoreferendalnych przyniosła założone efekty. Społeczeństwo zostało w odpowiedni sposób nastawione przeciwko imigrantom. Przykład Węgier pokazuje, że narzędzie demokracji bezpośredniej może służyć nie tylko do walki politycznej, ale również do skutecznego manipulowania opinią publiczną.

Podsumowanie

Przeanalizowane w rozdziale III przykłady referendum dają obraz wykorzystywania tego narzędzia demokracji bezpośredniej w systemach politycznych państw europejskich. Każde z omówionych powyżej referendum spełnia warunki, które kwalifikują je do kategorii referendum typu *veto players*. Część z omówionych przypadków potwierdza przyjętą w niniejszej pracy hipotezę dotyczącą wykorzystywania referendum w walce politycznej. Wybrane przykłady pokazują, że wytaczanie referendum przeciwko opozycji politycznej jest możliwe w warunkach demokracji przedstawicielskiej, co więcej samo pytanie referendalne nie musi opierać się na kontrowersyjnym temacie, by móc wykorzystać je celem pozyskania większego kapitału politycznego (Rumunia, Polska). Z drugiej zaś strony pokazano, że choć niektóre z omówionych przykładów mogły posłużyć rządzącym partiom w zdobyciu kapitału politycznego, podjęta problematyka była procedowana na poziomie ponadpartyjnym, skupiając się na osiągnięciu dobra wspólnego, nie zaś indywidualnych korzyści (Malta, Irlandia, Portugalia). Powyższy podrozdział pokazał, że choć praktyka referendalna nie jest popularna w większości państw europejskich, narzędzie to może zostać wykorzystane zarówno w celu osiągnięcia korzyści indywidualnych jak i ogólnonarodowych. Szersze omówienie wniosków płynących z podjętych w rozdziale III analiz zostanie dokonane w rozdziale IV.

Rozdział IV – Analiza skuteczności wdrażania decyzji podjętych na drodze referendalnej

Wprowadzenie

W rozdziale III przedstawione zostały ogólne tendencje w zakresie wykorzystania referendów w warunkach demokracji przedstawicielskiej w Europie (podrozdział 3.1) oraz w sposób szczegółowy w wybranych państwach europejskich (podrozdziały 3.2-3.9). Kolejny rozdział podda analizie pozyskane dane, aby wskazać, czy referenda w warunkach demokracji przedstawicielskiej pozwalają obywatelom na dokonywanie realnych zmian w systemie politycznym. Rozdział IV zestawia również dotychczasowe rozważania dokonane pod kątem koncepcji Tsebelisa, zostaną wysunięte wnioski co do jej użyteczności w badaniach nad referendum. Istotne jest określenie, w jakim stopniu wyznaczenie instytucjonalnych *veto players* pomaga przy analizie referendów oraz wkładów, jakie głosowania te wnoszą do systemu politycznego.

4.1 Skuteczność referendów – teoria a praktyka

W warunkach demokracji przedstawicielskiej referendum jest głównym narzędziem, dzięki któremu obywatele mogą wyrazić swoją opinię na temat ważnych kwestii politycznych i społecznych. Skuteczność referendów w praktyce może być różna od teoretycznych założeń. W modelu idealnym referenda powinny umożliwić bezpośredni udział obywateli w procesie podejmowania decyzji, co powinno zwiększyć ich poczucie wpływu na kształtowanie polityki państwa, powinny być również sposobem na przełamanie impasu w przypadku kwestii, które dzielą polityków i społeczeństwo. Jednakże praktyka pokazuje, że potencjał tego narzędzia w warunkach demokracji przedstawicielskiej może być ograniczony. Jak dowodzą badania przeprowadzone w rozdziale III, referenda często są inicjowane przez rządzących w celu wzmocnienia swojej pozycji politycznej. Przykład Węgier pokazuje, że referenda mogą być podatne na manipulację i wpływ aktorów politycznych, którzy starają się ukształtować wynik głosowania poprzez odpowiednio poprowadzoną retorykę (w przypadku Węgier antyuchodźczą) lub manipulację treścią pytania. Pomimo przywołanych wad tego narzędzia, rozdział III pokazał, że referenda wciąż mogą być skutecznym sposobem na wyrażenie woli społeczeństwa i podejmowanie decyzji w kwestiach dla niego kluczowych.

W rozdziale III przeanalizowano 10 głosowań referendalnych w 8 państwach europejskich. Każde z głosowań wykazywało cechy indywidualne, odróżniające je od przykładów z pozostałych państw, jednak niewątpliwie można doszukać się w nich cech wspólnych. Agregując omówione w rozdziale III referenda względem cech wspólnych należy wyszczególnić kilka zbiorów. W Irlandii, Portugalii i na Malcie zauważony został wpływ gracza pozainstytucjonalnego. W przypadku tych trzech państw, Kościół katolicki odegrał rolę *societal veto player*³²⁰, choć jego działalność nie przełożyła się w znaczący sposób na wyniki głosowania – w szczególności w Portugalii i w Irlandii, gdzie Kościół katolicki utracił swoje dotychczasowe wpływy. Nie bez znaczenia w tym przypadku jest postępujący wzrost sekularyzacji społeczeństwa. Zarówno w Portugalii, jak i w Irlandii referenda dotyczące legalizacji aborcji zostały przeprowadzone w XX wieku. Tematyka ta została ponownie poruszona w pytaniu referendalnym odpowiednio 20 oraz 30 lat później, niejako w odpowiedzi na zmieniające się nastroje społeczne, zdecydowanie bardziej liberalne niż w ubiegłym wieku. Z wyszczególnionych trzech przypadków największy wpływ Kościoła katolickiego na decyzje obywateli utrzymuje się na Malcie. Pomimo wyraźnej liberalizacji poglądów tamtejszych obywateli, wciąż zauważalna jest dominująca rola nauki Kościoła katolickiego, w szczególności na wyspach Gozo i Comino, co zostało ukazane w wynikach głosowania dla poszczególnych regionów tego państwa.

Referenda przeprowadzone w Wielkiej Brytanii, Grecji oraz na Węgrzech również przejawiają wspólne cechy. W każdym z tych przypadków zauważalna była aktywność aktorów międzynarodowych: w przypadku Wielkiej Brytanii i Węgier była to Unia Europejska, zaś w przypadku Grecji Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Komisja Europejska. Referenda w Grecji oraz na Węgrzech nie miały *de facto* mocy sprawczej – opinia obywateli wyrażona podczas głosowania referendalnego nie miała przełożenia na realną zmianę sytuacji politycznej. Wynik głosowania w obu tych przypadkach nie zmienił *status quo*. Głosowania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii oraz na Węgrzech miały wspólny trzon, jakim był kryzys migracyjny, który dotknął Europę w 2015 roku oraz związany z nim napływ uchodźców z Bliskiego Wschodu. W przypadku negocjacji prowadzonych przez Unię Europejską z tymi państwami zauważalny był wyraźny rozdźwięk. W przypadku Wielkiej Brytanii prowadzone były szerokie rozmowy negocjacyjne oraz próby wpłynięcia na ostateczną

³²⁰ S. Fink, *Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making*, "West European Politics" 2009, No. 32, s. 77-96.

decyzję pozostania w Unii Europejskiej, zaś w przypadku Węgier prowadzona była zdecydowanie ostrzejsza polityka, która nie dawała złudzeń na ustępstwa ze strony UE.

Referenda przeprowadzone w Polsce oraz w Rumunii miały na celu pozyskanie kapitału politycznego. Oba przypadki bardzo się różnią, jednak każdy wydaje się być ciekawym wykorzystaniem referendum w walce politycznej, w której wyniku największy kapitał polityczny został uzyskany przez „trzeciego” gracza.

Pięć z omówionych referendów miała na celu faktyczną zmianę *status quo*. Były to głosowania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii, Rumunii, Irlandii, Portugalii oraz na Malcie. W przypadku Polski, Grecji oraz Węgier referenda były niejako „pustym” pytaniem skierowanym do obywateli, którego wyniki nie przyniosły żadnych realnych zmian. W przypadku Grecji i Węgier dlatego, że nie mogły takich zmian wprowadzić, w przypadku Polski z uwagi na to, że partie polityczne nie wyraziły takiej woli. Faktyczne rezultaty, jakie udało się osiągnąć rządzącym za pomocą tych trzech głosowań referendalnych były zauważalne w zupełnie innym obszarze, niż ten, którego dotyczyło referendum.

Część z przeprowadzonych referendów miała charakter niewiążący z uwagi na niską frekwencję lub brak obowiązku implementacji woli obywateli wynikający wprost z przepisów prawa. W tej części pracy dotychczas omówione decyzje obywateli wyrażone za pomocą referendów zostaną zestawione z faktycznymi działaniami podjętymi przez polityków.

W Rumunii odbyły się dwa referenda, których celem było odwołanie urzędującego prezydenta Traiana Băsescu. W obu przypadkach zauważono, że faktycznym celem *veto player*, tj. Zgromadzenia Narodowego Rumunii było doprowadzenie do zmiany na tym stanowisku. W obu przypadkach referendum miało charakter niewiążący z uwagi na nieprzekroczenie wymaganej 50% frekwencji wyborczej. Według M. Podolak i S. Grabowskiej niska frekwencja może być związana z brakiem zainteresowania obywateli Rumunii sprawami politycznymi, może być również wynikiem niezadowolenia z rządzących lub prowadzonej przez nich polityki³²¹. W pierwszym referendum obywatele opowiedzieli się za pozostawieniem prezydenta na urzędzie, w drugim większość obywateli zagłosowała za odwołaniem prezydenta, co z uwagi na niską frekwencję nie zostało przeprowadzone. W przypadku drugiego referendum należy zauważyć, że głosowanie przeprowadzono niespełna trzy lata po wyborach prezydenckich, w których Băsescu nieznacznie wyprzedził kandydata Partii

³²¹ M. Podolak, S. Grabowska, *Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 4 (68), s. 137-153.

Socjaldemokratycznej. W tym czasie poparcie partii Socjaldemokratycznej znacząco wzrosło, co było widoczne w wyborach parlamentarnych w grudniu 2012 roku, w którym zdobyła ona 150 mandatów (Partia Demokratyczna 52 mandaty) i pozycję pierwszej siły zarówno w Izbie Deputowanych jak i w Senacie (59 na 176, Partia Demokratyczna 22 mandaty)³²². W 2014 roku urząd prezydenta objął z Klaus Iohannis Partii Narodowo-Liberalnej. Biorąc pod uwagę alternację władzy, jaka dokonała się w kolejnych wyborach można przyjąć, że ostatecznie wola obywateli wyrażona w drugim referendum została spełniona, jednak nie poprzez referendum, a cykliczne wybory prezydenckie. Wynik referendum odwoławczego w 2012 roku dał wyraźny sygnał Partii Demokratycznej, że traci ona popularność wśród wyborców, czego ostatecznym potwierdzeniem były zarówno wybory parlamentarne, jak i w dalszym czasie wybory prezydenckie.

Zmiana na stanowisku prezydenta nie mogła zająć wcześniej z uwagi na brak konstytucyjnych podstaw do przeprowadzenia takiego procesu. W przypadku drugiego referendum ważną rolę odegrał w Rumunii Trybunał Konstytucyjny, który podważył zmianę legislacyjną zmniejszającą wymaganą frekwencję do 30%. Działanie to zostało podjęte przez partie opozycyjne, gdyż wiedzione doświadczeniem referendum z 2007 roku zakładały, że frekwencja po raz kolejny nie przekroczy wymaganego progu 50%, lecz z uwagi na spadającą popularność Partii Demokratycznej wynik popierający propozycję odwołania urzędującego prezydenta był bardzo prawdopodobny. Trybunał Konstytucyjny wypełnił rolę instytucji dbającej o zachowanie balansu pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Co więcej, nie opiniował samego referendum tylko zmianę procedur jego przeprowadzenia. Nie pełnił on funkcji *veto player* w systemie, gdyż zgodnie z założeniami koncepcji Tsebelisa – sądy i trybunały wypełniające swoje zadania zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, nie są zaliczane do *veto players*. Przyporządkowanie sądów i trybunałów do tej kategorii następuje jedynie, gdy wykraczają one poza swoje kompetencje, przykładowo przygotowując własne propozycje ustaw.

