

Radosław Grabowski

Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich¹

Pomimo, iż we współczesnych systemach politycznych dominują instytucje służące realizacji zasady przedstawicielstwa, w wielu z nich stosowane są równolegle instytucje demokracji bezpośredniej². Skala tego zjawiska nie jest jednak dokładnie znana, ze względu na różnorodność form demokracji bezpośredniej wykorzystywanych w poszczególnych państwach³. Utrudnienie stanowi także fakt swoistego rozmijania się intencji ustrojodawcy, umieszczającego różnorakie formy demokracji bezpośredniej w konstytucji, oraz ustawodawcy, nie wypełniającego takich deklaracji ustawową treścią. Z uwagi na obszerność zagadnienia, niniejsze opracowanie obejmuje tylko te państwa, których przepisy dopuszczają stosowanie instytucji demokracji bezpośredniej w procesie zmiany konstytucji.

Analiza zastosowania tej instytucji wydaje się istotna, z uwagi na szczególną rolę konstytucji we współczesnych systemach prawnych, w tym kontekście symboliczne znaczenie partycypacji obywateli w procesie zmiany konstytucji. Można postawić tezę, iż stworzenie takiej możliwości dowodzi zaufania państwa do obywateli oraz poważnego traktowania zasady suwerenności narodu. Problemy te wydają się także istotne z uwagi na popularyzację instytucji partycypacji obywatelskiej w sys-

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11–12 marca 2010 r.

² Opinia ta wydaje się być słuszna, szczególnie obecnie, gdy w wielu państwach europejskich mamy do czynienia ze stosunkowo silnymi parlamentami. Szerzej o instytucji referendum: M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 13 i n.

³ W literaturze przedmiotu można odnaleźć różnorodne rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi rodzajami referendów. Tytułem przykładu można przytoczyć następujący katalog: referendum konsultacyjne, referendum ratyfikacyjne, referendum konstytucyjne, referendum ustawodawcze, referendum administracyjne, referendum w sprawach międzynarodowych. Szerzej: E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 19–37.

temach konstytucyjnych współczesnych państw europejskich⁴. Warto przy tym uwzględnić opinie, w myśl których zastosowanie instytucji referendum zatwierdzającego (powszechnie określanego jako konstytucyjne) rodzi wątpliwości co do zasadności kontroli legalności przyjętych w tym trybie zmian konstytucji⁵.

W opracowaniu zostały uwzględnione państwa europejskie, przy czym grupa ta obejmuje zarówno państwa kontynentalne i wyspiarskie, tradycyjnie zaliczane do tej grupy, jak też Turcję. Przeprowadzona analiza ma w założeniu odpowiadać na następujące pytania: Czy obywatele uczestniczą w procesie zmiany konstytucji oraz jaka jest skala tego zjawiska? W których etapach zmian konstytucji biorą udział obywatele? Które formy demokracji bezpośredniej dominują, które natomiast wykorzystywane są sporadycznie; jak ma się realna skala zjawiska do powszechnej opinii?

W wielu państwach europejskich można stwierdzić tendencję do zwiększania udziału suwerena, za jakiego uznaje się obecnie naród⁶, w procedurze zmiany konstytucji⁷. Generalnie można wskazać następujące możliwości bezpośredniego udziału obywateli w tym procesie: po pierwsze, ustanowienie konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej; po drugie, instytucja referendum *a priori* (określana także jako *entierieur* lub *ante legem*); po trzecie, wybory poprzedzające uchwalenie lub ponowne uchwalenie zmian konstytucji; po czwarte, referendum *a posteriori* (określana także jako *posterieur* lub *post legem*) w wariantach stanowiącym, zatwierdzającym lub abrogacyjnym; po piąte, uchwalenie zmiany konstytucji w drodze referendum. Dodatkowe wzmocnienie znaczenia partycypacji społeczeństwa może nastąpić w sytuacji nadania konkretnej formie demokracji bezpośredniej charakteru obligatoryjnego, a nie najpowszechniej stosowanego fakultatywnego.

Instytucja ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej, określana także jako inicjatywa ludowa, funkcjonuje w szesnastu współczesnych państwach europejskich, gdzie traktowana jest jako jeden z instrumentów partycypacji obywatelskiej. Wydaje się ona być naturalnym sposobem realizacji zasady suwerenności narodu. Nieco mniej popularna jest instytucja konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej, co zapewne wynika z tendencji do kontrolowania przez organy konstytucyjne procesu zmian konstytucji, także jeśli chodzi o jego inicjowanie. Brak instytucji konstytucyjnej

⁴ Ibidem, s. 15.

⁵ Opinię taką wyraził A. Szmyt w: *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, pod red. R. Grabowskiego, S. Grabowskiej, Warszawa 2008, s. 272.

⁶ Zamiast określenia naród, kojarzonego z pojęciem natury etnicznej, w konstytucjach wielu państw europejskich używane jest pojęcie lud.

⁷ E. Zieliński, *op.cit.*, s. 21.

tucznej inicjatywy obywatelskiej w systemie prawnym państwa bywa uzasadniany wymogiem zachowania zasad podziału władz, choć nie wydaje się, aby mogło je naruszyć przyznanie prawa inicjatywy różnego rodzaju podmiotom.

Współczesne konstytucje często różnicują wymaganą liczebność grupy podmiotów dysponujących prawem inicjatywy, zależnie czy chodzi o inicjatywę ustawodawczą, czy też o inicjatywę ustrojodawczą. Poszerzenie grupy podmiotów inicjatywnych o obywateli należy traktować jako uelastycznienie konstytucji, gdyż ułatwia jej zmianę. Odwrotne skutki, jeśli chodzi o elastyczność konstytucji, ma zawężenie grupy podmiotów, w tym wypadku poprzez pozbawienie obywateli tego prawa prowadzić do usztywnienia konstytucji.

