

**Marcin Rulka<sup>1</sup>**

## **Regulacja prawna szkockiego referendum niepodległościowego**

**Słowa kluczowe:** niepodległość, referendum, prawo do głosowania

**Keywords:** independence, referendum, right to vote

### **Streszczenie**

Przedmiotem opracowania jest problematyka referendum niepodległościowego na przykładzie Szkocji, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii oraz Irlandii Północnej. Autor prezentuje historię burzliwych relacji Szkocji oraz Anglii, które naznaczone były długoletnimi dążeniami niepodległościowymi narodu szkockiego. Głównym przedmiotem rozważań jest regulacja prawna przeprowadzonego w dniu 18 września 2014 r. referendum w sprawie niepodległości Szkocji, co stanowi również pole do odwołań do rozwiązań stosowanych w innych tego typu referendach. Szczególnie istotną kwestią jest właściwe określenie kręgu osób, które w drodze głosowania będą decydować o przyszłości dążącego do niepodległości terytorium. Autor postuluje co do zasady szerokie zakreślenie tego kręgu. Proponuje również przygotowaniem konwencji międzynarodowej, która regulowałaby zasady przeprowadzania referendów niepodległościowych lub przynajmniej zaleceń w tym zakresie.

### **Summary**

## **Law Regulation Of Scottish Independence Referendum**

The study is the issue of independence referendum on the example of Scotland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The author presents the story of the turbulent relationship of Scotland and England, which was marked by the nation's

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej Uniwersytet Humanistycznospołeczny. E-mail: marcinrulka2@o2.pl.

long-standing aspirations of independence for Scotland. The main subject of discussion is the legal regulation conducted on 18 September 2014 referendum on Scottish independence, which is also basis for appeals to the solutions used in other similar referendums. Particularly important is the proper definition of persons determining by voting on the future of territory seeking independence, which should be quite broad. He also advocates preparation of an international convention to regulate the principle of the independence referenda or at least recommendations in this regard.

✱

Przeprowadzone 18 września 2014 r. referendum w sprawie niepodległości Szkocji uwypakowało kilka kwestii wymagających odmiennego uregulowania aniżeli w pozostałych rodzajach referendów ogólnokrajowych. Wśród nich należy wymienić kwestie: treści pytania referendalnego, poparcia potrzebnego do przyjęcia propozycji referendalnej, w szczególności zaś określenia kręgu osób uprawnionych do głosowania. Rozważania dotyczących tych kwestii oraz postulaty odnośnie do ich pożądanej regulacji przedstawię na przykładzie szkockiego referendum. Niezwykle istotna jest geneza dążeń niepodległościowych, która jest niezbędna dla prawidłowej analizy omawianej problematyki.

Historia Szkocji od zawsze była naznaczona burzliwymi relacjami z Anglią, począwszy od okresu nieustannych walk o autonomię, a skończywszy na ratyfikacji unii realnej w 1707 r., na mocy której Szkocja stała się częścią Królestwa Wielkiej Brytanii<sup>2</sup>. Przystąpienie do Traktatu o Unii (*Treaty of Union*) nastąpiło na podstawie uchwały ówczesnego parlamentu szkockiego składającego się głównie z arystokracji<sup>3</sup>. Była ona podyktowana głównie względami ekonomicznymi. W 1705 r. angielski parlament przyjął bowiem ustawę o cudzoziemcach (*Alien Act*), zgodnie z którą Szkoci musieli

<sup>2</sup> N. Oliver, *A History of Scotland*, Londyn 2010, s. 42.

<sup>3</sup> Poza arystokracją sprawującą mandat dziedziczny i dożywotni, byli to również przedstawiciele hrabstw (*counties*) oraz grodów (*burgs*). Ci pierwsi byli co prawda wybierani przez mieszkańców, ale tylko tych posiadających odpowiednią własność. Przedstawiciele grodów wybierały z kolei rady lokalne. Członkowie parlamentu Szkocji nie byli zatem przedstawicielami ogółu narodu.

zaakceptować sukcesję dynastii hanowerskiej<sup>4</sup> lub też rozpocząć negocjacje w sprawie unii realnej, pod rygorem wstrzymania handlu z Anglią trzech głównych towarów eksportowych (tj. węgla, bydła oraz produktów lnianych) oraz traktowania Szkotów mieszkających w Anglii jako cudzoziemców. Wobec stanu budżetu państwa zrujnowanego nieudanymi próbami skolonizowania Ameryki Środkowej oraz obietnicy przekazania znacznych środków pieniężnych przez Anglię, Parlament Szkocki podjął decyzję o zawarciu Unii z Anglią. Spotkało się to jednak z niezadowoleniem społecznym oraz rozruchami ze strony bardzo przywiązanych do wolność kraju Szkotów.

Przez następnie trzy stulecia idea odzyskania niepodległości Szkocji od Anglii istniała, jednakże znalazła swój zdecydowany wyraz dopiero w drugiej połowie XX w. Przełomowym momentem były wybory uzupełniające do Izby Gmin przeprowadzone w 1967 r. w jednym ze szkockich okręgów wyborczych<sup>5</sup>. Zwyciężył w nich przedstawiciel Szkockiej Partii Narodowej (SPN) postulującej całkowitą odrębność Szkocji od Anglii pokonując przedstawicieli zarówno Partii Pracy, jak i Partii Konserwatywnej, które wcześniej zdobywały mandaty dystansując partie lokalne.

Zwycięstwo to rozpoczęło systematyczny wzrost poparcia dla SPN. Skutkiem tego było powołanie w 1969 r. przez rząd brytyjski komisji mającej za zadanie, m.in. zbadanie zakresu kompetencji parlamentu oraz rządu brytyjskiego w stosunku do poszczególnych regionów kraju oraz możliwych zmian. Członkowie komisji nie osiągnęli konsensusu w zakresie proponowanych zmian, jednakże większość z nich opowiedziała się za dewolucją polegającą na powołaniu parlamentów regionalnych dla Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej.

Westminster<sup>6</sup> uchwalił ustawę o Szkocji (*Scotland Act*) w 1978 r. Akt ten określał enumeratywnie, jakie kompetencje zostają przeniesione do Parlamentu Szkockiego, co oznaczało również, że domniemanie kompetencji pozostało przy Westminsterze. Ponadto wskazywał, że ustawa wejdzie w życie po wyrażeniu zgody przez wyborców w drodze referendum. Ustawa o Szko-

<sup>4</sup> Anglicy obawiali się, że w przypadku wyboru przez Szkotów innego króla, nawet protestanckiego, może on zawiązać sojusz przeciwko Anglii.