Referendum w Wielkiej Brytanii może być interpretowane jako przykład zastosowania tego narzędzia na wielu płaszczyznach. Pierwszą z nich jest pozyskanie kapitału wyborczego w sytuacji, gdy zarówno Partia Pracy jak i Partia Konserwatywna nie były w stanie uzyskać wystarczającej liczby mandatów potrzebnej do utworzenia jednopartyjnego rządu

³²² *Rezultate finale provizorii*,

<https://web.archive.org/web/20170706092151/http://www.becparlamentare2012.ro/rezultate.html>
[dostęp:06.05.2023].

większościowego. Drugim zastosowaniem było rozładowanie narastających nastrojów antyunijnych, związanych między innymi z proponowaną polityką relokacji uchodźców napływających z Bliskiego Wschodu. Wielka Brytania była jednym z najchętniej wybieranych państw przez tą grupę, nastroje na wyspach zaś wskazywały na zmniejszającą się tolerancję w stosunku do napływu imigrantów. Zastosowanie referendum było również podstawą do wszczęcia negocjacji z Unią Europejską, które początkowo opierały się na próbach zatrzymania Wielkiej Brytanii w unijnych strukturach, później podczas negocjacji umów brexitowych rząd mógł powoływać się na realizowanie woli obywateli. Referendum w Wielkiej Brytanii nie miało charakteru wiążącego, pomimo iż frekwencja przekroczyła 50%, które w większości państw jest przyjmowane za frekwencję wiążącą. Przykład brytyjski pokazuje również, że wola obywateli, choć odmienna od przekonań rządzących może zostać zaimplementowana.

Referendum w Grecji jest przykładem głosowania, którego wynik nie został wdrożony, choć rząd Tsiprasa podjął takie próby. Jego podstawa prawna budziła wątpliwości konstytucjonalistów, z uwagi na zapis w Konstytucji Grecji, iż sprawy podatkowe nie mogą być poddawane pod głosowanie referendalne, a odmowa przyjęcia warunków udzielenia kolejnej transzy pomocy finansowej oraz poluzowanie polityki oszczędnościowej mogły być interpretowane jako pośrednio powiązane z systemem podatkowym. Samo głosowanie z perspektywy realnych możliwości wdrożenia jego wyników również budziło wiele zastrzeżeń, z uwagi na słabą pozycję negocjacyjną Grecji wobec aktorów międzynarodowych. Niewątpliwie referendum wpłynęło w pewnym stopniu na rozładowanie napięć społecznych spowodowanych wieloletnią polityką cięcia wydatków publicznych. Konsekwencje nieprzyjęcia zaproponowanego przez Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Komisję Europejską propozycji było odczuwalne w skutkach dla wszystkich obywateli. W związku z utratą możliwości dalszego obsługiwanie długu, w Grecji zamknięto banki i wprowadzono dzienny limit wypłaty gotówki w kwocie 60 euro. Kryzys bankowy wpłynął na radykalną zmianę optyki społeczeństwa. Choć w samym referendum zagłosowało ono przeciwko zaproponowanym porozumieniom, z uwagi na pogorszenie się sytuacji wewnętrznej opowiedziało się ono za przyjęciem wszelkich porozumień zapewniających Grecji pozostanie zarówno w unii monetarnej, jak i w samej Unii Europejskiej³²³. Referendum w Grecji jest przykładem współpracy ponad podziałami politycznymi, gdyż w wyniku lipcowego

³²³ G. Tsebelis, *Lessons from the Greek crisis*, "Journal of European Public Policy" 2015, s. 1-17.

kryzysu partia rządząca otrzymała wsparcie od swoich konkurentów politycznych, by wspólnie wypracować porozumienie, które zapewni ustabilizowanie sytuacji w państwie.

Referendum przeprowadzone w Polsce było przykładem głosowania, które nie przyniosło żadnych realnych zmian legislacyjnych. W przypadku tego głosowania głównym celem było pozyskanie wyborców konkurenta politycznego, a samo referendum zostało porzucone przez jego inicjatora w momencie, gdy ten nie wygrał wyborów prezydenckich. Co więcej, przypadek ten pokazał, jak poważne skutki może nieść za sobą podejmowanie pochopnych decyzji politycznych. Sposób w jaki pomysł przeprowadzenia referendum został przedstawiony oraz szybkość podejmowanych działań wskazuje na brak konstruktywnej analizy szans i zagrożeń jakie decyzja ta może za sobą nieść. Niewątpliwie koalicja PO-PSL była gotowa podjąć wszelkie kroki, by zapewnić swojemu kandydatowi możliwość sprawowania drugiej kadencji, na co wskazuje szybkie procedowanie propozycji rozpisania referendum w Senacie. Rok 2015 pokazał, że pochopne działania polityczne nie tylko spowodowały utratę urzędu prezydenta, ale mogły również wpłynąć na wynik wyborów do Sejmu i Senatu. Tematy podniesione w pytaniach referendalnych nie były dalej procedowane przez rządzących, nie podjęto w tym zakresie żadnych działań, konsultacji społecznych, nie przeprowadzono również rozmów z ekspertami oraz nie przedstawiono żadnych propozycji zmian. Referendum zostało przedstawione w sposób karykaturalny przez obywateli za pomocą internetowych memów. Samo społeczeństwo nie zaangażowało się nawet w proces głosowania. Frekwencja wyborcza była niezwykle niska, w porównaniu z badanymi referendum, a także innymi nieomówionymi w niniejszej pracy. Choć referenda w Grecji oraz na Węgrzech również nie niosły za sobą realnych zmian, w tamtych państwach znacznie większa część elektoratu udała się do urn. Referendum w Polsce jest niewątpliwie przykładem na wykorzystanie narzędzia demokracji bezpośredniej w sposób nieumiejętny, który nie przyniósł spodziewanych korzyści politycznych, wręcz przeciwnie, negatywnie wpłynął na pozycję w systemie politycznym środowiska, z którego wywodził się ówczesny prezydent.

Referenda przeprowadzone w Irlandii pokazały dojrzałość tamtejszego systemu politycznego. Od pozostałych przypadków zdecydowanie odróżnia je sposób, w jaki przeprowadzono proces legislacyjny. Zarówno referendum w sprawie legalizacji małżeństw jedнопłciowych, jak i referendum w sprawie legalizacji aborcji było poprzedzone szeregiem konsultacji społecznych, dyskusji z ekspertami oraz współpracą pomiędzy legislaturą a judykaturą, na poziomie jaki nie został zaobserwowany w pozostałych przypadkach. Referenda w Irlandii poprzedzał długi proces legislacyjny, w przypadku legalizacji małżeństw

jednopłciowych trwał on niespełna 15 lat. Ciekawe jest również, jak radykalna liberalizacja poglądów nastąpiła w momencie utraty przez Kościół katolicki autorytetu moralnego. W przeciągu zaledwie jednej zmiany pokoleniowej zdepenalizowano aborcję oraz zaakceptowano możliwość zawierania związków małżeńskich przez pary homoseksualne. W niniejszej pracy omówiono również referenda w Portugalii i na Malcie, w których proces sekularyzacji społeczeństwa nie był tak drastycznie zauważalny. Ciekawą cechą procesu legislacyjnego irlandzkich referendów jest konsekwentne procedowanie przyjętych projektów, pomimo zmiany rządzącej opcji politycznej. W Irlandii zostały przybliżone dwa referenda o kontrowersyjnej tematyce społecznej, celem sprawdzenia czy model procedowania propozycji legislacyjnych poprzedników jest realizowany konsekwentnie, pomimo zmiany na pozycji *veto player*. Referenda zorganizowano, pomimo, iż rządzący nie byli skłonni do zmian legislacyjnych, a ustawy były procedowane przy wsparciu głosów pochodzących od posłów opozycyjnych. Ostateczna decyzja została oddana do podjęcia obywatelom, a ich wola zaimplementowana do irlandzkiego systemu prawnego.

Referendum przeprowadzone na Węgrzech posiada znamiona inżynierii społecznej. Samo głosowanie było wymierzone bezpośrednio w Unię Europejską, która miała zastrzeżenia co do zachowania zasad praworządności na Węgrzech przez rządzący Fidesz. Wola obywateli miała być mocnym argumentem w negocjacjach z Unią Europejską dotyczących relokacji imigrantów z Bliskiego Wschodu. Powołanie się na wolę obywateli miało podkreślić autorytarny charakter decyzji unijnych względem demokratycznych państw oraz zaprzeczyć zarzutom o brak praworządności na Węgrzech. Wiele zastrzeżeń budziła kampania prowadzona przez partię rządzącą, której celem było wzbudzenie strachu i niechęci w stosunku do imigrantów wśród węgierskiego społeczeństwa. Ostatecznie przeprowadzona inżynieria społeczna dała założone rezultaty, gdyż nastroje antyimigranckie utrzymujące się na Węgrzech spowodowały drastyczny spadek wniosków o udzielenia azylu w tym państwie.

Referendum w Portugalii jest ciekawym przykładem z uwagi na odrzucenie pierwotnej propozycji jego przeprowadzenia przez instytucjonalnego *veto player*. Prezydent Portugalii odrzucił referendum, gdyż chciał, aby obywatele mogli dogłębnie zapoznać się z poddanym pod głosowanie problemem, co mogło być znacząco utrudnione w pierwotnym terminie. Zgodnie z portugalskim prawem referendalnym, przyjęcie majowej propozycji zobligowałoby rządzących do zorganizowania referendum w sezonie wakacyjnym. Referendum nie miało charakteru wiążącego z uwagi na niewystarczającą frekwencję wyborczą, jednak ostatecznie rządzący pozyskali wystarczającą liczbę głosów parlamentarzystów, pozwalającą na wdrożenie

zmian w portugalskim prawodawstwie. W przypadku Portugalii zauważalna była aktywność *societal veto player*, tj. Kościoła katolickiego. Mapy poreferendalne pokazały widoczny podział Portugalii na katolicką północ i liberalne południe, co jednocześnie pokryło się z rozkładem zagęszczenia wyznawców religii innych niż katolicka, które w większości zamieszkują południową część państwa. W Portugalii zmiany w prawodawstwie zostały wdrożone zgodnie z wolą obywateli.

Referendum na Malcie było przełomowe pod względem liberalizacji bardzo konserwatywnego prawa rodzinnego. Malta była obok Watykanu jedynym państwem europejskim, w którym rozwody były nielegalne, choć honorowano te uzyskane za granicą. Odnotowano tutaj znaczący wpływ Kościoła katolickiego, w szczególności na wyspach Gozo i Comino, a samo głosowanie, choć ostatecznie przyniosło zwycięstwo zwolennikom wprowadzenia rozwodów, nie dało jednoznacznego przekazu o silnym przekonaniu społeczeństwa o jego słuszności. Referendum na Malcie niejako zalegalizowało stan faktyczny. Około 30% dzieci w tym państwie rodziło się w związkach pozamałżeńskich, część par brała rozwody poza granicami Malty. Wprowadzenie zmiany do tamtejszego prawodawstwa niejako unormowało tę sytuację. W przypadku Malty niezwykle istotne było działanie rządu, którego premier w oficjalnych wypowiedziach podkreślał, że rozwody są sprzeczne z jego przekonaniem, lecz ich legalizacja jest konieczna by dbać o dobro wspólne, zarówno katolików jak i ateistów.