Tabela 1

państwo	inicjatywa ustawodawcza	inicjatywa konstytucyjna	typ	dotatkowe wymogi
Republika Austrii	100 000	100 000	sformulowana	wymagane poparcie przez minimum 1/6 uprawnionych do głosowania z co najmniej 3 krajów związkowych
Republika Białorusi	50 000	150 000		
Republika Czarnogóry	6000	10 000		
Księstwo Liechtenstein	1000	1500		wymóg przedstawienia inicjatywy sformulowanej w przypadku inicjatywy w sprawie zniesienia monarchii
Republika Litwy	50 000	300 000		
Republika Łotwy	1/10 uprawnionych	1/10 uprawnionych	sformulowana	prawo inicjatywy wykonywane za pośrednictwem prezydenta
Republika Macedonii	10 000	150 000	sformulowana	
Republika Mołdowy	brak	200 000		wymagane poparcie przez minimum 20 000 uprawnionych do głosowania z co najmniej 1/2 jednostek samorządowych
Republika Rumunii	250 000	500 000		wymagane poparcie przez uprawnionych z co najmniej 1/2 okręgów, w tym minimum 20 000 z Bukaresztu
Republika San Marino	60	60		
Republika Serbii	30 000	150 000		
Republika Słowenii	5000	30 000		
Konfederacja Szwajcarska	brak	100 000	sformulowana	inicjatywa niesformulowana w przypadku całkowitej zmiany konstytucji
Republika Włoska	50 000	50 000		

Źródło: Opracowanie własne.

Konstytucyjna inicjatywa obywatelska występuje w czternastu państwach europejskich, wymienionych w powyższej tabeli. Zazwyczaj instytucja ta towarzyszy

ustawodawczej inicjatywie ludowej, gdyż jedynie w czterech państwach europejskich (Republika Albanii⁸, Księstwo Andora⁹, Królestwo Hiszpanii¹⁰ oraz Rzeczpospolita Polska¹¹) występuje inicjatywa ustawodawcza, przy równoczesnym braku instytucji inicjatywy konstytucyjnej. Odwrotna sytuacja ma miejsce w Republice Mołdowy¹² i w Konfederacji Szwajcarskiej¹³, gdzie mamy do czynienia jedynie z inicjatywą konstytucyjną, nie funkcjonuje natomiast inicjatywa obywatelska w sprawie zmiany konstytucji.

Istotne jest nie tylko samo wprowadzenie tej instytucji do systemów konstytucyjnych, ale także zasady jej wykorzystania. W tabeli 1 dane dotyczące poparcia wymaganego w przypadku wykonywania prawa inicjatywy konstytucyjnej zostały zestawione z wymogami obowiązującymi w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wydaje się oczywiste, że wymagane poparcie jest zwykle większe w przypadku inicjatywy konstytucyjnej. Potwierdza to powyższe zestawienie, gdyż taka sytuacja ma miejsce w dziesięciu państwach. Tam, gdzie występuje zróżnicowanie pomiędzy poparciem wymaganym w przypadku inicjatywy ustawodawczej i konstytucyjnej, bywa ono znaczące. W Księstwie Liechtenstein różnica ta wynosi jedynie 50%, w Republice Czarnogóry 66%, w Republice Rumunii 100%, w Republice Białorusi 300%, w Republice Serbii 500%, w Republice Słowenii i w Republice Litwy 600%, a w Republice Macedonii aż 1500%. Poziom wymaganego poparcia jest identyczny w przypadku inicjatywy ustawodawczej i konstytucyjnej w czterech państwach: Republice Austrii, Republice Łotwy, Republice San Marino oraz w Republice Włoskiej. Klasyfikacji tej wymykają się Republika Mołdowy i Konfederacja Szwajcarska, gdzie nie istnieje instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

⁸ Art. 81 ust. 1 Konstytucji Republiki Mołdowy z dnia 21 października 1998 r. w prawo inicjatywy ustawodawczej wyposaża między innymi grupie 20 000 wyborców. Z kolei art. 177 ust. 1 konstytucji prawo inicjatywy konstytucyjnej przyznaje jedynie grupie nie mniej licznej niż 1/5 członków parlamentu. *Konstytucja Republiki Albanii*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, wstęp W. Milanowski, Warszawa 2001.

⁹ P. Uziębło, *Zasady zmiany Konstytucji Księstwa Andory*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 29.

¹⁰ Art. 87 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej m.in. grupie 500 000 obywateli, natomiast art. 166 wyłącza stosowanie ust. 3 w przypadku procedury całkowitej zmiany konstytucji. *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r. znowelizowana dnia 27 sierpnia 1992 r.*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

¹¹ A. Szmyt, op.cit., s. 267.

¹² J. Szymanek, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Mołdowy*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 228–239.

¹³ P. Sarnecki, *Zasady zmiany Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 335–336.

Wymóg przedstawienia projektu, z którym to warunkiem mamy do czynienia w przypadku tzw. inicjatywy sformułowanej, może utrudniać korzystanie z tej instytucji. Rozwiązanie takie zastosowano w konstytucjach Republiki Austrii, Republiki Łotwy, a także Konfederacji Szwajcarskiej. Odwrotna sytuacja, tj. ułatwienie wykorzystania instytucji, ma miejsce w przypadku inicjatywy niesformułowanej, gdzie wystarcza wystąpienie przez obywateli ze stosownym wnioskiem, a opracowanie projektu zmiany należy do parlamentu. Takie regulacje obowiązują w Republice Macedonii. Optymalna wydaje się neutralność przepisów konstytucyjnych w tym zakresie, gdyż pozostawia się grupom obywateli wybór preferowanego sposobu działania. Taka sytuacja ma miejsce w pozostałych – uwzględnionych w tabeli 1 – państwach.