<sup>5</sup> Podobna sytuacja miała miejsce w wyborach uzupełniających w Walii w 1966 r.

<sup>6</sup> W niniejszym opracowaniu używając pojęcia „Westminster” rozumiem parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

cji określała również najważniejsze kwestie dotyczące referendum (pozostałe przybrały formę regulacji podustawowej<sup>7</sup>), tj.: warunki wiążącego charakteru referendum, prawo do głosowania, treść pytania referendalnego oraz termin głosowania. Co istotne, warunkiem wejścia w życie ustawy nie było jej poparcie przez ponad połowę wyborców, którzy oddali ważny głos, lecz poparcie 40% ze wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania (tzw. reguła 40%). Sposób ustalania liczby osób uprawnionych do głosowania był jednak nierzetelny. Szacuje się, że liczba osób uprawnionych do głosowania została zawyżona o ponad pół miliona<sup>8</sup>, co istotnie utrudniało osiągnięcie wymaganego progu poparcia i było celowym działaniem rządu<sup>9</sup>. W przypadku nie osiągnięcia tego progu lub jego osiągnięcia jednakże odrzucenia propozycji przez większość głosujących rząd został zobowiązany do przedłożenia projektu aktu uchylającego ustawę. Wymóg ten został postawiony z obawy przed pozbawieniem Westminsteru kompetencji na rzecz Parlamentu Szkockiego.

Prawo do głosowania zostało przyznane tej samej grupie, co w szkockich wyborach lokalnych. Ponadto do głosowania dopuszczeni zostali parowie (członkowie Izby Lordów)<sup>10</sup>. Prawa tego nie posiadali naówczas obywatele UE, gdyż zyskali oni prawo do głosowania w wyborach lokalnych dopiero po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (1992 r.) oraz ekspatrianci, którzy uzyskali prawo do głosowania na podstawie ustawy o przedstawicielstwie narodowym z 1985 r. (*Representation of the People Act 1985*). Pojawiały się głosy o konieczności rozciągnięcia głosowania w sprawie dewolucji na wyborców wszystkich części Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: Zjednoczone Królestwo), tj. Anglii oraz Irlandii Północnej, gdyż kwestia ta, chociaż w mniejszym zakresie niż miesz-

<sup>7</sup> Scotland Act 1978 (Referendum) Order 1978.

<sup>8</sup> Zawyżenie liczby uprawnionych do głosowania wynikało z posłużenia się rejestrem aktualnym na dzień 10 października 1978 r. podczas, gdy od tego momentu wiele osób w nim ujętym zmarło lub opuściło kraj, a także ujęciem w nim wszystkich osób które ukończyły 18 rok życia w 1979 r. nie zaś tylko tych którzy kończyli 18 lat w dniu głosowania oraz podwójnym umieszczeniem na listach wyborczych studentów, więźniów czy osób przebywających w szpitalach. Zob. V. Bogdanor, *Politics and the Constitution*, Aldershot, Dartmouth 1996, s. 233.

<sup>9</sup> V. Bogdanor, *The 40 per cent rule*, „Parliamentary Affairs” 1980, t. 33, nr 3, s. 252–255.

<sup>10</sup> Scotland Act 1978 (art. 17 pkt. 2).

kańców Szkocji (i Walii) również innych części państwa, które jednak nie zostały uwzględnione. Nie została również uwzględniona propozycja przyznania prawa do głosowania stałym mieszkańcom Szkocji, którzy zamieszkują w innych częściach państwa, po części ze względów organizacyjnych, a po części ze względu na przekonanie, że prawo do głosowania powinny posiadać tylko te osoby, które faktycznie zamieszkują w Szkocji i referendum wywiera bezpośredni na nich wpływ<sup>11</sup>.

Referendum zostało przeprowadzone 1 marca 1979 r. Na pytanie: „Czy jesteś za wejściem w życie ustawy o Szkocji z 1978 r. (*Do you want the provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect*) 51,6% wyborców odpowiedziało „tak”. Frekwencja wyniosła 63,6%. W związku jednak z tym, że liczba wyborców, która wzięła udział w głosowaniu i opowiedziała się za wejściem w życie ustawy wyniosła mniej niż 40% (32,85%), ustawa o Szkocji została uchylona<sup>12</sup>. Nieprawidłowości w przygotowaniu listy osób uprawnionych do głosowania nie miały zatem wpływu na rozstrzygalność referendum<sup>13</sup>.

Po przeprowadzeniu referendum nastął długi okres rządów (1979–1997) Konserwatystów, który nie był okresem sprzyjającym ideom decentralizacyjnym (szczególnie dotyczyło to rządów Margaret Thatcher). Sytuacja zmieniła się w połowie lat 90., kiedy to jednym z głównych punktów programu politycznego Partii Pracy stała się właśnie decentralizacja. Jej reprezentanci wskazywali, że w przypadku objęcia władzy, zamierzają przeprowadzić już w pierwszym roku rządów referendum w sprawie utworzenia parlamentu Szkocji oraz prowadzić kampanię referendalną popierającą tę ideę. Deklarowali również, nawiązując wyraźnie do referendum z 1979 r., że warunkiem utworzenia parlamentu będzie zwykła większość głosów, gdyż demokratyczny parlament powinien zostać utworzony na podstawie demokratycznego głosowania<sup>14</sup>.

Laburzyści spełnili swoje zapowiedzi, gdyż już w pierwszych tygodniach sprawowania władzy (31 lipca 1997 r.) Westminster uchwalił ustawę o referendum w Szkocji i Walii (*Referendums »Scotland and Wales« Act 1997*) re-

<sup>11</sup> B. K. Winetrobe, *The Referendums (Scotland and Wales) Bill [Bill 1 of 1997–98]*, „Research Paper” 97/61, 20 May 1997, Home Affairs Section House of Commons Library, s. 43–44.

<sup>12</sup> Scotland Act 1978 (Repeal) Order 1979 SI.

<sup>13</sup> T. Czapiewski, *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, Szczecin 2011, s. 50.