Choć referenda w Grecji i na Węgrzech nie mogło nieść za sobą żadnych skutków prawnych, rządzący podjęli działania, by choć w pewnym stopniu odnieść się do woli obywateli. W przeanalizowanych w niniejszej pracy 10 przykładach jedynie w Polsce i Rumunii przeprowadzone referenda nie niosły za sobą żadnych zmian, co więcej, w przypadku Polski rządzący nie podejmowali żadnych kroków celem konsultacji zasadności przeprowadzenia proponowanych zmian w systemie politycznym, nie wysunięto żadnych propozycji ich realizacji, nie przygotowano żadnych projektów ustaw w tym zakresie, nie podjęto również dyskusji z ekspertami czy konsultacji społecznych. Samo referendum zostało „porzucone” przez jego inicjatora, gdy ten przegrał wybory prezydenckie, zaś na jego bazie partia opozycyjna zbudowała narrację, która mogła przyczynić się do odniesionego w 2015 roku sukcesu wyborczego.

Powyższe dane zostały zagregowane w Tabeli 4.1 celem syntetycznego ujęcia omówionych referendów.

Tabela 4.1 Zagregowane dane dotyczące referendum w omówionych państwach

Państwo	Wpływ aktorów zewnętrznych	Udział <i>societal veto players</i>	Referendum wiążące	Implementacja decyzji	Odpowiedź na nastroje społeczne	Suma
Rumunia 2007	0	0	0	0	0	0
Rumunia 2012	0	0	0	0	0	0
Grecja	1	0	1	0	1	3
Irlandia 2015	0	1	1	1	1	4
Irlandia 2018	1	1	1	1	1	5
Malta	0	1	1	1	1	4
Polska	0	0	0	0	0	0
Portugalia	0	1	0	1	0	2
Węgry	1	0	0	1	1	3
Wielka Brytania	1	1	1	1	1	5
Suma	4	5	5	6	6	

Źródło: Opracowanie własne

W toku analizy zostały wyróżnione następujące zmienne: wpływ aktorów zewnętrznych, udział *societal veto players*, wiążący charakter referendum, zaimplementowanie decyzji podjętej w referendum, rozpisanie referendum jako odpowiedź na nastroje społeczne. Dla uproszczenia zmiennym tym nadano charakter binarny, ich występowanie zostało więc oznaczone jako 1, a brak – jako 0 (zob. Tabela 4.1). Następnie wartości zostały zsumowane i zaproponowano następującą interpretację tej sumy: im większa, tym referendum zbliża się bardziej do typu idealnego "referendum obywatelskiego", a im mniejsza – tym bardziej do typu "referendum instrumentalnego", gdzie „5” odpowiada typowi idealnemu referendum obywatelskiego, a „0” referendum instrumentalnemu”. Referendum obywatelskie jest tutaj rozumiane jako głosowanie przeprowadzone w odpowiedzi na potrzeby społeczeństwa. Występuje ono, gdy rządzący decydują się na zaproponowanie zmiany obowiązującego prawa pomimo występujących sprzeczności z prezentowanym przez nich programem politycznym. W typie idealnym zauważalne jest duże zaangażowanie społeczeństwa w kampanię przedreferendalną oraz wysoka frekwencja. Referendum instrumentalne zaś jest rozumiane jako typ głosowania mającego na celu realizację partyjnych celów politycznych poprzez wykorzystanie narzędzia demokracji bezpośredniej. Nie odpowiada ono na nastroje społeczne, w typie idealnym występuje zupełny brak aktywności obywateli w kampanii przedreferendalnej oraz niska frekwencja w dniu głosowania. Wyznaczony na podstawie pięciu zmiennych wskaźnik obywatelskości referendum lokuje się właśnie na skali 0–5, której krańce wyznaczają typy idealne referendum instrumentalnego i obywatelskiego.

W większości omówionych referendów zauważono, że rządzący odnieśli się do decyzji podjętych przez obywateli i tam, gdzie było to możliwe została dokonana zmiana obowiązującego *status quo* (6 na 10 przypadków), lub podjęto kroki celem realizacji woli obywateli, w czterech przypadkach odnotowano wpływ aktorów zewnętrznych na politykę wewnętrzną, *societal veto players* wzięli aktywny udział w kampanii przedreferendalnej w pięciu przypadkach, w pięciu głosowaniach osiągnięto wymaganą frekwencję, co uczyniło referendum wiążącym. Każde z omówionych głosowań posiadało instytucjonalny charakter, z czego w sześciu z nich referenda były odpowiedzią na zmieniające się nastroje społeczne. Na podstawie zagregowanych danych należy stwierdzić, że referenda przeprowadzone w Rumunii oraz w Polsce są najbliższe typowi idealnemu referendum instrumentalnego, otrzymały one bowiem 0 punktów. Najbliższe idealnemu typowi referendum obywatelskiego są zaś referenda przeprowadzone w Irlandii w 2018 roku oraz w Wielkiej Brytanii, otrzymały one bowiem 5 punktów. Zaproponowany wskaźnik można rozbudowywać o dodatkowe zmienne lub też dokonać zmian w punktacji. Jest to propozycja, która w najlepszym stopniu odpowiada na przeprowadzone w niniejszej rozprawie analizy, stanowiąca oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jej modalność może stanowić bazę do przeprowadzenia badań z uwzględnieniem innych, niż zaproponowane zmiennych przez badaczy zajmujących się tematyką referendalną.

Kolejny podrozdział skupi się na analizie omówionych referendów pod kątem koncepcji zaprezentowanej przez Tsebelisa oraz podejmie próbę odpowiedzi na główne pytanie badawcze – czy narzędzie demokracji bezpośredniej jakim jest referendum stanowi instrument walki politycznej, czy jest ono obywatelskim narzędziem do kreowania polityki państwa?

4.2 Koncepcja referendum *veto players* w wymiarze praktycznym

Wszystkie omówione w niniejszej pracy referenda spełniły podstawowe kryterium koncepcji Tsebelisa, by móc zakwalifikować je jako referenda typu *veto players*, tj. nie były one wymagane przez konstytucję oraz żadne z nich nie było bezpośrednią inicjatywą obywatelską. Dla przypomnienia, w referendum typu *veto players*, jak wspomniano w rozdziale II, zarówno zorganizowanie głosowania jak i zadanie pytania referendalnego, leży po stronie instytucjonalnych graczy sprzeciwu. Inicjatywa obywatelska, w przypadku organizacji referendum eliminuje bowiem istniejących *veto players* w systemie, zaś w przypadku

referendum typu *inicjatywa obywatelskie*, inicjatorem przeprowadzenia głosowania jest inny podmiot (*nie-veto player*), ale pytanie zostaje zadane przez gracza sprzeciwu³²⁴.

Koncepcja zaproponowana przez Tsebelisa opiera się jedynie na analizie procesu legislacyjnego. Główny nacisk jest zatem położony na pytania, czy w ramach danego systemu politycznego istnieje możliwość dokonania politycznej zmiany oraz od jakich czynników zależy utrzymanie, bądź naruszenie dotychczasowego *status quo*. *Veto players* to tym samym aktorzy, tj. jednostki lub podmioty zbiorowe, których zgoda jest konieczna do zmiany *status quo*³²⁵.

Celem analizy omówionych referendów pod kątem koncepcji zaproponowanej przez Tsebelisa, należy przypomnieć główne założenia przyjęte przez badacza:

- Im więcej *veto players* występuje w danym układzie politycznym, tym mniejsza staje się realna możliwość zmiany *status quo*;
- Im większa rozbieżność programowa i ideologiczna graczy sprzeciwu, tym mniejsze prawdopodobieństwo zmiany *status quo*;
- Im większa spójność *veto players*, tym mniejsze prawdopodobieństwo, iż aktor opozycyjny będzie miał możliwość wprowadzenia zmian w *status quo*³²⁶.

W teorii tej nie liczy się tyle liczba, co „zakres” ideologiczny *veto players* (odległość na osi ideologicznej dwóch najbardziej skrajnych graczy). Należy zauważyć, że teoria w sposób marginalny traktuje *societal veto players*, którego działanie jest niezwykle istotne w trakcie kampanii przedreferendalnej. Rozkład *veto players* dla poszczególnych państw omówionych w rozdziale III przedstawia tabela w Aneksie I. Dzięki analizie referendów dokonanej w rozdziale III możliwym jest porównanie wymiaru praktycznego z teoretycznymi założeniami przyjętymi przez Tsebelisa.

W przypadku Rumunii zarówno organizacja referendum, jak i zaproponowane pytanie referendalne pochodziło od koalicji partii parlamentarnych. Co ciekawe, w przypadku referendum z 2007 roku, skład koalicji tworzącej instytucjonalnego *veto player* był inny niż skład koalicji rządzącej. Rozpisanie referendum było skierowane przeciwko koalicjantowi PNL – Partii Demokratycznej, a konkretniej przeciwko wywodzącemu się z tej partii prezydentowi. Rozpisane referendum nie wiązało się ze zmianą legislacyjną, dotyczyło ono zmiany osoby

³²⁴ S. Hug, G. Tsebelis, *Veto Players and Referendums...* op. cit., s. 489-494.

³²⁵ Ibidem, s. 466.

³²⁶ G. Tsebelis, *Veto Players...*, op. cit., s. 25.

sprawującej urząd prezydenta. Widoczne było tu klasyczne wykorzystanie referendum w celu osiągnięcia partykularnych korzyści politycznych. Choć głównym inicjatorem była koalicyjna do partii prezydenta Partia Narodowo-Liberalna, faktycznym beneficjentem okazała się Partia Socjaldemokratyczna. W przypadku Rumunii wystąpił czynnik, który zgodnie z koncepcją Tsebelisa powinien uniemożliwić zmianę *status quo*, czyli duża rozbieżność ideologiczna pomiędzy partiami politycznymi zrzeszonymi w ramach wspólnej sprawy, od partii prawicowych do partii lewicowych. Do zmiany *status quo* w przypadku II referendum w Rumunii nie doszło jedynie za względu na niską frekwencję wyborczą obywateli, którzy nie byli wystarczająco zaangażowani w rozgrywki polityczne prowadzone przez parlamentarzystów, by umożliwić im dokonanie zmiany na stanowisku prezydenta.

Przykład Rumunii pokazuje również, w jaki sposób wykorzystanie referendum może pomóc w zbudowaniu kapitału wyborczego. Partia Socjaldemokratyczna dzięki wykorzystaniu sporów pomiędzy koalicjantami odzyskała w 2012 roku pozycję najsilniejszej partii politycznej w parlamencie Rumunii i powróciła do sprawowania rządów, tworząc koalicję między innymi z byłym koalicjantem PD.

W referendach z 2007 i 2012 roku ostatecznym decydującym politycznym było społeczeństwo, gdyż niewiążący charakter obu głosowań zablokował dalsze możliwości w zakresie zmiany *status quo* przez gracza sprzeciwu. Niska frekwencja mogła być odpowiedzią na rozpisanie referendum pomimo braku istotnych wkładów do systemu politycznego. Głosowanie było bowiem zorganizowane w odpowiedzi na potrzeby polityków, nie wynikało zaś z potrzeb obywateli. Oddanie głosu było zatem typem zbliżonym do głosowania emocjonalnego, gdyż wiązało się z wyrażeniem poparcia lub jego braku dla urzędującego prezydenta, nie zaś odpowiedzią na faktyczne potrzeby obywateli, związane z potrzebą zmiany osoby sprawującej urząd.

Referendum w Wielkiej Brytanii również wpisuje się w założenia teoretyczne koncepcji Tsebelisa. Było ono odpowiedzią na nastroje społeczne, jednak zarówno pytanie referendalne jak i rozpisanie referendum zostało zainicjowane przez instytucjonalnego gracza sprzeciwu. Podobnie jak w przypadku Rumunii można nadać mu znamiona prowadzenia walki politycznej w oparciu o narzędzie demokracji bezpośredniej, jednak efekt ten nie był tak znaczący. Partia Konserwatywna pozyskała wystarczającą liczbę mandatów, by stworzyć rząd większościowy, jednak spoczął na niej tym samym obowiązek przeprowadzenia procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Wynik referendum nie był dla rządu wiążący, jednak pomimo tego zdecydowano się na zrealizowanie woli obywateli. W przeciwieństwie do Rumunii, *veto*

player w Wielkiej Brytanii był stosunkowo jednorodny, stąd trudno poczynić odniesienia do założeń przyjętych przez Tsebelisa, czy faktycznie duża rozbieżność programowa wpływa na szanse zmiany *status quo*, jak zostało to podważone w przypadku Rumunii. Ostatecznym decydem politycznym w tym przypadku była Partia Konserwatywna sprawująca rządy w państwie. Deklaracja wyborcza Partii Konserwatywnej mogła wskazywać na faktyczną chęć realizacji woli obywateli, stąd udanie się przez nich do urn wyborczych mogło optować za zakwalifikowaniem udziału w referendum do typu głosowania racjonalnego. Choć referenda w Wielkiej Brytanii nie są wiążące została wyrażona wola faktycznej realizacji potrzeb Brytyjczyków. Część z wyborców, jak zostało to omówione w rozdziale III, mogła głosować w sposób emocjonalny, z uwagi na szeroko zakrojoną kampanię zorganizowaną zarówno przez zwolenników jak i przeciwników Unii Europejskiej, głównym celem zorganizowania referendum była zatem konsultacja w sprawie zmiany *status quo*, do której ostatecznie doszło.