Pojawiające się niekiedy wymogi dodatkowe, w postaci np.: konieczności uzyskania poparcia w określonej liczbie jednostek podziału terytorialnego, są zasadne w państwach typu federalnego (np.: Republika Austrii). Formułowanie takich wymogów w państwach unitarnych dowodzi natomiast istnienia wewnętrznych problemów i napięć społecznych (np.: Republika Mołdowy, Republika Rumunii).

Instytucja referendum *a priori* to instrument pozwalający na zasięgnięcie opinii społeczeństwa, zanim zostaną przygotowane i uchwalone zmiany w prawie, w tym wypadku w konstytucji. Pozwala ona na bardziej efektywne wykorzystanie parlamentu, dzięki możliwości odrzucenia inicjatyw, które prawdopodobnie przepadłyby, czy to podczas głosowania w parlamencie, czy to podczas referendum *a posteriori*. Instytucja ta pozwala także społeczeństwu decydować, choć w ograniczonym stopniu, czym zajmuje się legislatura. Pomimo, iż instytucja ta – jako racjonalizująca prace parlamentarne – zasługuje na pozytywną ocenę, w państwach europejskich występuje sporadycznie.

Instytucja referendum *a priori* funkcjonuje w Konfederacji Szwajcarskiej, przy czym ma tam charakter fakultatywny. Stosowana jest w przypadku wykorzystania konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej oraz w razie powstania nie dających się usunąć rozbieżności stanowisk obu izb parlamentu. Referendum *a priori* jest w Szwajcarii tzw. referendum pojedynczym, tj. głosy są zliczane jedynie w skali konfederacji¹⁴. W razie pozytywnego wyniku tego rodzaju referendum zarządzane są wybory do parlamentu szwajcarskiego¹⁵.

¹⁴ Charakterystyczna cecha tzw. referendum pojedynczego jest brak dodatkowego wymogu uzyskania większości w większości kantonów, co jest typowe dla tzw. referendum podwójnego.

¹⁵ Szerzej: P. Sarnecki, op.cit., s. 336–337.

W systemie konstytucyjnym Królestwa Szwecji referendum *a priori* jest instytucją wykorzystywaną na zasadzie fakultatywności. Przeprowadza się je na wniosek grupy liczącej minimum 1/10 deputowanych, poparty w głosowaniu przez co najmniej 1/3 deputowanych. Wniosek taki można przedstawić w ciągu piętnastu dni od zgłoszenia inicjatywy zmiany konstytucji do parlamentu. Ten typ referendum jest w Szwecji określany jako „referendum dotyczące inicjatywy oczekującej”. Z uwagi na charakterystyczny dla systemów skandynawskich wymóg uchwalenia zmian konstytucji przez parlament kolejnej kadencji, referendum jest przeprowadzane wraz z wyborami do Riksdagu. Wymagane poparcie wynosi co najmniej połowę ważnie oddanych głosów. Nie uzyskanie wymaganej większości oznacza definitywne odrzucenie przez społeczeństwo proponowanych zmian konstytucji¹⁶.

Referendum *a priori* funkcjonuje także w systemie włoskim, jednak jest ono wykorzystywane tylko w jednym, szczególnym przypadku uchwalania tzw. *leggi costituzionali rinforzate*, czyli ustaw konstytucyjnych wzmocnionych. Art. 132 konstytucji nakazuje wykorzystanie tej formuły, o ile zmiana dotyczy łączenia istniejących regionów lub wyodrębnienia nowego regionu. Z uwagi na fakt, iż podział na regiony jest przedmiotem regulacji konstytucyjnych, referendum poprzedza ewentualne zmiany konstytucji. Dalsze prace są uzależnione od uzyskania poparcia większości mieszkańców terytoriów, których dotyczy inicjatywa¹⁷.

Instytucja referendum *a priori* jest także wykorzystywana w ustroju Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Pomimo braku konstytucji w znaczeniu formalnym, a nawet wątpliwości, co do tego które akty powinny tworzyć brytyjską konstytucję w znaczeniu materialnym, Brytyjczykom znane jest pojęcie ustawy ustrojowej. Jako przykłady takich ustaw można wskazać Scotland Act z 1998 r. oraz Government of Wales Act z 1998 r. Uchwalono je po przeprowadzeniu stosownych referendów indykatorywnych, podczas gdy referenda zakończone niepowodzeniem (1878 r.) spowodowały odstąpienie od planów reformy dewolucyjnej, przywracającej parlamenty Szkocji oraz Walii¹⁸.

Kolejną instytucją pozwalającą obywatelom współdecydować o zmianie konstytucji są wybory do parlamentu, odbywające się pomiędzy zainicjowaniem zmian konstytucji lub ich uchwaleniem (zróżnicowanie dotyczy ostatniej fazy postępo-

¹⁶ M. Grzybowski, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Szwecji*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 345–346.

¹⁷ Art. 132 *Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.*, (według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2004 r.), tłum. i wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004.

¹⁸ E. Popławska, *Zasady zmiany Konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 386–387.

wania ustawodawczego przed rozwiązaniem), a ostatecznym uchwaleniem zmian konstytucji przez parlament kolejnej kadencji. Rozwiązanie to, choć typowe dla państw skandynawskich, jest obecnie spotykane w jedenastu państwach europejskich. Należy zaznaczyć, że choć instytucja ta nie jest zaliczana do form partycypacji obywatelskiej, warto ją uwzględnić w niniejszej analizie, ze względu na specyficzny charakter prowadzonych we wspomnianych okolicznościach wyborów. Ich celem jest, *de facto*, podjęcie decyzji o kontynuacji procesu zmiany konstytucji lub jego zakończeniu.