<sup>14</sup> B.K. Winetrobe, op.cit., s. 5.

gulating kilka najważniejszych kwestii związanych z referendum. Po pierwsze, sformułowała pytania referendalne: 1) Zgadzam się/Nie zgadzam się/na utworzenie Parlamentu Szkocji (*I agree/I do not agree/that there should be a Scottish Parliament*); 2) Zgadzam się/Nie zgadzam się/na to, aby Parlament Szkocji posiadał uprawnienie do zmiany podatków (*I agree/I do not agree/that a Scottish Parliament should have tax-varying powers*). Po drugie, określiła dzień przeprowadzenia referendum na 11 września 1997 r. Wreszcie wskazano, podobnie jak w przypadku referendum z 1979 r., że prawo do głosowania posiadać będą jedynie uprawnieni do głosowania w wyborach lokalnych, tj. spełniający wymóg zamieszkania obywatele brytyjscy oraz Wspólnoty Narodów, a także obywatele innych państw członkowskich UE, którzy w referendum z 1979 r. nie mieli prawa głosu. Oznaczało to, że prawa takiego nie będą posiadać Szkoci zamieszkujący nie tylko poza terytorium kraju, ale również w innych części Zjednoczonego Królestwa. Było to referendum, którego przedmiotem inaczej niż w przypadku tego z 1979 r., nie był skonkretyzowany akt prawny, ale jedynie ogólne założenie utworzenia Parlamentu Szkockiego, doprecyzowane tylko przez drugie pytanie dotyczące jednej z kompetencji, które miałby posiadać tenże organ. Konkretnie założenia, które w dużej mierze znalazły odzwierciedlenie w ustawie zostały jednak przedstawione do publicznej wiadomości w formie Białej Księgi<sup>15</sup>.

W referendum przeprowadzonym 11 września 1997 r. wzięło udział 60,4% uprawnionych do głosowania. Na opcję „Zgadzam się z tym, że powinien zostać utworzony szkocki parlament” (*I agree that there should be a scottish parliament*) oddało głos 74,3% wyborców, zaś za przyznaniem mu kompetencji podatkowych (*I agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers*) opowiedziało 63,5% wyborców. Na przestrzeni prawie 20 lat znacznie wzrosło zatem poparcie dewolucji.

Ustawa o Szkocji (*Scotland Act 1998*) stanowiąca wykonanie woli wyborców wyrażonej w referendum została przyjęta 18 listopada 1998 r. Odmienne od ustawy z 1979 r. ustanawiała ona domniemanie kompetencji na rzecz Parlamentu Szkockiego, gdyż wszystkie sprawy nie zastrzeżone wyraźnie dla Westminsteru (*reserved matters*) pozostały w kompetencji szkockiej legislatywy. Wśród spraw zastrzeżonych, wymienionych w załączniku 5 do usta-

<sup>15</sup> The White Paper Scotland's Parliament (Cm 3658), 24 July 1997.

wy, znalazły się sprawy dotyczące Unii. Jednakże na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o Szkocji wprowadzona została możliwość modyfikacji załącznika nr 5 w drodze zarządzenia (*Order*) Jej Królewskiej Mości.

Utworzenie odrębnej dla Szkocji legislatywy (ale też egzekutywy w postaci rządu), jak się okazało, nie było ostatnim przejawem dążeń tego regionu Zjednoczonego Królestwa do szerszej autonomii, a jak się później okazało nawet niepodległości. Przed wyborami w 2007 r. SPN opublikowała manifest wyborczy<sup>16</sup>, w którym jednym z głównych celów było przeprowadzenie referendum w sprawie niepodległości Szkocji. Po tym, jak w szkockich wyborach parlamentarnych w 2007 r. największą liczbę mandatów zdobyła SPN (choć tylko jeden więcej niż Partia Pracy) potwierdziła, że będzie dążyć do przeprowadzenia referendum niepodległościowego<sup>17</sup>. W związku jednak z tym, że utworzyła ona rząd mniejszościowy, sytuacja polityczna nie była sprzyjająca do poważniejszych kroków w kierunku przeprowadzenia takiego referendum. Wskazała w manifeście na trzy możliwe rozwiązania: utrzymanie obecnego stanu rzeczy, wzmocnienie dewolucji (w szczególności przyznania autonomii fiskalnej) i wreszcie niepodległość<sup>18</sup>. Dopuszczała również przeprowadzenie referendum, w którym pytanie dotyczyłoby nie tylko niepodległości, ale również większej odrębności (*enhanced devolution*)<sup>19</sup>. Wskazała również, że jakkolwiek kwestia przeprowadzenia referendum należy do spraw zastrzeżonych dla Westminsteru, ustawa o Szkocji nie zakazuje podjęcia negocjacji pomiędzy rządami w tej sprawie<sup>20</sup>.

W lutym 2010 r. rząd szkocki opublikował projekt ustawy o referendum<sup>21</sup>, w którym zaproponowano dwa pytania referendalne: 1) Czy jesteś za rozszerzeniem kompetencji Parlamentu Szkockiego; 2) Czy jesteś za przyznaniem

<sup>16</sup> Manifesto 2007, <http://www.politicsresources.net/area/uk/ass07/man/scot/snp.pdf> (15.06.2015).

<sup>17</sup> R. Donneley, *Choosing Scotland's Future. A National Conversation. Independence and responsibility in the modern world*, August 2007, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/194791/0052321.pdf> (15.06.2015).

<sup>18</sup> Manifesto 2007, s. VII–VIII.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>20</sup> *Scotland Future; Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/39248/Scotlands\\_Constitutional\\_Future.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39248/Scotlands_Constitutional_Future.pdf) (15.10.2015).

<sup>21</sup> R. Donneley, op.cit., s. 35.



Parlamentowi Szkockiemu prawa do ogłoszenia niepodległości? Rozważane było również przeprowadzenie dwóch referendów, jednego które przyznałoby rządowi szkockiemu mandat do prowadzenia negocjacji w sprawie zasad wystąpienia Szkocji ze Zjednoczonego Królestwa, a drugie w sprawie wynegocjowanych zasad. Referendum miało mieć charakter jedynie konsultacyjny. Bardziej sprzyjająca sytuacja dla przeprowadzenia referendum zaistniała po wyborach przeprowadzonych w 2011 r., gdyż SPN uzyskała bezwzględną większość mandatów co pozwoliło jej utworzyć samodzielny rząd. W styczniu 2012 r. nowy rząd zapowiedział, że zamierza przeprowadzić referendum w sprawie niepodległości Szkocji jesienią 2014 r. Jednocześnie rozpoczął konsultacje w tej sprawie<sup>22</sup>.