Przykład Grecji również wykazuje cechy kwalifikującego go do kategorii wykorzystania referendum w walce politycznej, mogło również stanowić silny argument w negocjacjach z aktorami międzynarodowymi. Referendum wpisuje się w założenia koncepcji referendum typu *veto players*, gdyż zarówno inicjatywa rozpisania głosowaniami, jak i samo pytanie referendalne pochodziło od rządu, tj. systemowego *veto player*. Podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii, koalicja rządząca była stosunkowo homogeniczna, nakierowana na osiągnięcie założonych celów, co optuje za potwierdzeniem tezy Tsebelisa, iż jednorodność programowa i ideologiczna *veto player* służy zmianie *status quo*. Znacznie trudniej było jej uchwalić przyjęcie warunków pomocy międzynarodowej, które miało miejsce po kryzysie bankowym jaki wystąpił w lipcu 2015 roku. Wewnętrzne podziały w koalicji rządzącej jakie uwydatniły się po przegranych negocjacjach znacznie utrudniły dalsze zarządzanie państwem, w efekcie czego podjęto decyzję o rozpisaniu przedterminowych wyborów. W przypadku Grecji głosowanie wyborców można zakwalifikować do typu głosowania emocjonalnego, wiążącego się z narastającą frustracją społeczeństwa związaną z wieloletnią polityką oszczędzania, gdyż z uwagi na słabą pozycję negocjacyjną Grecji w zestawieniu z jej wierzycielami nie było realnych przesłanek ku temu, by móc zmienić aktualny kurs polityczny na zgodny z oczekiwaniami obywateli. Niewątpliwie pomimo braku realizacji obietnic wyborczych SYRIZA poprzez organizację referendum umocniła swoją pozycję na greckiej scenie politycznej, gdyż była jedyną partią polityczną, która pokazała, że liczy się z potrzebami obywateli i podejmuje aktywne działania, by im sprostać.

Referendum zorganizowane w Polsce było, podobnie jak wcześniej omówione przypadki, przykładem wykorzystania narzędzia demokracji bezpośredniej w walce politycznej, jednak przykład Polski pokazuje wykorzystanie go na szerszą niż w przypadku pozostałych państw skalę. Systemowi *veto players* byli spójni ideologicznie i programowo, gdyż funkcję tą sprawowała kolacja PO-PSL, która w roku wyborczym starała się utrzymać w swych zasięgach zarówno urząd prezydenta jak i większość w Sejmie i Senacie, co oznacza, że dążyła ona do zachowania *status quo*. Przesłanki jakie wystąpiły w trakcie procedowania propozycji przeprowadzenia referendum, w tym groźba utraty urzędu prezydenta zaktywizowały opozycję polityczną do podjęcia działań. Opozycja choć dysponowała mniejszą siłą, wykorzystwała działania podjęte przez *veto players* celem zdobycia kapitału wyborczego. Choć w systemie istniało wiele partii politycznych, główną siłą, która podjęła tematykę bezcelowej organizacji referendum było Prawo i Sprawiedliwość. Na bazie podjętych przez tą partię działań zainteresowanie referendum stracili również sami wyborcy. Dyskusja o referendum przeniosła się do Internetu, a sprzeciw wobec wykorzystywania referendum jako narzędzia do walki wyborczej przejawiał się poprzez historycznie niską frekwencję. Referendum w Polsce jest przykładem referendum typu *veto players* zgodnie z koncepcją Tsebelisa, gdyż zarówno pytanie referendalne jak i sama propozycja przeprowadzenia głosowania wyszła od systemowych *veto players* tj. prezydenta przy poparciu Senatu. Co ciekawe, gdy w maju 2015 roku doszło do zmiany instytucjonalnego *veto player*, tj. urząd objął członek partii opozycyjnej, zamiana *status quo* okazała się być niemożliwa. Zaproponowane przez Dudę referendum zostało odrzucone przez Senat, co stanowi potwierdzenie dla założeń teoretycznych Tsebelisa, według których im większa rozbieżność programowa i ideologiczna, tym trudniejsza staje się zmiana *status quo*.

Referenda przeprowadzone w Irlandii, choć wedle założeń koncepcyjnych należy scharakteryzować jako referenda typu *veto players*, podważają dalsze założenia teorii Tsebelisa. Choć część rządzących podkreślała brak zgody dla zmiany *status quo*, proces legislacyjny zarówno w przypadku legalizacji małżeństw jedнопłciowych, jak i legalizacji aborcji został przeprowadzony w sposób niemalże modelowy z uwzględnieniem roli sądów i trybunałów w procesie legislacyjnym oraz z szeroko zakrojonymi konsultacjami, zarówno ze społeczeństwem, jak i z ekspertami. Choć partie polityczne wyraziły swój stosunek do zaproponowanej polityki i otwarcie opowiedziały się za lub przeciw, kampania przedreferendalna zdominowana była przez *societal veto players* przy niskim zaangażowaniu samych partii. Referenda były propozycją odgórną pochodzącą od systemowych *veto players*, jednak ich tematyka był odpowiedzią na zmieniające się nastroje obywateli i postępujący proces

sekularyzacji społeczeństwa. Zauważalne są poprawne rozpoznanie i interpretacja wkładów do systemu politycznego. Działania podjęte przez rządzących zapewniły utrzymanie poziomu homeostazy, oddalono tym samym możliwość wystąpienia destabilizacji systemu politycznego, zgodnie z założeniami teoretycznym D. Eastona. Oba referenda miały charakter wiążący i po ogłoszeniu ich wyników rządzący zajęli się ich dalszym procedowaniem. Przypadek Irlandii wyróżnił się na tle pozostałych głosowań długoletnim procesem przygotowawczym do zaproponowanych referendów oraz niezaniechaniem pracy nad zmianą prawa, nawet w przypadku zmiany rządu, co stoi w sprzeczności z założeniem przyjętym przez Tsebelisa, wskazującym na trudności w zmianie *status quo*, jeśli *veto players* są oddaleni od siebie programowo i ideologicznie.

Referendum na Węgrzech jest kolejnym przypadkiem wpisującym się w założenia koncepcji referendum typu *veto players*, gdyż zostało zainicjowane przez rząd, który równocześnie zaproponował pytanie referendalne przy akceptacji Parlamentu, w którym to miał dominującą większość. W przypadku Węgier rząd uzyskał również wsparcie od opozycyjnego Jobbiku, który starał się wykorzystać referendum w celu zwiększenia swojej bazy wyborczej. Przeprowadzona kampania przedreferendalna wpłynęła na negatywny odbiór imigrantów przez Węgrów. Silne poparcie dla odrzucenia przymusowych kwot imigrantów może wskazywać na przykład głosowania emocjonalnego, kierowanego strachem przed obcymi kulturowo ludźmi. Hipoteza ta może zostać poparta poprzez wyniki badania przywołanego w rozdziale III, które w wyraźny sposób pokazało wzrost nastrojów antyimigranckich na Węgrzech. Przykład referendum na Węgrzech nie wpisuje się w koncepcję wykorzystania referendum w celach walki politycznej, jednak narzędzie to zostało wykorzystane w negocjacjach prowadzonych z Unią Europejską przez rząd węgierski. W odpowiedzi na zarzuty ze strony tej instytucji o zagrożenie dla praworządności, Orban wykorzystał referendum, by podkreślić autorytarny wydzwięk unijnych dyrektyw oraz oddalić zarzuty o brak praworządności w państwie.

Referendum w Portugalii, podobnie jak w przypadku pozostałych przypadków przywołanych w rozdziale III, wpisuje się w koncepcje referendum typu *veto players*. Zarówno propozycja przeprowadzenia głosowania jak i jego tematyka zostały zaproponowane przez instytucjonalnych *veto players*. Portugalia jest jedynym przypadkiem, w którym propozycja wysunięta przez instytucjonalnego *veto player* została odrzucona przez drugiego z nich (referendum w Polsce zaproponowane przez Andrzeja Dudę nie jest brane pod uwagę z racji okoliczności jakie towarzyszyły złożeniu propozycji przeprowadzania referendum oraz jego odrzucenia). Przesłanki, które kierowały prezydentem Portugalii miały swoje umocowanie w

przekonaniu o istotności zaproponowanej przez rząd tematyki. Prezydent chciał, aby nad problemem legalizacji aborcji w Portugalii przeprowadzona została rzeczowa dyskusja uwzględniająca argumenty za i przeciw liberalizacji prawa, oraz aby potencjalne zmiany w portugalskim prawodawstwie nie zostały zaimplementowane pochopnie. Działanie prezydenta spowolniło liberalizację prawa o niespełna dwa lata, jednak ostatecznie referendum zostało przeprowadzone. Choć ze względu na niską frekwencję wyborczą wynik był niewiążący dla rządu, zmiany w prawie zostały wprowadzone. Geograficzny rozkład głosów wykazał podział społeczeństwa zazębiający się ze strefą wpływów Kościoła katolickiego, który to niewątpliwie odegrał pewną rolę podczas kampanii przedreferendalnej.

Również w przypadku głosowania przeprowadzonego na Malcie zauważono cechy wpisujące je do kategorii referendów typu *veto player*, gdyż zarówno samo referendum, jak i pytanie referendalne zostały zaproponowane przez instytucjonalnego gracza sprzeciwu. Inicjatywa zyskała miano projektu ponadpartyjnego, zatem rozkład głosów parlamentarzystów popierających zmianę prawa oraz jej przeciwników nie odpowiadał afiliacji partyjnej. Również w tym przypadku zauważalna była rola *societal veto player* w postaci Kościoła katolickiego, jednak w porównaniu do referendów z Portugalii i Irlandii, wpływ tej instytucji na decyzję obywateli był bardziej znaczący. Referendum miało charakter wiążący, skutkiem czego była zmiana w maltańskim prawie, dopuszczająca wzięcie rozwodu po spełnieniu wymaganych warunków.

Odnosząc powyższe przykłady do koncepcji Tsebelisa należy pamiętać, że przedstawiony przez badacza model opierał się na ścieżce legislacyjnej i pomijał działania prowadzone w trakcie kampanii przedreferendalnej. Z tej perspektywy ważne jest określenie instytucjonalnych *veto players* (Aneks I) oraz skuteczności podjętych przez nich działań. Poddanie pod głosowanie danego problemu, który może zostać odrzucony przez obywateli nie ma wpływu na rozkład graczy sprzeciwu w systemie, a jedynie na możliwość implementacji zaproponowanych w referendum rozwiązań. Wśród analizowanych referendów zauważono kilka przypadków, w których poparcie dla referendum zostało udzielone ponad podziałami politycznymi. Działania te mogły zostać oparte na dopatrywaniu się przez polityków możliwości uzyskania korzyści politycznych lub poddanie problemu do oceny obywateli, bez prowadzenia międzypartyjnych sporów w zakresie zaproponowanego pod głosowanie tematu.

Podsumowanie

Powyższe wnioski prowadzą do wysunięcia konkluzji dotyczących głównego pytania badawczego – czy referendum w systemie demokracji przedstawicielskiej jest instrumentem walki politycznej, czy obywatelskim narzędziem do kreowania polityki państwa.