Tabela 2

państwo	pierwsza kadencja	wybory	druga kadencja/uwagi
Królestwo Belgii	wymóg zadeklarowania konieczności rewizji	przedterminowe	wspólna uchwała obu izb
Republika Bułgarii	uchwała 2/3 Zgromadzenia Narodowego o wyborze Wielkiego Zgromadzenia Narodowego	przedterminowe	tylko w wypadku zmiany całkowitej lub zmiany najważniejszych postanowień
Republika Czarnogóry	uchwalenie zmiany konstytucji lub nowej konstytucji.	przedterminowe	tylko w wypadku zmiany najważniejszych zasad ustrojowych
Królestwo Danii	zakończenie procesu ustawodawczego projektu	przedterminowe	Bez możliwości wprowadzania poprawek
Republika Estonii	poparcie projektu zmian w głosowaniu	przedterminowe	wymagana większość minimum 3/5 w pierwszym czytaniu
Republika Finlandii	uchwalenie w drugim czytaniu	terminowe	wymóg uchwalenia w pierwszym roku (ratyfikacja)
Królestwo Hiszpanii	uchwalenie w obu izbach	przedterminowe	bez możliwości wprowadzania poprawek (tylko w wypadku zmiany całkowitej)
Królestwo Holandii	uchwalenie i ogłoszenie ustawy	przedterminowe 2-ej izby	tzw. drugie czytanie projektu zmiany w obu izbach
Republika Islandii	uchwalenie zmian	przedterminowe	
Królestwo Norwegii	publikacja wniosku w formie pisemnej	terminowe	wymóg uchwalenia zmian na 1, 2, lub 3 posiedzeniu po wyborach
Konfederacja Szwajcarska	inicjatywa obywatelska lub odmienne stanowiska izb	przedterminowe	pełna procedura ustawodawcza
Królestwo Szwecji	uchwalenie zmian	przedterminowe	bez możliwości wprowadzania poprawek

Źródło: Opracowanie własne.

Spośród dwunastu państw, których systemom znany jest ten typ referendum, w czterech do rozwiązania parlamentu dochodzi jeszcze przed formalnym uchwaleniem zmian konstytucji. W Królestwie Belgii dzieje się tak po zadeklarowaniu przez parlament konieczności rewizji konstytucji¹⁹. W Republice Bułgarii rozwią-

¹⁹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 41.

zanie parlamentu następuje wyłącznie w przypadku rewizji konstytucji lub tzw. zmiany całkowitej. Rozwiązanie parlamentu następuje po uchwaleniu stosownego wniosku, przy czym wymagane jest poparcie co najmniej 2/3 członków Zgromadzenia Narodowego. Nowo wybrany parlament o zwiększonej liczebności nosi tradycyjnie nazwę Wielkiego Zgromadzenia Narodowego²⁰. Do rozwiązania parlamentu norweskiego dochodzi po opublikowaniu w formie pisemnej projektu zmian²¹. Rozwiązanie parlamentu Konfederacji Szwajcarskiej, w związku z pracami nad projektem zmiany konstytucji, następuje jedynie w szczególnych okolicznościach. Pierwsza okoliczność to złożenie projektu zmiany konstytucji w formie inicjatywy obywatelskiej, druga to spór obu izb parlamentu w sprawie zmiany konstytucji²².

W większości zaliczonych do tej grupy państw regułą jest, że w związku z zainicjowaniem zmiany konstytucji, następuje skrócenie kadencji parlamentu lub jednej z izb. Rozwiązanie takie funkcjonuje w dziesięciu z dwunastu państw. Jedynie w Republice Finlandii i Królestwie Norwegii nie odbywają się w takiej sytuacji wybory przedterminowe, a prace nad zmianami konstytucji są podejmowane po upływie kadencji²³.

Traktowanie państw wymienionych w tabeli 2 jako jednorodnej grupy – a co za tym idzie wyodrębnienie określonej instytucji – jest utrudnione, z uwagi na duże zróżnicowanie proceduralne w poszczególnych państwach. Dotyczy to szczególnie wymogów regulujących uchwalenie zmian konstytucji przez parlament kolejnej kadencji. Konstytucja Królestwa Belgii wymaga, aby projekt zmian konstytucji został uchwalony wspólnie przez obie nowo wybrane izby parlamentu²⁴. W Królestwie Danii kolejny parlament może przyjąć lub odrzucić projekt zmian konstytucji, nie ma jednak prawa wprowadzenia poprawek²⁵. Specyfika modelu estońskiego polega na konieczności uzyskania w parlamencie kolejnej kadencji większości minimum 3/5 głosów w już pierwszym czytaniu. Ponadto, tak jak w Królestwie Danii, w Republice Estonii obowiązuje zakaz wprowadzania poprawek do projek-

²⁰ J. Szymanek, *op.cit.*, s. 72–73.

²¹ P. Mijal, *op.cit.*, s. 253.

²² P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 336.

²³ J. Karp, J. Szymanek, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Finlandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 124–125; P. Mijal, *op.cit.*, s. 253.

²⁴ Art. 195 *Konstytucji Królestwa Belgii*, tekst jednolity z dnia 14 lutego 1994 r., tłum. i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 1996.