W odpowiedzi, również rząd brytyjski wydał dokument konsultacyjny, w którym zauważył, że uchwalenie przez Parlament Szkocki ustawy w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego niepodległości Szkocji wykracza poza jego kompetencje oraz zostanie uznane przez Sąd Najwyższy za nieważne<sup>23</sup>. Wskazał, że ustawa dotyczy spraw Unii, które na podstawie art. 30 ustawy o Szkocji zostały zastrzeżone dla Westminsteru. Referendum dotyczy spraw Unii dlatego nie może zostać przeprowadzone decyzją Parlamentu Szkockiego. Niedozwolone jest również zarządzenie referendum, które miałyby jedynie charakter konsultacyjny, gdyż zgodnie z art. 29 ustawy o Szkocji, to czy dana kwestia należy do spraw zastrzeżonych zależy od jej celu, zaś określając jej cel, należy mieć wzgląd na wiele czynników, w tym skutki danej regulacji. Tymczasem w wielu dokumentach rządowych, jako konsekwencja takiego referendum wskazywana jest niepodległość Szkocji. Celem rządu jest zatem zdobycie odpowiedniego mandatu do negocjacji w sprawie niepodległości<sup>24</sup>.

Rząd brytyjski pomimo tego, że mógł zignorować żądania secesjonistów podobnie jak uczynił to rząd hiszpański w przypadku żądań Katalonii, podjął rozmowy w sprawie referendum. Mając na względzie zdecydowaną prze-

<sup>22</sup> Scottish Government, *Your Scotland, Your Referendum. Consultation*, Edynburg 2012, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00386122.pdf> (15.10.2015).

<sup>23</sup> Scottish Government, *Scotland's Constitutional Future A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*, Edynburg 2012, s. 9.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 10–11.



wagę zwolenników pozostania przy w granicach Zjednoczonego Królestwa nad zwolennikami secesji rząd brytyjski chciał uspokoić nastroje secesjonistów przeprowadzeniem referendum, bez – jak mu się wydawało – większego ryzyka niekorzystnego wyniku referendum. Nie uwzględnił jednak czynnika czasu (tj. dość długiego okresu, który pozostał do referendum), a tym samym możliwość radykalnych zmian nastrojów społecznych<sup>25</sup>. Wskazał na dwie możliwości przeprowadzenia takiego referendum: 1) uchwalenie bezpośrednio przez parlament brytyjski odrębnego aktu prawnego, na podstawie którego przeprowadzone zostałyby referendum według ogólnych zasad określonych w ustawie o partiach politycznych, wyborach oraz referendum z 2000 r. (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*; dalej PPERA); 2) przekazanie kompetencji do uchwalenia odpowiedniej ustawy parlamentowi szkockiemu w drodze odrębnej ustawy lub też wydania zarządzenia określonego w art. 30 ust. 2 ustawy o Szkocji zmieniającego wykaz spraw z załącznika 4 i 5. Rząd brytyjski zarekomendował to drugie rozwiązanie, załączając do dokumentu projekt zarządzenia. Odniósł się również do propozycji powołania odrębnej komisji odpowiedzialnej za przeprowadzenie referendum. Zauważył, że Komisja Wyborcza (*Electoral Commission*) ustanowiona na podstawie PPERA jest niezależna i bezstronna w związku z czym nie ma potrzeby ustanawiania odrębnej komisji a tym samym generowania dodatkowych kosztów. Odnosnie do kręgu osób uprawnionych do głosowania, wskazał, że najlepszym rozwiązaniem będzie zachowanie katalogu osób uprawnionych do głosowania w wyborach do Parlamentu Szkockiego. Określenie odrębnego elektoratu zrodziłoby zarzuty o sprzyjanie jednej z opcji referendalnej.

Rządy Szkocji oraz Zjednoczonego Królestwa podjęły rozmowy w sprawie kształtu referendum niepodległościowego. W ich wyniku 15 października 2012 r. doszło do podpisania w Edynburgu porozumienia<sup>26</sup>. Zgodnie z nim regulacja prawna referendum miała zostać określona w ustawie uchwalonej przez Parlament Szkocki przy zachowaniu jednak ustaleń, które strony zawarły w porozumieniu. Do uchwalenia takiej ustawy konieczne było jesz-

<sup>25</sup> R. Flamini, *Scotland's Independence Bid: History, Prospects, Challenges*, „World Affairs”, May/June 2013, s. 57–58.

<sup>26</sup> Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland.

cze dokonanie zmiany ustawy o Szkocji, a konkretnie załącznika nr 5, który określa sprawy, które zastrzeżone są do wyłącznej kompetencji Westminsteru, m.in. Unia pomiędzy Szkocją i Anglią. Do porozumienia załączono projekt ustawy zmieniającej, który do załącznika nr 5 dodaje art. 5 A stanowiący, że zastrzeżenia nie dotyczą referendum w sprawie niepodległości Szkocji od pozostałej części Zjednoczonego Królestwa pod warunkiem spełnienia odpowiednich warunków. Podstawowe z tych warunków zostały określone w projekcie ustawy, zaś pozostałe określone w porozumieniu.

W załączonym do porozumienia projekcie ustawy określono m.in., że data referendum nie może kolidować z datą ewentualnego innego referendum oraz nie może być późniejsza aniżeli 31 grudnia 2014 r., a także, że powinna być jedna karta do głosowania, na której powinny znaleźć się dwie opcje dotyczące niepodległości. Ponadto wskazano, że pytanie referendalne powinno zostać poddane konsultacji z Komisją Wyborczą. Ograniczenie co do liczby opcji referendalnych związane było z faktem, że rząd Szkocji rozpatrywał umieszczenie na karcie do głosowania 3 opcji dla wyborców: nie tylko opcji za niepodległością oraz przeciw niepodległości, ale również opcji wzmocnionej dewolucji<sup>27</sup>. Rząd brytyjski był przekonany o porażce secesjonistów w zakresie pełnej niepodległości, ale nie jeśli chodzi o wzmocnioną dewolucję. Z tego względu w porozumieniu zawarto tego typu zastrzeżenie.

Wyrazem silnego przekonania rządu brytyjskiego o pozytywnym wyniku referendum (tj. odrzuceniu koncepcji odłączenia się Szkocji od Zjednoczonego Królestwa) było również niewprowadzenie podwyższonego wymogu poparcia dla propozycji secesjonistów, mimo że rozwiązanie takie w świetle standardów międzynarodowych jest dopuszczalne. Wskazuje się, że wynik referendum niepodległościowego powinien być jasny i jednoznaczny (*clear and unambiguous*). Szkocja mogła tym samym stać się dopiero drugim obok Czarnogóry z współcześnie istniejących państw, które uzyskały niepodległość pomimo poparcia tej koncepcji przez mniej niż połowę osób uprawnionych do głosowania<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> S. Tierney, *Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland*, „University of Edinburgh School of Law Research Paper” 2013, no. 34, s. 5.

<sup>28</sup> J. Vidmar, *The Scottish Independence Referendum in an International Context*, „Canadian Yearbook of International Law” 2014, t. 51, s. 14–15, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2410255](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2410255) (15.10.2015).