Wybrane w niniejszej pracy przykłady głosowań w całości stanowiły referenda inicjowane odgórnie przez instytucjonalnych *veto players*. Choć żadne z nich nie było inicjatywą oddolną, niewątpliwie część z nich stanowiła odpowiedź na zmieniające się nastroje społeczne oraz została wykorzystana jako narzędzie w rękach obywateli do wprowadzenia realnych zmian w systemie politycznym.

Zastosowanie koncepcji Tsebelisa pozwoliło na usystematyzowanie dokonanych analiz oraz poprzez wyszczególnienie, którzy aktorzy polityczni pełnią funkcję *veto players* w systemie, pozwoliła na wyklarowanie obrazu zależności zachodzących pomiędzy poszczególnymi aktorami politycznymi. Zastosowanie koncepcji *veto players* w przypadku analizy referendum ustanawia ramy interpretacyjne, dzięki którym porównywane ze sobą przykłady posiadają wspólny mianownik. Ułatwia to dokonanie porównań potencjalnie różnych od siebie przykładów głosowań referendalnych. Choć moc sprawczą w zakresie zainicjowania głosowania referendalnego mają jedynie instytucjonalni *veto players*, to pozostali aktorzy polityczni mogą podejmować próby wykorzystania referendum do własnych celów politycznych. Spektakularnym przykładem w tym zakresie było referendum przeprowadzone w Polsce w 2015 roku, gdzie opozycja maksymalnie wykorzystwała błędy popełnione przez decydentów politycznych na własny użytek. Po przeciwnej stronie spektrum uplasowały się zaś referenda przeprowadzone w Irlandii oraz na Malcie, które zjednoczyły opozycyjne obozy polityczne celem wprowadzenia zmian w prawodawstwie odpowiadających oczekiwaniom obywateli.

Zauważone zostało również, że wykorzystanie referendum w walce politycznej oraz przez obywateli dla kreowania zmian w polityce państwa – nie wykluczają się. Jak wykazano w analizach poszczególnych przykładów europejskich głosowań, obie te grupy mogą wykorzystać głosowanie na własny użytek, bez szkody dla interesów drugiej strony. Należy mieć jednak na uwadze fakt, iż w warunkach demokracji przedstawicielskiej referenda są zarządzane głównie przez instytucjonalnych *veto players* i to od nich w dużej mierze zależy, czy zaproponowany przez obywateli problem zostanie poddany pod głosowanie. Ważną rolę

odgrywają tu decydenci polityczni, których zadaniem jest dbanie o utrzymanie homeostazy systemu politycznego.

Analiza referendów z rozdziału III pozwala również na wysunięcie wniosków, iż głosowanie referendalne może być wykorzystane zarówno przez rządzących jak i opozycję polityczną. Pakiet korzyści, jaki dana opcja polityczna jest w stanie uzyskać dzięki zastosowaniu tego narzędzia demokracji bezpośredniej jest zależny od obranej strategii i poprawnego odczytywania dostarczanych wkładów do systemu politycznego. W zależności od sprawności decydentów politycznych odniesiona korzyść może dawać zadowalające wyniki lub zupełnie odmienić wygląd sceny politycznej. Dzięki zaproponowanemu wskaźnikowi poziomu obywatelskości referendum można zauważyć, że wśród przeanalizowanych przypadków znalazły się trzy bliskie idealnemu typowi referendum instrumentalnego – dwa referenda w Rumunii oraz jedno w Polsce oraz dwa przypadki bliskie idealnemu typowi referendum obywatelskiego, tj. referendum z 2018 roku przeprowadzone w Irlandii oraz referendum brexitowe z Wielkiej Brytanii. Zaproponowany wskaźnik stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, które może zostać wykorzystane przez innych badaczy zajmujących się tematyką referendalną.

Zakończenie

Podstawowym celem pracy było zbadanie funkcji jaką referendum spełnia w systemie politycznym. W pracy doktorskiej zostały poddane analizie wybrane referenda przeprowadzone w państwach europejskich w latach 2007-2018. Ogólnych ram teoretycznych, na których zostały oparte analizy, dostarczyły teoria systemu politycznego D. Eastona oraz koncepcja referendum typu *veto players* G. Tsebelisa. W pracy wykorzystano metody jakościowe, takie jak analiza piśmiennictwa oraz analiza działań politycznych.

Praca miała za zadanie określenie, jak koncepcja *veto players* może pomóc w analizowaniu poszczególnych przypadków głosowań. Celem pracy było również zbadanie, czy stosowanie referendum w państwach demokracji przedstawicielskiej jest narzędziem działającym częściej na rzecz opozycji, czy też ugrupowania rządzącego oraz w jaki sposób narzędzie to jest wykorzystywane w rozgrywkach politycznych pomiędzy poszczególnymi partiami. Wykorzystanie w tym celu koncepcji *veto players* przyczyniło się do nowego spojrzenia na tematykę referendalną zarówno w polskiej, jak i europejskiej politologii oraz pomogło w ustandaryzowaniu przeprowadzonych badań. W pracy zaproponowano również wykorzystanie wskaźnika obywatelskości referendum, celem zmierzenia czy dane głosowanie odpowiadało bardziej na potrzeby rządzących czy też obywateli.

Jak wykazano podczas przeprowadzonego badania, referendum w demokracji przedstawicielskiej pomaga w utrzymaniu homeostazy systemu. Wybrane przykłady pozwoliły również na zaobserwowanie, iż referenda bywają instrumentalnie wykorzystywane w rozgrywkach politycznych, jednak nie jest to regułą ani nawet dominującą tendencją. Zastosowanie w badaniach koncepcji referendum typu *veto players* pokazało, że choć opozycja najczęściej nie posiada wystarczającego potencjału politycznego, by stać się instytucjonalnym graczem sprzeciwu, to istnieje możliwość wykorzystania danego referendum na jej korzyść. Omówione referenda wykazały, że propozycja przeprowadzenia głosowania w kolejnej kadencji rządu może wpływać na zachowanie przez partie polityczne mandatu społecznego do rządzenia. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić na podstawie omówionych przypadków, czy referendum w państwach demokracji przedstawicielskiej jest narzędziem działającym częściej na korzyść opozycji, czy też ugrupowania rządzącego. Zagregowane dane w rozdziale czwartym wskazały, że proces implementacji wyników głosowań referendalnych w znaczniej

części omówionych państw przebiegł pomyślnie, co za tym idzie narzędzie to pozwala na przeprowadzenie skuteczniejszej zmiany w systemie przez obywateli.

Hipoteza 1 została zweryfikowana negatywnie. Wykazano bowiem, iż referendum znajduje realne zastosowanie we współczesnych demokracjach przedstawicielskich, choć rządzący nie są formalnie zobligowani do wdrożenia uzyskanych na drodze referendalnej instrukcji do porządku prawnego. W omówionych przypadkach, choć niekiedy przegłosowane propozycje mogły wydawać się kontrowersyjne, doszło do zmiany obowiązującego w danym państwie prawa.

Hipoteza 2 również została zweryfikowana negatywnie, gdyż, jak wykazano, referenda w Europie w XXI wieku nie są najczęściej wykorzystywane jako narzędzie gry politycznej oraz sondaż poparcia dla rządu między wyborami, choć znajdują również takie zastosowanie.

Reasumując powyższe analizy należy stwierdzić, że referenda są niezwykle ciekawym obszarem badań. W powyższej pracy zostało omówione tylko 10 przykładów europejskich referendów, jednak, ze względu na specyfikę każdego z państw, stanowią one zróżnicowany materiał badawczy. Należy również zaznaczyć, że pomimo negatywnego zweryfikowania hipotez badawczych część omówionych referendów faktycznie została wykorzystana jako narzędzie służące do walki politycznej. Referenda przeprowadzone w Polsce oraz w Rumunii były ukierunkowane na zdobycie kapitału politycznego i nie odpowiadały na nastroje społeczne. Odnosząc je do zaproponowanego wskaźnika obywatelskości referendum, te trzy przypadki uzyskały wynik „0” zbliżający je do typu idealnego referendum instrumentalnego. Dwa z omówionych przypadków otrzymały 5 punktów, tj. referendum przeprowadzone w Wielkiej Brytanii oraz w Irlandii z 2018 roku, co zbliżyło je do idealnego typu referendum obywatelskiego. Referenda z Grecji oraz Węgier zdobyły 3 punkty co uplasowało je w centralnym punkcie osi wskaźnika. Referenda z Irlandii z 2015 roku oraz Malty uzyskały wynik 4, zaś głosowanie przeprowadzone w Portugalii otrzymało 2 punkty. Średni wynik dla omówionych referendów wyniósł zatem 2,6.

Zaprezentowana praca przyczynia się do wypełnienia luki badawczej zasygnalizowanej we wstępie do niniejszej rozprawy. Jak zaznaczono, choć tematyka referendalna podejmowana jest stosunkowo często, zastosowanie koncepcji *veto players* pozwala usystematyzować analizę referendów i dostrzec mechanizmy polityczne wspólne dla zróżnicowanych regionalnie przypadków. Z kolei skonstruowany w rozdziale czwartym wskaźnik referendum pozwala zoperacjonalizować słabo uchwytnie, częściowo intuicyjnie używane kategorie

„instrumentalności” i „obywatelskości” referendów i nadać im bardziej rygorystyczny, a tym samym użyteczny analitycznie charakter. To właśnie może stanowić istotny wkład niniejszej rozprawy do literatury naukowej poświęconej badaniu referendów.

SUMMARY

Title: The role of the referendum in European countries: an instrument of political struggle or a civic tool for creating state policy? Analysis based on veto players theory.

The referendum is the main tool of direct democracy that citizens can use in conditions of representative democracy. The topic seems to be important from the perspective of political science research. Therefore, an analysis of European referenda was undertaken, basing the conducted research on the concept of veto players by G. Tsebelis. The results of the research made it possible to answer if referenda are an instrument for political struggle or a civic tool for creating state policy. It was also checked if the concept of veto players is applicable in the context of research on referenda. Selected referendums took place in Portugal, Romania, Malta, Poland, Ireland, Great Britain, Greece and Hungary. The selection of cases was dictated by the geographical location and the subject of the referendum.