²⁵ M. Jabłoński, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Danii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 108.

tu zmian²⁶. Z kolei w Królestwie Hiszpanii wymóg uchwalenia jednobrzmiących zmian przez dwie kolejne kadencje Kortezów Generalnych dotyczy wyłącznie przypadku tzw. całkowitej zmiany konstytucji²⁷. Charakterystyczny dla modelu holenderskiego jest wymóg rozwiązania jedynie drugiej izby oraz tzw. drugie czytanie projektu zmiany w obu izbach parlamentu po wyborach. Królestwo Holandii należy do państw, w których nie ma możliwości zmiany projektu konstytucji na tym etapie procedury²⁸. Konstytucja Królestwa Norwegii wprowadza wymóg uchwalenia zmian konstytucji podczas jednej z trzech pierwszych sesji parlamentu²⁹. W Konfederacji Szwajcarskiej, o ile ma miejsce skrócenie kadencji parlamentu, konieczne jest ponowne przeprowadzenie pełnej procedury ustawodawczej³⁰. Przepisy regulujące zmianę Konstytucji Królestwa Szwecji nakazują dla ważności zmian ich ponowne uchwalenie przez parlament kolejnej kadencji, jednak bez możliwości wprowadzania zmian³¹.

Ciekawostką jest przypadek Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, gdzie tego typu rozwiązania funkcjonują na mocy konwensu konstytucyjnego. Regułą jest, że projekty ustaw o znaczeniu ustrojowym są prezentowane w programie wyborczym partii i jako takie stają się przedmiotem dyskusji. Zakłada się w związku z tym, że korzystny wynik wyborczy oznacza zgodę na ich przeprowadzenie. Skutkiem przyjęcia takich założeń jest wniosek premiera o przeprowadzenie wyborów do Izby Gmin, ilekroć rządząca większość planuje przeprowadzenie nieanonsowanych w programie wyborczym partii, a uznawanych za istotne, zmian w prawie. W Zjednoczonym Królestwie można stwierdzić funkcjonowanie zbliżonego mechanizmu jak w innych, wskazanych w tej części opracowania państwach³².

Instytucja ta, choć niewątpliwie użyteczna i dająca obywatelom realny wpływ na ewentualną zmianę konstytucji, może budzić wątpliwości. Wybory do parla-

²⁶ R. Balicki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Estonii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 116.

²⁷ Art. 167 i 168 *Konstytucji Królestwa Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.*, tłumaczenie i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

²⁸ P. Mikuli, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Holandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 159–160.

²⁹ § 112 *Konstytucji Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r.*, z późniejszymi zmianami, ostatnia z dnia 19 czerwca 1992 r., tłum. i wstęp J. Osiński, Warszawa 1996.

³⁰ P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 336–337.

³¹ J. Ciapała, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Szwecji*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 346–347.

³² E. Popławska, *op.cit.*, s. 386.

mentu przeprowadzane przy okazji zmiany konstytucji mają bowiem charakter referendum. Trudno oczekiwać, aby wyborcy – zależnie od nastrojów dominujących aktualnie w społeczeństwie – nie wykorzystali możliwości przerwania procesu zmian poprzez wybór partii antyreformatorskich, bądź przeciwnie, zagwarantowania zmiany konstytucji poprzez poparcie inicjatorów lub zwolenników zmian.

Najbardziej rozpowszechnioną w państwach europejskich instytucją ustrojową, pozwalającą na partycypację obywateli w procesie zmiany konstytucji, jest referendum *a posteriori*, nazywane powszechnie referendum konstytucyjnym. Może ono mieć charakter stanowiący lub zatwierdzający. O charakterze stanowiącym można mówić, gdy referendum jest ostatnim etapem procesu legislacyjnego, a od jego wyniku zależy uchwalenie konstytucji. Referendum zatwierdzające to z kolei takie, które następuje po zakończeniu procesu legislacyjnego, a poprzedza ewentualne ogłoszenie zmian konstytucji. Co do skutku, nie ma pomiędzy obydwojma ich rodzajami różnic. Spotykane są także referenda suspensywne (zawieszające) oraz derogacyjne (uchylające).

Przedstawiony poniżej podział uwzględnia przede wszystkim kryterium obligatoryjności oraz fakultatywności referendum. W wypadku wymogu przeprowadzenia referendum obligatoryjnego obywatele zyskują gwarancje udziału w procesie zmian konstytucji. W przypadku referendum o charakterze fakultatywnym, ich udział jest uzależniony od decyzji innych podmiotów i zazwyczaj ma charakter polityczny. Sytuacja taka nie służy realizacji zasady suwerenności narodu, oddając decyzję o przeprowadzeniu referendum organom konstytucyjnym, nierzadko niechętnym idei demokracji bezpośredniej.

Tabela 3

państwo	przesłanki organizacji referendum	typ	uwagi
Republika Albanii		fakultatywne	karencja 3 lata
Republika Austrii	rewizja zasad ustroju	obligatoryjne	
		fakultatywne	zmiana częściowa
Księstwo Andora		obligatoryjne	do 30 dni po przekazaniu współkسیężetom
Republika Chorwacji		fakultatywne	wymóg 50% frekwencji wiążący wynik
	wniosek 1/10 uprawnionych do głosowania	obligatoryjne	wymóg 50% frekwencji wiążący wynik
Królestwo Danii		obligatoryjne	do 6 miesięcy po uchwaleniu wymóg 40% frekwencji