W porozumieniu ustalono również, że do referendum niepodległościowego znajdą zastosowanie podstawowe zasady określone w rozdziale 7 PPERA regulującym referenda. Jedną z najistotniejszych kwestii zawartych w porozumieniu było określenie kręgu osób uprawnionych do głosowania w referendum. Ustalono, że będą to osoby, które posiadają prawo do głosowania w wyborach regionalnych (tj. do szkockiego parlamentu) oraz wyborach lokalnych, tj. obywatele Wielkiej Brytanii, Irlandii, Wspólnoty Brytyjskiej oraz Unii Europejskiej legalnie zamieszkujący w Szkocji. Decyzje co do przyznania prawa do głosowania 16 i 17-latkom pozostawiono do uregulowania ustawodawcy szkockiemu. Czuwanie nad prawidłowością przebiegu powierzono Komisji Wyborczej. Zasady przeprowadzania kampanii wyborczej miały być oparte na unormowaniach PPERA, do uregulowania w ustawie oddano natomiast m.in. limity wydatków. Potwierdzono wynikający z PPERA zakaz publikowania przez ministrów i instytucje publiczne w okresie 28 dni przed wyborami wszelkich materiałów dotyczących referendum, np. zachęcających do głosowania w referendum, czy też agitujących za głosowaniem na poszczególne opcje.

Referendum niepodległościowe zostało uregulowane w dwóch aktach prawnych: ustawie o szkockim referendum niepodległościowym (*Scottish Independence Referendum Act 2013*) oraz ustawie o prawie do głosowania w referendum niepodległościowym [*Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013*]. Niezbędne było również wydanie aktu zmieniającego załącznik nr 5 do ustawy o Szkocji<sup>29</sup>.

Pierwszą istotną kwestią, było wyznaczenie daty głosowania. Ustawodawca szkocki zgodnie z porozumieniem, powinien wyznaczyć głosowanie do końca 2014 r. Termin referendum był korzystny dla rządu szkockiego, gdyż w 2014 r. przypadała 700. rocznica bitwy pod Bannockburn. Na jesień 2014 r. w Szkocji zaplanowane były również igrzyska Wspólnoty Brytyjskiej, co stanowiło sprzyjającą okoliczność dla zwolenników secesji<sup>30</sup>. Porozumienie nie zawierało jednak innych wytycznych w zakresie dnia głosowania, w szczególności obowiązku wyznaczenia głosowania na czwartek, który jest tradycyjnie dniem przeprowadzania wszelkiego rodzaju głosowań w Zjedno-

<sup>29</sup> The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013.

<sup>30</sup> K. Wolniaczyk, *Szkockie dążenia niepodległościowe – płaszczyzna prawna i polityczna*, „Ius Novum” 2014, nr 3, s. 97.

czonym Królestwie. Należy zauważyć, że w ustawie regulującej referendum z 1997 r. zastrzeżono, że głosowanie nie może zostać wyznaczone na środę oraz niedzielę, a także święta. Ostatecznie ustawodawca szkocki zdecydował się wyznaczenie daty głosowania na czwartek 18 września 2014 r.

Następną istotną kwestią, która zgodnie z porozumieniem powinna zostać uregulowana przez ustawodawcę szkockiego było określenie treści pytania referendalnego. Swoboda w tym zakresie została jednak ograniczona. Wskazano, że pytanie nie powinno być sformułowane w sposób, który sugeruje jedną z odpowiedzi oraz nie powinno być trudne do zrozumienia przez przeciętnego wyborcę. Weryfikację założonych ograniczeń powierzono Komisji Wyborczej. Początkowo rząd szkocki zaproponował pytanie referendalne następującej treści: *Czy zgadzasz się, aby Szkocja została niepodległym krajem? (Do you agree that Scotland should be an independent country?)*, jednakże pod wpływem uwag Komisji Wyborczej, zostało ono zmienione. Komisja wskazała, że pytanie nie jest neutralne, gdyż może skłaniać wyborców do oddania głosu za niepodległością (*Czy zgadzasz się...*)<sup>31</sup>. Zauważyła również, że konieczne jest przeprowadzenie odpowiedniej kampanii informacyjnej, która miałaby wyjaśnić wyborcom, jakie konsekwencje przyniosłby pozytywny wynik referendum<sup>32</sup>.

Nie został określony próg poparcia potrzebny do przegłosowania idei oddzielenia Szkocji od Zjednoczonego Królestwa. W poprzednim referendum był to próg 40%, jednakże w związku z tym, że liczony od liczby wszystkich osób uprawnionych do głosowania można uznać go za próg kwalifikowany. Progi kwalifikowane są spotykane w referendach niepodległościowych, np. w referendum w sprawie odłączenia Czarnogóry od Serbii wymagane było poparcie 55% głosujących<sup>33</sup>. Brak regulacji w porozumieniu kwestii potrzebnej większości głosów oznaczał, że zastosowana powinna zostać podstawowa reguła obowiązująca w ustrojach demokratycznych, tj. reguła zwykłej większości.

Ustawodawca szkocki przyznał prawo do głosowania obywatelom Wielkiej Brytanii, a także Irlandii, Wspólnoty Brytyjskiej oraz Unii Europej-

<sup>31</sup> The Electoral Commission, *Referendum on independence for Scotland Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*, January 2013, s. 1.

<sup>32</sup> Op.cit., pkt. 5.42.

<sup>33</sup> J. Laponce, *The sovereignty referendum: Quebec and Scotland in comparative perspective*, APSA Toronto meeting, 3–6 September 2009, s. 4–5.

skiej zamieszkującym Szkocję. Wymóg posiadania obywatelstwa państwa, w którym wybory czy referendum jest przeprowadzane jest zrozumiała, tylko bowiem osoby, które łączy z państwem więź prawna, przejawiająca się w posiadaniu praw i obowiązków wobec państwa, powinny mieć prawo do decydowania o sprawach kraju. Jest to najpowszechniej występujący warunek posiadania prawa do głosowania. Skoro przedmiotem referendum jest kwestia tego, czy dane terytorium uzyska suwerenność państwową czy też nie, oczywistym jest, że nie może być mowy o stawianiu warunku posiadania obywatelstwa tego państwa. Może, a nawet powinien zostać postawiony natomiast wymóg posiadania obywatelstwa państwa, z którego dane terytorium pragnie się wyodrębnić, w tym przypadku obywatelstwa brytyjskiego. Wątpliwe jest natomiast przyznanie prawa do głosowania obywatelom innych państw, nawet ściśle z nim związanych, jak Irlandia oraz państw Wspólnoty Narodów, czy też organizacji międzynarodowych, jaką jest Unia Europejska. Decyzja co do przyznania takim osobom prawa do głosowania powinna zostać podjęta po ukonstytuowaniu się władz nowego państwa. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że w przypadku tak istotnej kwestii jak niepodległość należałoby wyeliminować wpływ na wynik głosowania wyborców, którzy nie są ściśle związani z terytorium, które chce uzyskać niepodległość. Z drugiej strony, zakładając, że obywatelstwo uzyskają wszystkie osoby, które zamieszkiwały w dniu wyborów na terytorium przyszłego państwa szkockiego, powstaje pytanie dlaczego prawa do głosowania nie przyznać wszystkim takim osobom, a nie tylko osobom z określonych państw.