ANEKS I – Podmioty zarządzające oraz zatwierdzające referendum fakultatywne

Państwo i artykuł Konstytucji/podstawa prawna	Kto inicjuje referendum		Kto zatwierdza referendum		Konstytucja
	Veto-player	Nie-veto player	Veto-player	Nie-veto player	
Grecja art. 44 pkt 2 referendum w sprawie ważnych problemów narodowych	Prezydent Republiki w drodze dekretu zarządza referendum na wniosek Rady Ministrów		Parlament (Wuli ton Ellinon)		1975
Irlandia, Art. 46 i 47, ustawy	Parlament; Prezydent może wstrzymać podpisanie projektu ustawy lub aktu władzy publicznej, który został przyjęty przez obie izby parlamentu, i zwrócić go do rozpatrzenia przez obie izby lub zwołać referendum ludowe w sprawie tego projektu.		Izba Niższa (Oireachtas);		1937
Malta, Art. 66A, ustawy	Rada Ministrów może zdecydować o zwołaniu referendum w sprawie ważnej kwestii politycznej, ekonomicznej lub społecznej, o ile uznaje to za stosowne	co najmniej 10% zarejestrowanych wyborców	Parlament (Parlament ta Malta)		1964
Polska art. 4, ustawy	Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu, Rada Ministrów, Sejm	500 000 obywateli	Izba Niższa, Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów		1997
Portugalia, art. 115	Parlament (Assembleia da Republica); Rząd; Prezydent Republiki	grupa co najmniej 75 000 obywateli z prawem wyborczym.	Parlament (Assembleia da Republica)		1976
Rumunia, art. 90 i 95	Prezydent Rumunii, po zasięgnięciu opinii parlamentu; Parlament większością głosów (recall)		Prezydent; Parlament (Izba Deputowanych i Senat)		1991
Węgry, art. 8	Prezydent Węgier, Rząd,	grupa co najmniej 200 000 obywateli z prawem wyborczym	Parlament (Országgyűlés)		2011
Wielka Brytania, ustawa	Rząd		Parlament (House of Commons i House of Lords)		-

BIBLIOGRAFIA

I. Akty prawne i raporty:

1. *Acórdão N.º 617/2006 Tribunal Constitucional*,
https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_rn2007_acordao.pdf
2. *Attorney General v. X*, <https://www.globalhealthrights.org/attorney-general-v-x-and-ors/>
3. *Case of A, B AND C v. Ireland*, (Application no. 25579/05), Strasbourg 16 December 2010.
4. *Constitution of Ireland* https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/?referrer=http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/
5. *Consultation paper on the rights and duties of cohabitees*,
https://www.lawreform.ie/_fileupload/consultation%20papers/cp32.htm
6. Decizie nr 356 din 5 Aprilie 2007,
<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/81978>
7. *Decyzja Rady Dyrektorów DSA w sprawie referendum z dnia 5 lipca 2015 r.*,
<https://www.dsa.gr/%CE%BD%CE%AD%CE%B1/%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82/%CE%B1%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CF%83%CE%B1-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%88%CE%AE%CF%86%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-5%CE%B7%CF%82-%CE%B9%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-2015>
8. *Eighth Amendment of the Constitution Act, 1983*,
<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/ca/8/enacted/en/html>

9. *European Union Referendum Act 2015*,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>
10. *General elections act* (13.03.2013), <https://www.parlament.mt/media/87852/general-elections-results-government-gazette.pdf>
11. *General Scheme of Access to Abortion Bill 2015*,
<https://journals.kent.ac.uk/index.php/feministsatlaw/article/view/174/633>
12. *Konstytucja Grecji*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja.html>
13. *Konstytucja Irlandii (BUNREACT NA hÉIREANN)*,
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia.html>
14. *Konstytucja Malty*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/malta-01.html>
15. *Konstytucja Portugalii*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia.html>
16. *Konstytucja Rumunii*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia-3.html>
17. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>
18. *Offences against the Person Act 1861*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/24-25/100/contents>
19. *Ordynacja podatkowa*,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001540>
20. *M (Immigration - Rights of Unborn) -v- Minister for Justice and Equality & ors*,
https://www.courts.ie/view/judgments/c8b05227-0709-4395-ab5a-e7fc92f3564a/8e54149d-4256-4c7e-97f5-d1b9525cd71d/2018_IESC_14_1.pdf/pdf
21. *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150000852>
22. *Referenda Act*, <https://legislation.mt/eli/cap/237/eng/pdf>
23. *Referendum Act, 1994*,
<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1994/act/12/section/42/enacted/en/html>
24. *Traktat o Unii Europejskiej*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF
25. *Tribunal Constitucional considera inconstitucional proposta de referendo ao aborto (29.10.2005)*, https://www.rtp.pt/noticias/pais/tribunal-constitucional-considera-inconstitucional-proposta-de-referendo-ao-aborto_n19558
26. *The Civil Code Amendment Act, 2011*, <https://legislation.mt/eli/ln/2012/218/eng/pdf>

27. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030570507>
28. Ustawa Zasadnicza Węgier Magyarország Alaptörvénye
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2013.pdf>
29. Wyrażenie zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ogólnokrajowego referendum, <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania,146,7,8.html>

II. Monografie, prace zbiorowe i artykuły naukowe:

1. Alföldy G., *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011.
2. Almond G., *Comparative Political Systems*, "The Journal of Politics" 1956 ,Vol. 18, No. 3, s. 391-409.
3. Antoszewski A., *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
4. Antoszewski A., *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
5. Antoszewski A., *Reżim politycznym* [w:] *Studia z teorii polityki t. 1*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
6. Antoszewski A., *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, t. VIII, s. 13-28.
7. Aslanidis P., Rovira Kaltwasser C., *Dealing with populists in government: the SYRIZA-ANEL coalition in Greece*, "Democratization" 2016, vol. 23, s. 1-17.
8. Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
9. Bartyzel J., *Demokracja*, Wydawnictwo POLWEN, Radom 2002.
10. Bartyzel J., *Śmiertelny bóg Demos. Pięć wykładów o demokracji i jej krytykach*, Wydawnictwo Fijorr Publishing, Warszawa 2009.
11. Bauman Z., *To nie jest dziennik*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.
12. Binmore K., *Teoria gier*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017.

13. Bodnar A., *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.
14. Bratkowski S., *Pan Nowogród Wielki*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa, 1999.
15. Braun J., *Understanding Democracy as a Prerequisite for Spreading Democracy*, "Culture and Society" 2008, no. 45, s. 453–458.
16. Cheralu E., Puran A., *Procedural rules for the organization of the referendum for the resignation of Romanian president*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016.
17. Constant B., *O wolności starożytnych i nowożytnych*, <https://docplayer.pl/39554879-Benjamin-constant.html>
18. Costa G., *The Portuguese Political System*, <https://www.portugal.com/history-and-culture/the-portuguese-political-system/>
19. Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982.
20. Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Aletheia, Kraków 1995.
21. Dańda A., *System partyjny Irlandii*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/151161/danda_system_partyjny_irlanii_2010.pdf?sequence=1#:~:text=System%20rz%C4%85d%C3%B3w%20Republice%20Irlandii%20to%20typowy%20system,wybiera%20Narodowy%20Uniwersytet%20Irlandii%2C%203%20Uniwersytet%20w%20Dublinie%2C
22. Dańda A., *System partyjny Malty*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/151151/danda_system_partyjny_malty_2010.pdf?sequence=1
23. Dubicki A., *Ewolucja polityczna prezydentury w Rumunii*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B, s. 259-272.
24. Easton D., *Categories for the system analysis of politics*, [w:] *Varieties of political theory*, red. D. Easton, Englewood Cliffs 1966.
25. Fink S., *Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making*, "West European Politics" 2009, No. 32, s. 77-96.
26. Gessler T., *The 2016 referendum in Hungary*, "East European Quarterly" 2017, Vol. 45, No. 1-2, s. 85-97.

27. Gherghina S., Miscoiu S., *The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania*, "East European Politics and Societies" 2013, No. 27(4), s. 668-684.
28. Glajcar R., *Zasada podziału władzy a koncepcja veto players*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3(158), s. 45-76.
29. Goleman D., *Inteligencja emocjonalna w praktyce*, Media Rodzina, Poznań 1999.
30. Haidt J., *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?*, Smak Słowa, Sopot 2014.
31. Haman J., *Gry wokół nas. Socjolog i teoria gier*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
32. Held D., *Modele demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
33. Hirczy de Miño W., Lane J. C., *Malta: STV in a two-party system*, "Elections in Australia, Ireland, and Malta under the single transferable vote: Reflections on an embedded institution" 2000, s. 178-204.
34. Hug, S. Tsebelis G., *Veto Players and Referendums Around the World*, "Journal of Theoretical Politics" 2015, No. 14 (4), s. 465—151.
35. Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
36. Jamróz A., *Demokracja*, TEMIDA 2, Białystok 1995.
37. Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, TEMIDA 2, Białystok 1993.
38. Jelenkowski M., *Z dziejów idei demokracji – obserwacje i uwagi*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki*, Tom I, red. L. Zacher, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996.
39. Kaczmarzyk M., Migalski M., *Homo politicus sapiens. Biologiczne aspekty politycznej gry*, Wydawnictwo Sonia Draga Post factum, Katowice 2020.
40. Klapsis A., *In the Shadow of Grexit: A Short Story of Long (and Failed) Negotiations, January-July 2015*, "Romanian journal of European affairs" 2015, Vol. 15, No. 4, s. 26-40.
41. Kleinowski M., *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Duet, Toruń 2010.
42. Kłós M., *Instytucja referendum w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na przykładzie referendum z 2016 r. w sprawie dalszego*

- członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego T.2*, red. E. Żelasko-Makowska i in., Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2018.
43. Kosowska-Gąstoł B., *System partyjny Portugalii*,
https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/80141/kosowska-gastol_system_partyjny_portugalii_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 44. Kowalski J., *Pastwo a system polityczny*, [w:] *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opalek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
 45. Koziński J., *Psychologiczna teoria decyzji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977.
 46. Król M., *Słownik demokracji*, Wydawnictwo Res Publica, Warszawa 1991.
 47. Krzywoszyński P., *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Wydawnictwo Kontekst, Poznań 2017.
 48. Krzywoszyński P., Ochmański J.W., *Populizm a konstytucjonalizm wobec referendów europejskich*, [w:] *Ideologia, doktryny, ruchy społeczne i polityczne. Wybrane problemy*, red. M. Marczeńska-Rytke, W. Zięta, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.
 49. Kulesza W.T., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX wieku*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992.
 50. Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Aspra, Warszawa 2006.
 51. Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Państwowe Wydaw. Naukowe, Warszawa 1977.
 52. Lewandowska-Malec I., *Demokracje polskie: tradycje, współczesność, oczekiwania*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
 53. Lijphart A., *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University press, New Haven & London 1999.
 54. Lipset S.M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
 55. Mansfield E.D., Milner H.V., Pevehouse J.C., *Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration*, "The World Economy" 2008, Vol. 31, No. 1, s. 67-96.
 56. Manuel P.C., *The 1998 and 2007 Referenda on Abortion in Portugal: Roman Catholicism, Secularization and the Recovery of Traditional Communal Values*,
http://aei.pitt.edu/9123/1/Tollefsen_155.pdf

57. Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
58. Marczevska-Rytko M., *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] *Demokracja bezpośrednia, wymiar globalny i lokalny*, red. Marczevska-Rytko, M., Piasecki A. K., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
59. Marczevska-Rytko M. *The 2015 nationwide referendum in Poland in mems*, "Bratislava Law Review" 2019, No.1, s. 26-42.
60. Mordarski R., *Filozofia a polityka. Interpretacja platońskiej jaskini*, „Filo–Sofija” 2014, Nr 26, s. 229-236.
61. Musiał-Karg M., *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwała, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2017.
62. Musiał-Karg M., Lesiewicz E., *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu*, „Przegląd Europejski” 2015, Nr 3 (37), s. 110-131.
63. Musiał-Karg M., *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 3 (37), s. 5-18.
64. Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2008.
65. Nocoń, J. Laska A., *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2005.
66. Pałeczki K., *Prawo, polityka, władza*, COMSNP, Warszawa 1988.
67. Pereira M.G., *The History and Characteristics of the 1980–2005 Portuguese Rural Fire Database*, "Natural Hazards and Earth System Sciences" 2011, No.11(12), s. 3343–3358.
68. Piasecki A., *Błędy zaniechania i manipulacje polityków na przykładzie referendów w Polsce w 1996 i 2015 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr. 2(15), s. 104-120.
69. Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
70. Pietraś Z.J., *Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 5, s. 65-69.
71. Pietraś Z.J., *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1986.
72. Pietrzak N., *Proces negocjacji brexitu w polityce Davida Camerona i Theresy May*, „Świat Idei i Polityki” 2019, t. 18, s. 63-84.

73. Podolak M., Grabowska S., *Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 4 (68), s. 137-153.
74. Potz M., *Political science of religion. Theorising the political role of religion*, Palgrave Macmillan 2020.
75. Potz M., *The unfulfilled promise? Deliberative democracy vs. political participation*, “Polish Political Science” 2010, vol. XXXIX, s. 109-125.
76. Rajca L., *Demokracja*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2007.
77. Ronek G., *Wielka Brytania we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, T. 4(40), nr.2, s. 101-121.
78. Rothert A., *Cybernetyczny porządek polityczny*, Oficyna Wydawnicza "ASPRA-JR", Warszawa 2005.
79. Sartori G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR Press, Colchester 2005.
80. Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
81. Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
82. Sienkiewicz P., *Sytuacje konfliktowe – modelowanie systemowe*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki. T. 1, Klasyczne i nowe obszary badawcze, pogranicza dyscyplin i dziedzin, kwestie teorii i praktyki*, red. L. W. Zacher, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996.
83. Simonovits B., *The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View: Evidence from the Field*, “Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities” 2019, s.155–176.
84. Solak J., *Establishment polityczny, armia i społeczeństwo Rumunii wobec polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kraju (1989-2003)*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, t.3, nr. 4, s. 31-67.
85. Steiner J., *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1993.
86. Sztompka P., *Analiza systemowa w naukach politycznych (Próba rekonstrukcji)*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalka, Księgarnia Akademicka, Warszawa 1975.
87. Tilly C., *Demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

88. Tetlak K., *Co zmieni zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015.
89. Tsebelis G., Ha E., *Coalition theory: a veto players' approach*, "European Political Science Review" 2013, s. 1 – 27.
90. Tsebelis G., *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, Multipartyism*, "British Journal of Political Science" 1995, Vol. 25, No. 3, s. 289-325.
91. Tsebelis G., *Lessons from the Greek crisis*, "Journal of European Public Policy" 2015, s. 1-17.
92. Tsebelis G., *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies*, [w:] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, red. H. Döring, The University of Chicago Press, Frankfurt 1995.
93. Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, New York–Princeton, 2002.
94. Tsebelis G., *Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction*, https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2020/12/Tsebelis2011_Chapter_VetoPlayerTheoryAndPolicyChang.pdf
95. Tyszka T., *Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji*, GWP Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 1999.
96. Ulicka G., *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa 1992.
97. Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
98. Wesołowski W., *Teoria politycznej warstwy rządzącej* [w:] *Społeczeństwo i socjologia: księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu*, red. J. Kulpińska, Zakład Narodowy im. Ossolińskich - Wydawnictwo, Warszawa 1985.
99. Załęski K., *Systemy polityczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2013.
100. Zbieranek J., *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015.
101. Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszezanin, J. Zieliński, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2003.

102. Zuba K., *Brexit: przyczyny oraz potencjalne konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45, s. 287-313.

103. Żmigrodzki M., *System polityczny*, [w:] *Encyklopedia politologii, t.1 Teoria polityki*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 1999.

III. Źródła internetowe:

1. *67 lat - nowy wiek emerytalny przyjęty przez Sejm (11.05.2012)*,
<https://www.infor.pl/prawo/emerytury/podwyzszenie-wieku-emerytalnego/306376,67-lat-nowy-wiek-emerytalny-przyjety-przez-Sejm.html>
2. *2000 Parliamentary Elections: Chamber of Deputies (26.11.2000)*,
<https://web.archive.org/web/20020212080328/http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=ROMANIA&election=ro20cd>
3. *2004 Romanian Presidential and Parliamentary Election Results (02.12.2004)*,
<https://unpo.org/article/1567>
4. *Afacerea 'Bilețelul' ia amploare (17.01.2007)*,
https://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2007/01/070117_basescu_explicatii.shtml
5. *Analiză: România, în fața unei provocări. FMI se retrage (28.04.2012)*,
<https://www.politicaromaneasca.ro/stiri/analiza-romania-in-fata-unei-provocari-fmi-se-retrage-id8256.html>
6. *A statement on the forthcoming referendum on the repeal of the 8th Amendment to the Irish Constitution in relation to proposed legislation by the Archbishop of Armagh and the Archbishop of Dublin (28.03.2018)*,
<https://www.ireland.anglican.org/news/7872/a-statement-on-the-forthcoming>
7. *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships*,
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>
8. Binder, *Scena politică românească în vizorul presei occidentale (06.02.2007)*,
<https://www.dw.com/ro/scena-politic%C4%83-rom%C3%A2neasc%C4%83-%C3%AE-n-vizorul-presei-occidentale/a-2625352>

9. *Bishop says Ireland's Catholics who voted Yes in abortion referendum sinned and should confess* (28.05.2018), <https://www.irishcentral.com/news/catholics-yes-sin-confession-ireland>
10. Carvalho R., *"O aborto não é um problema religioso"* (27.09.2006), <https://www.dn.pt/arquivo/2006/o-aborto-nao-e-um-problema-religioso-646630.html>
11. *CDS aplaude decisão de Jorge Sampaio de não convocar referend* (02.05.2005), <https://www.publico.pt/2005/05/02/politica/noticia/cds-aplaude-decisao-de-jorge-sampaio-de-nao-convocar-referendo-1222207>
12. *Demokracja*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/demokracja;3891717.html>
13. *Demokratikus Koalíció*, <https://dkp.hu/>
14. Demski M., *Kościół się doigrał. Jak Irlandczycy odwrócili się od swoich duchownych* (05.09.2021), <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/irlandia-kosciol-sie-doigral-jak-narod-odwraca-sie-od-swoich-duchownych/pndwnhj>
15. *Deposition of President Basescu*, <https://c2d.ch/referendum/RO/5bbc020092a21351232e55e5>
16. *Duda oficjalnym kandydatem na prezydenta. Kaczyński: Polska potrzebuje zmian* (06.12.2014), <https://tvn24.pl/polska/andrzej-duda-oficjalnym-kandydatem-na-prezydenta-ra496188-3417704>
17. *EU speech at Bloomberg* (23.01.2013), <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130403100747/http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/>
18. *Fakty | 07.09.2015*, <https://fakty.tvn24.pl/ogladaj-online,60/fakty-07-09-2015,574670.html>
19. *Fianna Fáil leader Micheál Martin backs repeal of the Eighth Amendment* (18.01.218), <https://www.independent.ie/irish-news/fianna-fail-leader-micheal-martin-backs-repeal-of-the-eighth-amendment/36504489.html>
20. *Fidesz*, <https://www.fidesz.hu/>
21. Grabow K., *Something has to be done against the hatred* (17.09.2016), <https://web.archive.org/web/20160927050538/http://budapesttimes.hu/2016/09/17/something-has-to-be-done-against-the-hatred/>
22. *Grecja: bankowe wakacje przedłużone do środy* (06.07.2015), <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Grecja-bankowe-wakacje-przedluzone-do-srody-3375078.html>

23. *Grecy nie zgadzają się na dalsze oszczędności (06.05.2012)*,
<https://finanse.wp.pl/grecy-nie-zgadzaja-sie-na-dalsze-oszczednosci-6114358336349825a>
24. *Guvernul Ungureanu a picat - Victor Ponta, premierul desemnat de Basescu (27.04.2012)*, <https://ziare.com/politica/motiune-cenzura/guvernul-ungureanu-a-cazut-ponta-felicitat-de-pdl-live-1164054>
25. *Harris aims for Bill on abortion to pass before end of year (24.05.2018)*,
<https://web.archive.org/web/20180527201501/https://www.irishtimes.com/news/politics/harris-aims-for-bill-on-abortion-to-pass-before-end-of-year-1.3506253>
26. <https://kwejk.pl/obrazek/2413333/chce-tych-pytan-w-referendum.html>
27. <https://kwejk.pl/obrazek/2428935/jest-tam-cos.html>
28. <https://kwejk.pl/przegladaj/2428559/8/reakcja-internetu-po-referendum.html>
29. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7c/Portuguese_abortion_referendum%2C_2007.png
30. *Huge Republic of Ireland vote for gay marriage (23.05.2025)*,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-32858501>
31. Hungarian Civil Liberties Union, *Węgry przyjęły pakiet ustaw "Stop Soros": za pomoc osobom ubiegającym się o azyl grozi rok więzienia (22.06.2018)*,
<https://www.liberties.eu/pl/stories/wegierski-parlament-uchwalil-pakiet-ustaw-stop-soros/15093>
32. *Hungarian referendum result invalidated (10.03.2016)*,
<https://www.dw.com/en/hungarian-referendum-plurality-rejects-eu-migrant-plan-but-poll-numbers-too-low-to-be-valid/a-35944430>
33. *Hungary calls "quota referendum" for October 2nd (05.07.2016)*,
<https://www.euronews.com/2016/07/05/orban-calls-quota-referendum-in-hungary-for-october-2nd>
34. *Irish amendment 34*,
https://en.wikipedia.org/wiki/File:Irish_amendment_34_gradient.svg
35. *Irish president signs bill legalising abortion (20.12.2018)*,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-46638290>
36. *Jobbik*, <https://www.jobbik.hu/>

37. *Kalendarium: umowa o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE*,
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/timeline-eu-uk-withdrawal-agreement/>
38. *KDNP*, <https://kdnp.hu/kdnp/part>
39. *Kryzys rządowy w Rumunii (01.04.2007)*, <https://www.wprost.pl/swiat/104017/kryzys-rzadowy-w-rumunii.html>
40. *Kvóta: Az Országgyűlés elrendelte a népszavazást (10.05.2016)*,
<https://web.archive.org/web/20160603083317/http://nol.hu/belfold/kvota-az-oroszaggyules-elrendelte-a-nepszavazast-1614977>
41. Lincoln A., “*Gettysburg address*” (19 NOVEMBER 1863),
<https://voicesofdemocracy.umd.edu/lincoln-gettysburg-address-speech-text/>
42. *Malta*, <https://c2d.ch/country/MT>
43. *Malta Divorce Referendum, 2011*,
https://ballotpedia.org/Malta_Divorce_Referendum,_2011
44. Mazurczyk A., *Nowe antyimigranckie prawo na Węgrzech. Orbán wie lepiej (21.06.2018)*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1753422,1,nowe-antyimigranckie-prawo-na-wegrzech-orbn-wie-lepiej.read>
45. Mazurczyk A., *W Grecji znowu wygrał Tsipras. I to potrójnie (21.09.2015)*,
<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1633943,1,w-grecji-znowu-wygral-tsipras-i-to-potrojn timer.read>
46. *Mem*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/mem;5579327.html>
47. *Migrant crisis: Hungary to hold referendum on EU quota plan (24.02.2016)*,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-35652655>
48. *Mi igaz a kormány reformot dicsérő plakátjaiból?*,
<https://www.google.com/imgres?imgurl=https://24.p3k.hu/app/uploads/2015/07/plakat-kampany-1024x521.jpg&imgrefurl=https://24.hu/belfold/2015/07/17/mi-igaz-a-kormany-reformot-dicsero-plakatjaibol/&docid=hgeY-aeT1RRteM&tbnid=mykEVHLTRcmpZM:&vet=1&w=1024&h=521&source=sh/x/im>
49. Mirani L., *Malta wkracza w XXI wiek*, <https://archive.is/vx7Kp#selection-1769.0-1769.24>

50. M. Strzałkowski, *Wielka Brytania: Członkowie Partii Pracy patrzą na Brexit inaczej niż kierownictwo ugrupowania* (02.01.2019),
<https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/wielka-brytania-czlonkowie-partii-pracy-patrza-na-brex-it-inaczej-niz-kierownictwo-ugrupowania/>
51. *Magyarország Zöld Pártja*, <https://lmp.hu/>
52. *Magyar Szocialista Párt*, <https://mszp.hu/>
53. *Na Malcie wreszcie będzie można się rozwieść!* (26.07.2011),
<https://kobieta.dziennik.pl/twoje-emocje/artykuly/347541,malta-ustawa-o-legalizacji-rozwodow.html>
54. Ober J., *The original meaning of “democracy”: Capacity to do things, not majority rule*,
<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=033064094066084090097092116065076125028059005053019029122065096125112099107000095100056013012059041007046064096121067120019019112048062045006097005116117111111006017002003068110105079092091116012102065091115006001102000121022089004117096117011003082&EXT=pdf&INDEX=TRUE>
55. Oltenau D., *Presedintele Camerei Deputatilor*, Dosar nr.384H/2007,
https://web.archive.org/web/20080710204803/http://www1.hotnews.ro/arhiva_avt/3796.pdf
56. *Orbán: Government to call referendum on EU migrant quotas* (24.02.2016),
<https://dailynewshungary.com/orban-government-to-call-referendum-on-eu-migrant-quotas>
57. *Orbán nagyszerű eredményről beszélt, és kezdeményezi az alaptörvény módosítását* (02.10.2016),
https://index.hu/belfold/2016/10/02/kvotanepszavazas_orban_viktor_ertekeles_miniszt_ereh_nok_kormanyfo/
58. *Paweł Kukiz potwierdził start w wyborach prezydenckich* (09.02.2015),
<https://wiadomosci.wp.pl/pawel-kukiz-potwierdzil-start-w-wyborach-prezydenckich-6027761106793601a>
59. *Pięć partii poprze Ciprasa podczas negocjacji z wierzycielami* (06.07.2015),
<https://www.wnp.pl/wiadomosci/piec-partii-poprze-ciprasa-podczas-negocjacji-z-wierzycielami,253540.html>

60. *PiS chce referendum w sprawie Lasów Państwowych (20.01.2014)*,
<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/pis;chce;referendum;w;sprawi e;lasow;panstwowych,52,0,1462068.html>
61. *Polling history: 40 years of British views on 'in or out' of Europe*,
<https://www.ipsos.com/en-uk/polling-history-40-years-british-views-or-out-europe>
62. *Portugal*, <https://c2d.ch/country/PT>
63. *Portugal: referendum on abortion to be held on 11th February 2007 (30.11.2006)*,
<https://www.agensir.it/quotidiano/2006/11/30/portugal-referendum-on-abortion-to-be-held-on-11th-february-2007/>
64. *Portugal will legalise abortion (12.02.2007)*,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6350651.stm>
65. *Portuguese abortion law in force (10.04.2007)*,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6541143.stm>
66. *Prezydent proponuje referendum ws. JOW-ów 6 września (13.05.2015)*,
<https://tvn24.pl/polska/prezydent-proponuje-referendum-ws-jow-ow-6-wrzesnia-ra541972>
67. *Proposta de referendo sobre despenalização do aborto publicada em Diário da República (20.10.2006)*, https://www.rtp.pt/noticias/pais/proposta-de-referendo-sobre-despenalizacao-do-aborto-publicada-em-diario-da-republica_n36114
68. *Referenda in Malta*, <https://vassallohistory.wordpress.com/parliament/referenda/>
69. *Referendo sobre a descriminalização da interrupção voluntária da gravidez Intervenção de António Filipe (28.09.2007)*, <https://www.pcp.pt/referendo-sobre-descriminalizacao-da-interruptao-voluntaria-da-gravidezintervencao-de-antonio-filipe>
70. *Referendum of 7 September 1983 8th Amendment Right to Life of the Unborn*,
<https://electionsireland.org/results/referendum/refdetail.cfm?ref=1983R>
71. *Referendum of 22 May 2015 34th Amendment Equal Marriage*,
<https://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=201534R>
72. *Referendum normally takes place - Council of State rejected applications (03.07.2015)*, <https://www.protothema.gr/politics/article/490058/apofasi-ste-dimopsifisma>
73. *Referendum Ogólnokrajowe 6 września 2015*,
https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska.html

74. *Referendum on the impeachment of President Basescu*,
<https://c2d.ch/referendum/RO/5bbbf9892a21351232e4cc1>
75. *Religião em Portugal (22.05.2018)*, <https://www.eurodicas.com.br/religiao-em-portugal/>
76. *Report seeks improved rights for unregistered couples (01.12.2006)*,
<https://www.irishtimes.com/news/arid-30287379.html>
77. *Results of the referendum on the thirty-sixth Amendment of the Constitution Bill in Ireland 2018 (percentage of "Yes" votes)*, https://en.wikipedia.org/wiki/Thirty-sixth_Amendment_of_the_Constitution_of_Ireland#/media/File:Abortion_referendum_2018.svg
78. *Rezultate finale provizorii*,
<https://web.archive.org/web/20170706092151/http://www.becparlamentare2012.ro/rezultate.html>
79. *Requirements imposed by international institutions in the field of finance*,
<https://c2d.ch/referendum/GR/5bbc041c92a21351232e592b>
80. *Romania*, <https://c2d.ch/country/RO>
81. *Rozwody także na Malcie (29.05.2011)*,
<https://wyborcza.pl/7,75399,9687752,rozwody-takze-na-malcie.html>
82. *Savita Halappanavar inquest hears cause of death (18.04.2013)*,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-22201598>
83. Sciolino E., *Low Turnout Undercuts Portugal Vote on Abortion*,
<https://eu.heraldtribune.com/story/news/2007/02/12/low-turnout-undercuts-portugal-vote/2852823600>
84. *Sejm o referendum ws. sześciolatek: prawie trzy godziny pytań (24.10.2013)*,
https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/sejm;o;referendum;ws;sześciolatek;prawie;trzy;godziny;pytan,117,0,1408117.html
85. *Supreme Court clears way for abortion law*,
<https://web.archive.org/web/20180907175710/https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/supreme-court/supreme-court-clears-way-for-abortion-law-1.3621863>
86. Susete F., *Direita exige veto ao referendo e pede "coerência" a Sampaio (23.09.2005)*,
<https://www.dn.pt/arquivo/2005/direita-exige-veto-ao-referendo-e-pede-coerencia-a-sampaio-623407.html>

87. *Tăriceanu: Am cumpărat acțiuni Rompetrol, dar a fost o tranzacție "modestă, mărunță"* (27.02.2012), <https://www.zf.ro/politica/tariceanu-am-cumparat-actiuni-ompetrol-dar-a-fost-o-tranzactie-modesta-marunta-9348749>
88. *Tăriceanu: Pentru evitarea clauzei nu avem nevoie de ajutorul lui Băsescu* (16.10.2007), <https://www.antena3.ro/politica/tariceanu-pentru-evitarea-clauzei-nu-avem-nevoie-de-ajutorul-lui-basescu-40484.html>
89. *Taoiseach Leo Varadkar announces abortion referendum despite Pope's visit* (15.06.2017), <https://inews.co.uk/news/world/irelands-new-leader-announces-abortion-referendum-despite-popes-visit-72728>
90. *Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain*, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/thinking-behind-the-numbers-understanding-public-opinion-on-immigration-in-britain/>
91. *Third Greece bailout: What are eurozone conditions?* (21.08.2015), <https://www.bbc.com/news/world-europe-33905686>
92. *Tsipras favours Greek jobless over creditors in defiant policy speech* (08.02.2015), <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/08/greece-prime-minister-alexis-tsipras-unveil-anti-austerity-plan-parliament>
93. Tykfer M., *Malta chce być wierna Ewangelii*, <https://www.przewodnik-katolicki.pl/Archiwum/2017/Przewodnik-Katolicki-6-2017/Temat-numeru/Malta-chce-byc-wierna-Ewangelii>
94. *Uchodźcy w Europie – Krótki przewodnik po faktach* (17.08.2017), <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/uchodzcy-europie-krotki-przewodnik-faktach/>
95. *UK European Communities membership referendum*, <https://c2d.ch/referendum/GB/5bbbe7b592a21351232e0159>
96. *UK European election results*, <https://www.bbc.co.uk/news/events/vote2014/eu-uk-results>
97. *UKIP: The story of the UK Independence Party's rise* (21.11.2014), <https://www.bbc.com/news/uk-politics-21614073>
<https://www.ukip.org/about-UKIP>
98. *'Unborn child' has significant legal rights, judge rules* (02.08.2016), <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/high-court/unborn-child-has-significant-legal-rights-judge-rules-1.2741697>

99. *Uniunea Națională pentru Progresul României*,
<http://www.infopolitic.ro/partide/parlamentare-partide/1250.html>
100. Vella M., *Gonzi makes plea to government MPs over voting for 'Labour's referendum question' (15.03.2011)*,
<http://maltatoday.com.mt/news/divorcereferendum/9560/gonzi-makes-plea-to-government-mps-over-voting-for-labour-s-referendum-question#.ZFUGLnZBxPa>
101. Vella M., *Gozo bishop calls for 'new pastoral action' for separated couples (25.01.2011)*, <https://www.maltatoday.com.mt/news/divorcereferendum/8231/gozo-bishop-calls-for-new-pastoral-action-for-separated-couples#.ZFU7kHZBxPY>
102. *Węgierskie referendum w sprawie obowiązkowego przyjmowania imigrantów*,
https://pism.pl/publikacje/W_gierskie_referendum_w_sprawie_obowi_zkowego_przyjmowania_imigrant_w
103. *What were the Greeks thinking? Here's a poll taken just before the referendum*, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/07/09/what-were-the-greeks-thinking-heres-a-poll-taken-just-before-the-referendum/>
104. Wilde R., *The Presidents of Ireland: 1938–Present (31.07.2019)*,
<https://www.thoughtco.com/the-presidents-of-ireland-1222010>
105. *Wyniki wyborów*, https://prezydent2015.pkw.gov.pl/319_Polska.html
106. *Wyniki wyborów*,
https://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Ponowne_glosowanie.html
107. *Wyniki referendum*, https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska.html
108. *Q&A: The Conservative-Lib Dem coalition*,
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8675848.stm
109. *Zweryfikowano podpisy pod wnioskiem o referendum ws. Sześciolatek (13.08.2013)*, <https://www.prawo.pl/oswiata/zweryfikowano-podpisy-pod-wnioskiem-o-referendum-ws-szesciolatkow,125176.html>
110. *Zöld utat adott a kvótanépszavazásnak az Alkotmánybíróság (21.06.2016)*,
<https://www.origo.hu/itthon/20160621-zold-utat-adott-a-kvotanepszavazasnak-az-alkotmanybirosag.html>

Wykaz tabel

1. Tabela 1.1. Typologia modeli demokracji.....	15
2. Tabela 3.1. Referenda w Europie Zachodniej w latach 1900–2005.....	63
3. Tabela 3.2. Referenda w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1900–2005.....	65
4. Tabela 3.3. Referenda w Europie Zachodniej w latach 2006–2021.....	67
5. Tabela 3.4. Referenda w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 2006–2021.....	68
6. Tabela 3.5. Rozkład ilościowy głosów oddanych w referendum dotyczącym legalizacji rozwodów w poszczególnych regionach.....	89
7. Tabela 3.6. Wyniki głosowania w referendum z 6 września 2015 roku.....	112
8. Tabela 4.1. Zagregowane dane dotyczące referendów w omówionych państwach.....	143

Wykaz wykresów

1. Wykres 3.1. Preferowany przyszły kurs polityki Grecji, w zależności od preferencji politycznych (09.07.2015).....106
2. Wykres 3.2. Poparcie dla pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.....119
3. Wykres 3.3. Opinia Brytyjczyków dotycząca poziomu imigracji do Wielkiej Brytanii (wrzesień 2011).....123
4. Wykres 3.4. Postawy obywateli Węgier względem imigrantów (w procentach).....131
5. Wykres 3.5. Liczba złożonych wniosków o udzielenie azylu.....133

Wykaz map

1. Mapa 3.1 Wyniki głosowania w referendum dotyczącym legalizacji aborcji w poszczególnych gminach (bez regionów autonomicznych).....	73
2. Mapa 3.2 Rozkład obszarów miejskich i wiejskich w Portugalii.....	74
3. Mapa 3.3 Liczba wyznawców mniejszości religijnych na milion wyznawców w poszczególnych gminach Portugalii w 2011 roku.....	75
4. Mapa 3.4 Procentowy odsetek głosów oddanych na TAK w referendum z 22 maja 2015 roku.....	95
5. Mapa 3.5 Procentowy odsetek głosów oddanych na TAK w referendum z 25 maja 2018 roku.....	98

Wykaz rysunków

1. Rysunek 1.1, System polityczny – zakres znaczeniowy terminologii.....	29
2. Rysunek 1.2, System polityczny według G. Almonda.....	31
3. Rysunek 1.3 Cybernetyczny model systemu politycznego.....	33
4. Rysunek 2.1, Zakres interesów veto players.....	54
5. Rysunek 2.2 Pytania definiujące różne typy referendum.....	58
6. Rysunek 3.1, Referenda w Rumunii - rozkład interesów aktorów politycznych w kwestii odwołania prezydenta.....	83
7. Rysunek 3.2 Referendum w Polsce w 2015 roku – rozkład interesów aktorów politycznych.....	117