państwo	przesłanki organizacji referendum	typ	uwagi
Republika Francuska		fakultatywne	zmiana zatwierdzana w referendum lub przez Kongres
Królestwo Hiszpanii	zmiana całkowita	obligatoryjne	
		fakultatywne	zmiana częściowa
Republika Irlandii		obligatoryjne	poprawka do konstytucji
Republika Islandii	sprzeciw Prezydenta	obligatoryjne	w innych przypadkach referendum fakultatywne
	zmiana statusu kościoła państwowego	obligatoryjne	
Księstwo Liechtenstein		obligatoryjne	
Republika Litwy	zmiana art. 1, rozdziałów I i XIV	obligatoryjne	zmiana art. 1 wymaga poparcia minimum 3/4 uprawnionych do głosowania
Księstwo Luksemburg	wniosek minimum 1/4 deputowanych lub 25 tys. uprawnionych do głosowania	fakultatywne	referendum zastępuje drugie czytanie projektu
Republika Łotwy	zmiana przepisów art. 1, 2, 3, 4, 5, 6 lub 77 konstytucji	obligatoryjne	poparcie większości uprawnionych do głosowania
Republika Malty	zmiana przepisów art. 76/2, 66/3 lub 66/4 konstytucji	obligatoryjne	
Republika Mołdowy	rewizja zasad ustroju	obligatoryjne	
Rzeczpospolita Polska	zmiana przepisów rozdziałów I, II lub XII konstytucji	fakultatywne	wniosek musi zostać zgłoszony do 45 dni od uchwalenia zmian przez podmiot inicjatywny
Republika Rumunii		obligatoryjne	do 30 dni od uchwalenia zmian
Republika San Marino	uchwalenie zmian konstytucji większością bezwzględną zamiast 2/3	fakultatywne	do 90 dni od uchwalenia zmian
Republika Serbii		fakultatywne	do 60 dni od uchwalenia zmian
	zmiana zasad ustroju	obligatoryjne	do 60 dni od uchwalenia zmian
Republika Słowenii	wniosek minimum 30 deputowanych	fakultatywne	karencja 2 lata
Konfederacja Szwajcarska		obligatoryjne	tzw. referendum podwójne
Republika Turecka	wniosek Prezydenta	fakultatywne	
	poparcie zmiany konstytucji większością pomiędzy 3/5 a 2/3 ogólnej liczby WZN	obligatoryjne	
Republika Ukrainy	zmiana przepisów rozdziałów I, III lub XIII konstytucji	obligatoryjne	karencja 1 rok ponowne zmiany w następnej kadencji parlamentu
Republika Węgierska	wniosek złożony przed rozpoczęciem ostatecznego głosowania w parlamencie	fakultatywne	
	wniosek minimum 200 tys. uprawnionych do głosowania	obligatoryjne	

państwo	przesłanki organizacji referendum	typ	uwagi
Republika Włoska	wniosek minimum 500 tys. uprawnionych do głosowania lub minimum 5 rad regionów lub minimum 1/5 członków izby parlamentu.	fakultatywne	referendum suspensywne do 3 miesięcy od ogłoszenia
	zmiana konstytucji poparta przez mniej niż 2/3 ogólnej liczby członków parlamentu	fakultatywne	referendum zatwierdzające
	przełamanie konstytucji	obligatoryjne	szczególne przypadki

Źródło: Opracowanie własne.

Referendum *a posteriori* wprowadziło dwadzieścia pięć państw europejskich, wyszczególnionych w tabeli 3. Podstawowy czynnik różnicujący tę grupę, to charakter referendum. Systemom konstytucyjnym dwudziestu państw znana jest instytucja obligatoryjnego referendum konstytucyjnego. Przeprowadzenie referendum fakultatywnego jest możliwe w trzynastu państwach. Przepisy obowiązujące w ośmiu państwach zakładają, w zależności od okoliczności, przeprowadzenie referendum obligatoryjnego lub fakultatywnego. Szczególnym przypadkiem jest Republika Włoska, gdzie funkcjonują trzy rodzaje referendum *a posteriori*, przy czym w jednym przypadku jest ono organizowane obligatoryjnie (referendum suspensywne, organizowane zgodnie z art. 132 ust. 1 konstytucji), w pozostałych zaś (abrogacyjne, zgodnie z art. 75 oraz konstytucyjne, zgodnie z art. 38 ust. 2 konstytucji) fakultatywnie³³.

Grupa państw wykorzystujących instytucję obligatoryjnego konstytucyjnego referendum *a posteriori* jest zróżnicowana wewnętrznie. W pięciu państwach jest ono organizowane w przypadku każdej zmiany konstytucji. Grupę tę stanowią Księstwo Andora, Królestwo Danii, Republika Irlandii, Republika Rumunii oraz Konfederacja Szwajcarska. Sytuacja taka wydaje się optymalna, o ile poważnie traktujemy ideę partycypacji obywateli w procesie zmiany konstytucji, jednak przyczynia się do znacznego usztywnienia konstytucji. Czternaście państw uzależnia przeprowadzenie referendum obligatoryjnego od zakresu zmian lub zaistnienia określonych okoliczności, co należy traktować jako ograniczenie w zakresie partycypacji obywatelskiej. Wydaje się bowiem, że to do suwerena powinna należeć decyzja, jakie okoliczności wymagają przeprowadzenia ogólnonarodowego głosowania.

³³ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., tłum. i wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004.

Podobne zróżnicowanie cechuje grupę państw umożliwiających przeprowadzenie *a posteriori* fakultatywnego referendum konstytucyjnego. W sześciu państwach nie została wprowadzona reglamentacja w odniesieniu do okoliczności jego przeprowadzenia. Oznacza to pozostawienie decyzji o przeprowadzeniu referendum narodowi oraz organom konstytucyjnym. Do grupy tej zaliczają się Republika Albanii, Republika Austrii, Republika Chorwacji, Republika Francuska, Królestwo Hiszpanii, a także Republika Serbii. Przepisy pozostałych siedmiu państw wyraźnie określają w jakich okolicznościach jest to możliwe.