Drugim podstawowym wymogiem posiadania prawa do głosowania w referendum było zamieszkiwanie na terytorium objętym referendumentem. W tym przypadku był on szczególnie istotny, gdyż wyłączał znaczną grupę osób, które z racji posiadanego obywatelstwa byłyby uprawnione do głosowania w referendum. Nie powinna jednak wzbudzać wątpliwości zasadności tego wymogu, gdyż jego brak oznaczałaby w praktyce przyznanie prawa do głosowania obywatelom brytyjskim pochodzącym z innych części państwa. Do głosowania zostałaby tym samym dopuszczona grupa osób niezamieszkująca nawet tymczasowo w Szkocji, która nie jest bezpośrednio związana ze Szkocją i najpewniej w celu ochrony swoich interesów głosowałaby przeciwko jej wydzieleniu z państwa brytyjskiego.

Wymóg zamieszkiwania na terytorium objętym referendum wydaje się niewystarczającym zawężeniem. Stosowany jest on co prawda powszechnie w wyborach lokalnych bez określenia konkretnego okresu zamieszkiwania, jednakże dlatego, że jego wprowadzenie mogłoby spowodować, że wyborca nie posiada prawa do głosowania w żadnej jednostce terytorialnej, co naruszałoby zasadę równości<sup>34</sup>. Z takim zagrożeniem nie mamy do czynienia w referendum niepodległościowym, które przeprowadzane jest tylko na części terytorium kraju. Mając na względzie powyższe, zasadne byłoby również określenie konkretnej daty, od której osoba chcąca wziąć udział w referendum powinna zamieszkiwać na terytorium Szkocji. Mogłaby być to data przyjęcia odpowiedniej regulacji określającej krąg osób uprawnionych do głosowania. Eliminowałoby to zagrożenie „emigracji wyborczej” obywateli brytyjskich z innych części kraju. Takie rozwiązanie znalazło zastosowanie w referendum niepodległościowym przeprowadzonym w Nowej Kaledonii (Francja)<sup>35</sup> oraz Quebecu<sup>36</sup>.

Wymóg ukończenia 18. roku życia obowiązujący w pozostałych rodzajach brytyjskich wyborów został obniżony do 16. roku życia. Decyzję tą należy ocenić pozytywnie. Obniżenie wieku uprawniającego do głosowania jest tendencją obserwowaną na świecie od dłuższego czasu, choć głównie w wyborach lokalnych. Rozciągnięcie prawa do głosowania na 16 i 17-latków jest zdecydowanie silniej uzasadnione aniżeli w przypadku innego rodzaju głosowań, gdyż tego typu referendum odbywa się raz na kilka a nawet kilkadziesiąt lat (pokolenie), z tego względu wskazane jest przyznanie prawa do decydowania o losach danego terytorium niepełnoletnim, ale posiadającym pewną świadomość społeczną mieszkańcom, którzy całe swoje dorosłe życie będą ponosili konsekwencje lub czerpali korzyści z wyników głosowania.

<sup>34</sup> Na marginesie warto zauważyć, że wyborca brytyjski przebywający w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego może oddać głos w obu z nich (np. student).

<sup>35</sup> Ł. Jakubiak, *Ustrojowo-polityczny status Nowej Kaledonii w świetle konstytucyjnej zasady niepodległości Republiki*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 5, s. 264. W głosowaniu miała wziąć udział ludność wpisana na listy wyborcze w Nowej Kaledonii i zamieszkująca to terytorium od dnia przyjęcia odpowiedniej ustawy, tj. 6 listopada 1988 r.

<sup>36</sup> Wprowadzono wymóg zamieszkiwania w Quebecu przynajmniej 6 miesięcy przed terminem referendum. G. Laforest, E. Montigny, *Who votes in a referendum? General comments and some facts concerning Québec*, [w:] *Independence Referendums: Who Should Vote and Who Should be Offered Citizenship?*, red. R. Ziegler, J. Shaw, R. Bauböck, „RSCAS 2014/90 Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory, s. 16.



Pozbawione prawa do głosowania zostały osoby ubezwłasnowolnione oraz osoby odbywające karę pozbawienia wolności. Jakkolwiek powyższe ograniczenie można było jeszcze do niedawna uznać za w pełni uzasadnione, to ostatnie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, każą spojrzeć inaczej na tę kwestię. W wyroku w sprawie *Kiss v. Węgrom*<sup>37</sup> Trybunał stwierdził bowiem, że pozbawienie prawa do głosowania osób ubezwłasnowolnionych nie powinno być dokonywane automatycznie, zaś wynikać z odrębnej decyzji sądu rozpatrującego zasadność rozciągnięcia ograniczenia lub utraty zdolności do czynności prawnych (praw cywilnych) również na prawa publiczne, czego brytyjskie prawo nie przewiduje. Orzeczenie nie dotyczyło jednak Zjednoczonego Królestwa dlatego zdecydowanie bardziej problematyczne z punktu widzenia zobowiązań międzynarodowych jest automatyczne pozbawienie prawa do głosowania niemal wszystkich więźniów pomimo, że już w 2004 r. Trybunał w wyroku skierowanym do Zjednoczonego Królestwa orzekł<sup>38</sup>, że taka regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą wolnych wyborów. W związku jednak z tym, że stwierdził sprzeczność jedynie w zakresie wyborów parlamentarnych, pomimo prowadzonych prac nad zmianą odpowiedniej regulacji ustawowej, ustawodawca brytyjski nie zamierzał wprowadzać odpowiednich zmian w tych obszarach, w których nie jest to konieczne. Ograniczenie zakresu przedmiotowego strasburskiego standardu znalazło potwierdzenie w wyroku *McLean i Cole v. Wielka Brytania*. Skarga więźniów brytyjskich dotyczyła pozbawienia prawa do głosowania również w wyborach lokalnych oraz referendum ogólnokrajowym<sup>39</sup> w sprawie zmiany sposobu wyboru deputowanych do Izby Gmin przeprowadzonych 5 maja 2011 r. Trybunał 26 czerwca 2013 r. odrzucił jednak skargę wskazując, że brytyjski samorząd lokalny ani też przedmiotowe referendum nie wpisują się w pojęcie „legislatury”, do której odnosi się zasada wolnych wyborów z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPCz<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 maja 2010 r., nr sprawy 38832/06.

<sup>38</sup> Wyrok ETPCz z 30 marca 2004 r. w sprawie *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 74025/01.

<sup>39</sup> Skarga dotyczyła przeprowadzonego 5 maja 2011 r. referendum w sprawie systemu wyborczego w wyborach do Izby Gmin.

<sup>40</sup> Postanowienie ETPCz (Czwarta Sekcja) z 26 czerwca 2013 r. w sprawie *Mclean i Cole v. Wielka Brytania*, nr skarg 12626/13 oraz 2522/12.



W związku z powyższym po uchwaleniu ustawy o referendum niepodległościowym kilku szkockich więźniów skierowało skargę, w której zakwestionowali zgodność ustawy z prawem precedensowym, lecz także Konwencją oraz prawem unijnym. Wskazali, że referendum niepodległościowe, z uwagi na swoją wagę oraz podobieństwo do wyborów legislatury, powinno zostać objęte art. 3 Protokołu. Podnieśli również, że jeżeli Szkocja zostanie niepodległym państwem, to niekonieczne musi pozostać w strukturach UE. Zauważyli, że prawo do głosowania uzyskały wszystkie osoby urodzone w Szkocji. Oznacza to, że mogą one utracić obywatelstwo brytyjskie, a tym samym obywatelstwo Unii. Powołali się na wyrok w sprawie *Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*<sup>41</sup>, w którym TS wskazał, że państwo pozbawiające obywatelstwa krajowego musi przestrzegać zasady proporcjonalności. Skonkludowali, że skoro w referendum mogą być zdecydowane prawa i obowiązki więźniów, to powinni oni mieć prawo do głosowania.

W orzeczeniu z 2 lipca 2014 r. Izba Wyższa Najwyższego Sądu Cywilnego (*Court of Session, Inner House*) oddaliła skargę. Wskazała, że z orzecznictwa ETPCz wynika, iż art. 3 Protokołu nr 1 do EKPCz nie dotyczy, co do zasady, referendum, a jedynie wyborów do legislatury. Jeżeli chodzi o prawo unijne, to wskazał, że nie ma bezpośredniego związku między referendum niepodległościowym a decyzją w zakresie członkostwa Szkocji w UE, czy też obywatelstwem Unii<sup>42</sup>. Stanowisko sądu szkockiego podtrzymał brytyjski Sąd Najwyższy<sup>43</sup>.

Również w tym przypadku, należy opowiedzieć się za maksymalnym rozszerzeniem kręgu osób uprawnionych do głosowania z uwagi na przedmiot referendum. Jakkolwiek można dyskutować nad zasadnością pozbawienia prawa do głosowania wszystkich więźniów, to większość z nich po opuszczeniu zakładu karnego będzie mogła głosować w przeprowadzanych periodycznie wyborach. W przypadku przedmiotowego referendum w sprawie niepodległości jest inaczej. Z tego względu zasadne byłoby ustanowienie od-

<sup>41</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 2 marca 2010 r. w sprawie C135/08, Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern EU: C:2010:104.

<sup>42</sup> Postanowienie Izby Wyższej Najwyższego Sądu Cywilnego z 2 lipca 2014 r. w sprawie Leslie Moohan and Andrew Urquart Black Gillon v. The Lord Advocate, 2014 CSIH 56.

<sup>43</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2014 r. w sprawie Moohan i inni v. The Lord Advocate (Scotland), UKSC 2014/0183.

rębnej regulacji poprzez wskazanie rodzajów przestępstw, których sprawcy pozbawieni byłiby prawa do głosowania w referendum niepodległościowym.

Kolejnym problemem dotyczącym kręgu osób uprawnionych do głosowania w referendum była kwestia tego, czy przyznać prawo do głosowania obywatelom brytyjskim zamieszkującym poza terytorium Szkocji. W porozumieniu pomiędzy rządami brytyjskim oraz szkockim wskazano, że prawo do głosowania powinny posiadać osoby uprawnione w wyborach lokalnych i regionalnych, w którym to katalogu brak było osób zamieszkujących poza granicami kraju. Ustawodawca szkocki zdecydował się jedynie na przyznanie takiego prawa przedstawicielom dyplomatycznym oraz żołnierzom przebywającym za granicą w służbie państwu. Należy zauważyć, że w brytyjskich wyborach ogólnokrajowych prawo do głosowania posiadają obywatele brytyjscy w okresie 15 lat od opuszczenia kraju. Obywatele ci nie uzyskali jednak prawa do głosowania w referendum niepodległościowym. Zastosowanie ścisłego cenzusu domicylu w tym przypadku ma swoje silne uzasadnienie w przedmiocie referendum. Wyodrębnienie się państwa szkockiego ze Zjednoczonego Królestwa rodziłoby bowiem dużo poważniejsze skutki dla jej mieszkańców, aniżeli wyniki wybory parlamentarne. Z tego względu zrozumiałe jest przyznanie prawa do głosowania tylko osobom bezpośrednio zainteresowanym przedmiotem referendum. Zainteresowanie to najlepiej wyraża się w zamieszkiwaniu na terytorium objętym referendum.

Prawo do głosowania w sprawie niepodległości danego terytorium powinny mieć tylko osoby, które są ściśle z nim związane. W przypadku wszelkiego rodzaju wyborów i referendum wyrazem więzi jest posiadanie obywatelstwa danego państwa, referendum niepodległościowe jest jednak specyficzne pod tym względem. Wydaje się, że prawo do głosowania powinny posiadać te osoby, które staną się w przyszłości obywatelami Szkocji, jeśli referendum przyniosłoby wynik pozytywny. Wykluczenie z głosowania przyszłych obywateli mogłoby bowiem podważać wynik referendum<sup>44</sup>.