Skrajnym, gdy chodzi o moc sprawczą, przypadkiem partycypacji obywatelskiej w procesie zmiany konstytucji jest uchwalenie zmian w drodze referendum. Chodzi tu niewątpliwie o referendum stanowiące, mające jednak na celu zmarginalizowanie roli parlamentu lub całkowite wyłączenie tego organu konstytucyjnego z procesu zmiany konstytucji. Można jednak odnieść wrażenie, że w niektórych przypadkach różnica pomiędzy tym trybem, a referendumentem *a posteriori* o charakterze stanowiącym sprowadza się do terminologii.

Instytucja uchwalenia zmian konstytucji w drodze referendum funkcjonuje w Republice Białorusi. Regułą jest, że zmiany konstytucji dokonuje w tym państwie parlament lub obywatele w referendum, jednak art. 140 konstytucji wprowadza wyłączność procedury referendalnej w przypadku zmiany przepisów rozdziałów: I – Podstawy ustroju konstytucyjnego, II – Jednostka, społeczeństwo, państwo, IV – Prezydent, parlament, rząd, sąd oraz VIII – System finansowo-kredytowy Republiki Białorusi. Rozwiązanie takie ma stabilizować konstytucję oraz przeciwdziałać w przyszłości zmianom wprowadzanym wbrew woli A. Łukaszenki. Projekt zmian konstytucji, jak w każdym innym przypadku, przygotowuje komisja złożona z deputowanych, pracująca z udziałem ekspertów³⁴.

W Republice Estonii projekt nowelizacji konstytucji, który ma zostać uchwalony w referendum wymaga wcześniejszej rezolucji, uchwalonej większością co najmniej 3/5 składu parlamentu. Projekt rezolucji, będący projektem zmian konstytucji, przygotowuje parlamentarna Komisja Konstytucyjna do czasu trzeciego czytania, a poprawki do projektu mogą być zgłaszane przez frakcje parlamentarne. W tym trybie mogą być zmieniane postanowienia rozdziałów I, regulującego zasady ogólne, oraz XV, dotyczącego zmiany konstytucji. Referendum może zostać przeprowadzone po upływie trzech miesięcy od uchwalenia rezolucji parlamentu.

³⁴ J. Rychlik, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Białorusi*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 49–50; J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] *Ustroje państw współczesnych 2*, pod red. E. Gdulewicz, Lublin 2005, s. 15–16.

Warto nadmienić, że konstytucja estońska ten tryb zmiany konstytucji wymienia na pierwszym miejscu, przed trybem zakładającym rozwiązanie parlamentu (patrz punkt III) i tzw. trybem pilnej konieczności³⁵.

Uchwalenie konstytucji w drodze referendum umożliwia konstytucja Księstwa Liechtenstein, jednak jedynie w przypadku, gdy dokonuje się przy tej okazji odstępnie od monarchicznej formy państwa. Projekt nowej konstytucji musi zostać opracowany przez parlament, dodatkowo swój projekt przedstawić może panujący książę. Decyzja o wyborze konstytucji, a co za tym idzie formy ustrojowej państwa, należy do obywateli. Jeżeli w referendum przedstawiony zostanie tylko jeden nowy projekt, dla jego przyjęcia wymagana jest absolutna większość głosów. Odrzucenie projektu skutkuje pozostawieniem w mocy obowiązującej Konstytucji Księstwa Liechtenstein. W razie przedstawienia dwu projektów nowej konstytucji, obywatel uprawniony do głosowania ma możliwość wyboru pomiędzy dwoma projektami. Głosowanie odbywa się wówczas w dwu turach. W pierwszej turze obywatel dysponuje dwoma głosami. Może zatem udzielić poparcia dwóm spośród trzech konstytucji: projektowi Landtagu, projektowi panującego księcia lub obowiązującej ustawie zasadniczej. Druga tura głosowania, organizowana czternaście dni od pierwszego głosowania, ma na celu ostateczny wybór konstytucji. Obywatele dysponują jednym głosem, który oddają na jeden z dwu aktów, które w pierwszej turze uzyskały największe poparcie społeczne. Za przyjętą uważana jest ta konstytucja, która otrzyma absolutną większość głosów. Konstytucja wskazana w art. 113 nie wymaga do wejścia w życie aprobaty panującego księcia³⁶.

Obowiązująca Konstytucja Federacji Rosyjskiej została uchwalona w referendum, nie budzi zatem zdziwienia, że istnieje możliwość jej zmiany w analogicznym trybie. Projekt przygotowany przez Zgromadzenie Konstytucyjne może, ale nie musi, być poddany procedurze referendalnej. Konstytucja pozwala dokonać wyboru pomiędzy uchwaleniem zmian konstytucji większością co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Zgromadzenia Konstytucyjnego, albo głosowaniem w referendum. Wyboru procedury należy na mocy art. 135 ust. 3 Konstytucji Federacji Rosyjskiej do Zgromadzenia Konstytucyjnego. O ile dojdzie do ogłoszenia referendum, wymagane jest poparcie ponad połowy uczestników głosowania, przy

³⁵ § 163 *Konstytucji Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r.*, tłum. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łosowski, Warszawa 1997; R. Balicki, op.cit., s. 116.

³⁶ S. Grabowska, R. Grabowski, *Zasady zmiany Konstytucji Księstwa Liechtenstein*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 185–186; *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu z dnia 5 października 1921 r.*, [w:] W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Kraków 2009, s. 103–106.

czym frekwencja musi wynieść minimum połowę uprawnionych do głosowania. Wydaje się, że to rozwiązanie – zarówno z uwagi na wysokie wymogi frekwencyjne, jak i na próg poparcia – będzie stosowane jedynie w przypadku zmian konstytucji o charakterze fundamentalnym³⁷.

Instytucja ta jest także uregulowana w Konstytucji Republiki Ukrainy, która stanowi w art. 5, że „prawo do ustalenia i zmiany ustroju konstytucyjnego na Ukrainie należy wyłącznie do Narodu ukraińskiego i nie może być uzurpowane przez państwo, jego organy lub osoby urzędowe”. Zatem rewizja konstytucji, z zasady dotycząca zasad ustroju, może być na Ukrainie przeprowadzona wyłącznie w tym trybie, choć zwawcy tego systemu konstytucyjnego podkreślają, że wobec braku stosownych przepisów ustawowych są to regulacje o charakterze deklaratoryjnym³⁸.

Powyższa analiza pozwala sformułować następujące wnioski. Dzięki zastosowaniu licznych instytucji demokracji bezpośredniej oraz pośredniej, został zagwarantowany udział obywateli państw europejskich w procesie zmiany konstytucji. Skala tego zjawiska jest znaczna, gdyż spośród czterdziestu sześciu badanych państw, jedynie dziesięć nie dopuszcza stosowania żadnej z poddanych analizie instytucji. Grupa ta jest niejednorodna, w związku z czym trudno wskazać wspólny wyróżnik, poza nieufnością do instytucji partycypacji obywatelskiej, gdy chodzi o procedurę zmiany konstytucji. Pewne zdziwienie budzi fakt, że grupę tę tworzą obok archaicznych – pod względem ustrojowym – Księstwa Monako i Państwa–Miasta Watykańskiego, także Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Federalna Niemiec, Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Portugalii, Republika Grecka, Republika Cypryjska. Jedynie przypadek Bośni i Hercegowiny daje się wyjaśnić specyfiką doświadczeń, okoliczności powstania państwa i jego podstaw ustrojowych.

Jako znak czasów można traktować fakt, że partycypacja obywatelska dotyczy wszystkich niemal etapów procesu zmiany konstytucji. Jest ona wykluczona jedynie w nielicznych wypadkach, gdy prowadzone czynności związane są ze specyfiką sprawowania danej funkcji. Można tu wskazać „wewnętrzne” etapy procedury legislacyjnej (jak prace komisji, głosowanie), bądź czynności związane z promulgacją aktu prawnego.

³⁷ *Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r.*, tłum. A. Kubik, wstęp A. Boisiacki, Warszawa 2000; M. Grzybowski, op.cit., s. 285–286.

³⁸ *Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r.*, tłum. i wstęp E. Toczek, Warszawa 1999; P. Stetciuk, K. Eckhardt, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Ukrainy*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 362–363.

Odpowiedź na pytanie o dominujące formy partycypacji obywatelskiej wymaga sięgnięcia do opracowanych powyżej zestawień, przy czym należy mieć na uwadze formalno-dogmatyczny charakter niniejszego opracowania. Najpowszechniej konstytucje państw europejskich dopuszczają stosowanie referendum *a posteriori*. Instytucja ta występuje w dwudziestu sześciu państwach. Uwzględniono przy tym wszelkie stosowane typy tej instytucji, gdyż może ona funkcjonować w zróżnicowanych postaciach (w wariantach stanowiącym, zatwierdzającym, suspensywnym lub abrogacyjnym).

O rozpowszechnieniu można mówić także w przypadku instytucji konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej. Funkcjonuje ona w osiemnastu państwach europejskich. Sporą popularnością cieszy się – spotykana w dwunastu państwach – instytucja wyborów poprzedzających uchwalenie lub ponowne uchwalenie zmian konstytucji. Budzi to pewne zdziwienie, gdyż podobny rezultat można osiągnąć stosując inne, mniej skomplikowane, instrumenty.

Mniej popularną instytucją jest uchwalanie zmiany konstytucji w drodze referendum. Rozwiązanie takie dopuszcza pięć państw, przy czym – w większości przypadków – można odnieść wrażenie, że jest to zniekształcona instytucja referendum *a posteriori* w wariantach stanowiącym. Wyjątkiem jest Księstwo Liechtenstein, w którym instytucja ta została wyraźnie wyodrębniona i służyć ma określonemu celowi.

Wśród badanych państw jedynie sporadycznie występuje instytucja referendum *a priori*, pomimo, iż stanowi pożyteczny instrument, mogący służyć racjonalizacji działalności ustrojodawczej. Rozwiązanie takie funkcjonuje jedynie w czterech państwach europejskich.

Powyższa analiza potwierdza tezę o rozpowszechnieniu partycypacji obywatelskiej w państwach europejskich. Skala tego zjawiska jest nieco mniejsza w przypadku procesu zmiany konstytucji, ponadto istnieje w tej dziedzinie duże zróżnicowanie. Warunkowo do form partycypacji obywatelskiej w procesie zmiany konstytucji można zaliczyć także wybory do parlamentu, ale jedynie organizowane według formuły nordyckiej, tj. w trakcie prac nad zmianą konstytucji.

Summary

Citizens' participation in the course of constitutional revision – review of the European solutions

Many European countries show tendency to increase the participation of the sovereign, i.e. citizens, in the revision of the constitution. Generally, the citizens may directly participate in the procedure of constitutional revision by means of the following solutions: civil initiative, *a priori* referendum, elections preceding the adoption or re-adoption of the constitutional revisions, *a posteriori* referendum passing, approving or abrogating the revisions and adoption of the constitutional revisions by a referendum.

The above-mentioned institutions have not been adopted in 10 European countries, though it is hard to indicate any other difference than the non-application of civil participation institutions in the course of constitutional revisions. It may be considered surprising that among the countries, apart from Principality of Monaco and State of the Vatican City, are the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, Czech Republic, the Republic of Slovakia, the Republic of Portugal, the Republic of Cyprus, the Republic of Greece and Republic of Bosnia and Herzegovina.