Określając katalog osób posiadających prawo do głosowania ustawodawca powinien mieć zatem ogólny zarys zasad, według których przyznawane będzie obywatelstwo nowego państwa. O niepodległości nie powinny decydować osoby, które nie będą posiadać obywatelstwa nowego państwa. Z tego

---

<sup>44</sup> R. Ziegler, *op.cit.*, s. 3.

względu krytycznie należy ocenić regulację zgodnie z którą prawo takie przyznano obywatelom Wspólnoty Narodów, a nawet UE. Należy zauważyć, że prawo UE nie zobowiązuje państw członkowskich do przyznawania obywatelom UE prawa do głosowania w referendum lokalnych czy regionalnych, a jedynie w wyborach władz samorządowych stopnia podstawowego. Należy wskazać również że wiele, jeśli nie większość, z tych osób, przebywa w terytorium Szkocji czasowo i nie jest trwale z nią związana. Jednocześnie prawa do głosowania zostali pozbawieni stali mieszkańcy Szkocji odbywający w terminie referendum karę pozbawienia wolności, nawet jeśli ulega ona zakończeniu w krótkim czasie po referendum. Z głosowania wyłączeni zostali również obywatele brytyjscy, którzy przez większość życia stale zamieszkiwali w Szkocji, jednakże czasowo ją opuścili.

W przypadku referendum niepodległościowego, nie powinno się posługiwać kryterium obywatelstwa państwa, z którego dane terytorium chce się wyodrębnić, zaś odpowiedniej długości cenzus domicylu. Wprowadzenie takiego katalogu osób uprawnionych do głosowania ustalonego w porozumieniu mogło być celowym działaniem rządu brytyjskiego. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku pozytywnego dla secesjonistów wyniku referendum nowo powstałe państwo szkockie prawdopodobnie musiałyby się ubiegać o przyjęcie do UE, co byłoby niekorzystne dla obywateli UE, którzy na terytorium szkockim zamieszkują. Oczywiście taki argument dotyczy wszystkich mieszkańców Szkocji, jednakże stali mieszkańcy biorą pod uwagę również czynniki ekonomiczne, jak poczucie odrębności, własnej narodowości itp., które w społeczeństwie kształtowały się przez lata walki o niepodległość.

Podsumowując, referendum w sprawie wyodrębnienia się danego terytorium z istniejącego państwa jest szczególną formą demokracji bezpośredniej, która wymaga odrębnego uregulowania. Przykład referendum szkockiego pokazuje, że takie wyodrębnienie możliwe jest z uniknięciem konfliktu pomiędzy państwem a mieszkańcami terytorium, które pragnie się z niego wyodrębnić. Niestety zdecydowana większość państw opiera się wszelkimi środkami przed przeprowadzeniem tego typu głosowania (przykład Hiszpanii). W związku z powyższym warto się zastanowić nad przyjęciem konwencji międzynarodowej, która regulowałaby zasady przeprowadzania re-

ferendów niepodległościowych lub przynajmniej zaleceń w tym zakresie<sup>45</sup>. W przypadku tego typu głosowań rzeczą fundamentalną jest właściwe określenie kręgu osób uprawnionych do głosowania. Krąg osób uprawnionych do głosowania w szkockim referendum niepodległościowym w moim przekonaniu został określony w sposób niewłaściwy. Przede wszystkim nie uwzględniono tego, jakim osobom zostanie przyznane obywatelstwo w przypadku pozytywnego wyniku referendum, a to przede wszystkim powinno determinować krąg osób uprawnionych do głosowania. Szkocki rząd nie przedstawił jednoznacznego stanowiska co do tego, jaka zasada będzie dominowała przy przyznawaniu obywatelstwa: *ius soli* czy *ius sanguinis*<sup>46</sup>. Nie przyznanie prawa do głosowania obywatelom brytyjskim urodzonym w Szkocji a zamieszkującym za granicą powinno determinować przyznanie obywatelstwa zgodnie z zasadą *ius soli*. Krytycznie należy również ocenić wyłączenie z udziału w wyborach osoby ubezwłasnowolnione niezależnie od przyczyny ubezwłasnowolnienia, a przede wszystkim ogół więźniów niezależnie od popełnionego przestępstwa oraz długości orzeczonej kary. Powyższe odbiega od standardów wyznaczonych przez Radę Europy.

## Literatura

- Bogdanor V., *The 40 per cent rule*, „Parliamentary Affairs” 1980, t. 33, nr 3.  
Bogdanor V., *Politics and the Constitution*, Aldershot, Dartmouth 1996.  
Czapiewski T., *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, Szczecin 2011.  
Donneley R., *Choosing Scotland's Future. A National Conversation. Independence and responsibility in the modern world*, August 2007.  
Flamini R., *Scotland's Independence Bid: History, Prospects, Challenges*, „World Affairs”, May/June 2013.  
Jakubiak Ł., *Ustrojowo-polityczny status Nowej Kaledonii w świetle konstytucyjnej zasady niepodległości Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.

<sup>45</sup> Najważniejszy dokument dotyczący referendum (*Code of Good Practice on Referendums*) powstały w łonie Komisji Weneckiej działającej w strukturach Rady Europy nie zawiera niestety odnośnie się niestety w ogóle do referendum niepodległościowych.

<sup>46</sup> B. Ryan, *At the Borders of Sovereignty: Nationality and Immigration Policy in an Independent Scotland*, „Journal of Immigration Asylum and Nationality Law” 2014, t. 28, nr 2, s. 147–148.

- Laforest G., Montigny E., *Who votes in a referendum? General comments and some facts concerning Québec*, [w:] *Independence Referendums: Who Should Vote and Who Should be Offered Citizenship?*, red. R. Ziegler, J. Shaw, R. Bauböck, RSCAS 2014/90 Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory.
- Laponce J., *The sovereignty referendum: Quebec and Scotland in comparative perspective*, APSA Toronto meeting, 3–6 September 2009.
- Oliver N., *A History of Scotland*, London 2010.
- Ryan B., *At the Borders of Sovereignty: Nationality and Immigration Policy in an Independent Scotland*, „Journal of Immigration Asylum and Nationality Law” 2014, t. 28, nr 2.
- Tierney S., *Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland*, „University of Edinburgh School of Law Research Paper” 2013, nr 34.
- Vidmar J., *The Scottish Independence Referendum in an International Context*, „Canadian Yearbook of International Law” 2014, t. 51.
- Winetrobe B. K., *The Referendums (Scotland and Wales) Bill [Bill 1 of 1997–98]*, „Research Paper” 97/61 20 May 1997, Home Affairs Section House of Commons Library.
- Wolniaczyk K., *Szkockie dążenia niepodległościowe – płaszczyzna prawna i polityczna*, „Ius Novum” 2014, nr 3.
- Ziegler R., *Kick-off contribution*, [w:] *Independence Referendums: Who Should Vote and Who Should be Offered Citizenship?*, red. R. Ziegler, J. Shaw and R. Bauböck, RSCAS 2014/90 Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory.