























py miało o wiele bardziej poważne skutki. Po raz pierwszy w historii integracji europejskiej odrzucenie w referendum dokumentu unijnego oznaczało jego definitywne fiasko. Poddając analizie nieudane referendum, można wysunąć pewne wnioski i znaleźć wskazówki na przyszłość. Zarzuty deficytu demokracji UE nie powinny być rozwiewane poprzez zarządzanie referendum, lecz na wcześniejszym etapie przyjmowania pewnych zmian wskazane byłoby przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych i uwzględnienie woli wyborców w konstruowaniu wspólnej Europy. W pierwszej kolejności należy obywatelom zapewnić niezbędne informacje dotyczące funkcjonowania UE, jej instytucji i systemu europejskiego<sup>25</sup>.

### Podsumowanie

Negatywne wyniki referendum rodzą kluczowe pytanie: czy zwykli ludzie – masy – są wystarczająco kompetentni by głosować w złożonych i trudnych sprawach takich, jak przyszłość Unii Europejskiej? Decyzje podjęte w referendach z definicji są poza zasięgiem władzy. Często pojawiają się wątpliwości czy należy poprzeć stosowanie instytucjonalnych urzędzeń pozwalających obywatelom na wyrażenie zgoda odmiennych opinii od wybranych przez nich przedstawicieli do parlamentu zwłaszcza, że niepokojący odsetek elektoratu wykazuje niewiedzę w kwestii integracji europejskiej.

Tabela 8

#### Wiedza społeczna o europejskiej i narodowej polityce

	Prawidłowa odpowiedź (w %)
<b>Wiedza społeczna w zakresie polityki krajowej<sup>a</sup></b>	
Stolica kraju	90
Premier i rząd	87
Władza ustawodawcza	42
Członkowie parlamentu krajowego	42
<b>Wiedza społeczna w zakresie polityki UE<sup>a</sup></b>	
Stolica instytucji unijnych	71
Przewodniczący Komisji Europejskiej	42
Władza ustawodawcza w UE	19
Członkowie Komisji Europejskiej	7
<b>Wiedza na temat Konstytucji Europejskiej<sup>b</sup></b>	
Czy słyszałeś o Konstytucji Europejskiej	67
Utworzenie Ministra Spraw Zagranicznych UE	52
Utworzenie podatku europejskiego	39
Utworzenie Prezydenta Rady Europejskiej	38

<sup>a</sup> Eurobarometr 39,0 (1993) – respondenci z 12 państw członkowskich i Norwegii; <sup>b</sup> Special Eurobarometr 214 (2004) – respondenci z 25 państw członkowskich.

**Źródło:** S. Binzer Hobolt, *Taking Cues on Europe? Voter competence and part endorsement in referendums on European integration*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46, s. 153.

<sup>25</sup> J.-F. Drevet, *L'Europe et les référendums*, „Futuribles” 2008, janvier, no. 337, s. 83.

Dane przytoczone w tabeli 8 wskazują, iż krótko po podpisaniu w 2004 r. w Rzymie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, aż jedna trzecia obywateli europejskich deklarowała, że nigdy nie słyszała o tym dokumencie. Na dodatkowe pytania związane z treścią konstytucji europejskiej mniej niż połowa respondentów udzieliło prawidłowej odpowiedzi. Co więcej, w sondażu opinii publicznej przeprowadzonym po referendum, jedna trzecia Holendrów jako główny powód odrzucenia traktatu wskazała brak informacji. Analiza danych w tabeli 3 skłania do następujących refleksji. Generalizując, wyborcy mają niewielką wiedzę w sprawach politycznych, zaś w kwestiach związanych z integracją europejską wykazują znaczną ignorancję. Europejczycy nie są w stanie udzielić odpowiedzi na podstawowe pytania dotyczące systemu politycznego Unii Europejskiej, jej władz ustawodawczych i organów wykonawczych. Ten powszechny niedostatek wiedzy używany jest jako usprawiedliwienie dla unikania referendum.

Były minister spraw zagranicznych Belgii Erik Derycke w 1997 r. powiedział: *jestem zadowolony, że nie mamy referendum. Jak na miłość boską można wyjaśnić skomplikowaną rzecz – jak euro – stawiając wyborcom w referendum pytanie ‘za’ lub ‘przeciw’?*<sup>26</sup>. Jak wiele szczegółowych informacji potrzebują wyborcy by dokonać właściwego wyboru w referendum? Czy wymaga się od wyborców szczególnej wiedzy na temat zawłości traktatów? Czy wyborcy muszą znać nazwiska wszystkich członków Komisji Europejskiej by podjąć trafną decyzję w unijnych referendach? Jeżeli obywatele nie mają wystarczającej wiedzy w przedmiotowym głosowaniu, czym zatem kierują się oddając głosy w referendum?<sup>27</sup> Jaki jest sens przeprowadzania referendum wśród osób, które często nie dysponują nawet dostateczną wiedzą w danym obszarze. To prawda, że referendum jest najpełniejszą (ze stosowanych współcześnie) formą demokracji bezpośredniej, ale czy w każdym przypadku należy sięgać po głos ludu? Często naród nie orientuje się w zawiłościach tematyki poddawanej pod głosowanie i niepowetowana byłaby to strata, gdyby wielki projekt europejski, wypracowywany latami przez wybitnych polityków, miał zostać zdeptany przez niezorientowane masy. Niejednokrotnie niskie instynkty, zwykłe lęki czy bezpodstawne stereotypy dominują podczas głosowania i przesądają o losie dokumentu.

Valery Giscard d’Estaing w wywiadzie dla „Le Monde” stwierdził, że bardzo dobrym pomysłem jest sięgnięcie po referendum pod warunkiem, że odpowiedź w nim będzie brzmiała „tak”<sup>28</sup>. Dla zwolenników idei demokracji bezpośredniej w UE, referendum jawi się jak podatne narzędzie służące wzmacnianiu więzi między obywatelami i UE. Pamiętać jednak należy, że zarówno zwolennicy suwerenności narodowej, jak i eurosceptycy równie szybko zrozumieli możliwości, jakie daje użycie referendum. Posiłkując się tym instrumentem podejmują próby blokowania integracji europejskiej. Zjawisko takie miało miejsce w kilku państwach. W 1991 r. ówczesna premier gabinetu brytyjskiego Margaret Thatcher domagała się przeprowadzenia referendum w sprawie euro nie ukrywając, że oczekiwała wyniku negatywnego. W 1992 r. francuscy „obrońcy” suwerenności narodowej (Jean-Pierre Chevènement i Charles Pasqua) żądali referendum w sprawie ratyfikacji traktatu z Maastricht. W 2008 r.

<sup>26</sup> S. Binzer Hobolt, *Taking Cues on Europe? Voter competence and part endorsements in referendums on European integration*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46, s. 154.

<sup>27</sup> Sara Binzer Hobolt słusznie zauważa, że referendum przedstawia wyborcom inny wybór aniżeli wybory parlamentarne, samorządowe czy prezydenckie. Na kartkach do głosowania nie ma ani partii politycznych, ani kandydatów określonych imiennie, zaś wyborcy muszą dokonać wyboru pomiędzy alternatywami często im nieznanymi; S. Binzer Hobolt, *How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendum*, „Party Politics” 2006, vol. 12, nr 5, s. 624.

<sup>28</sup> „Le Monde”, 6 maja 2005.

francuscy eurosceptycy podjęli walkę o poddanie pod referendum traktatu lizbońskiego licząc, że Francuzi powiedzą „nie”, tak, jak to uczynili w przypadku Konstytucji dla Europy<sup>29</sup>.

Podkreślić należy, iż w rzeczywistości referenda europejskie w pierwszej kolejności wynikają z wewnętrznej polityki danego państwa. Wyborcy niekoniecznie udzielają bezpośrednio odpowiedzi na pytanie postawione w referendum, którego przedmiot stanowi przyszłość UE. W znacznej mierze referendum gromadzi wyborców wysyłających sygnały do rządu<sup>30</sup> czy lokalnych władz. A dzieje się to przy okazji referendum w sprawie integracji europejskiej<sup>31</sup>. Uciekanie się do referendum miało na celu zapobiegnięciu (przynajmniej w pewnym stopniu) deficytowi demokracji europejskiej w UE. Eurosypatycy oczekiwali, iż powszechne głosowanie pozwoli przełamać sprzeciw zadeklarowanych obrońców suwerenności. Z kolei eurosceptycy obawiali się, iż referendum może pomóc w stworzeniu Europy federalnej. Tymczasem według badań Eurobarometru, w wielu państwach członkowskich UE (przodują Szwedzi) obywatele odrzucają wszelkie wzmocnienie władzy instytucji UE kosztem instytucji narodowych i w niewielkim stopniu (w przeciwieństwie do elit politycznych) deklarują potrzebę posiadania europejskiej tożsamości obok tożsamości narodowej<sup>32</sup>. A przecież tożsamość europejska nie jest konkurencyjna wobec tożsamości narodowej, jedynie ją uzupełnia<sup>33</sup>.

Przyjmując, iż rozważania dotyczące istnienia czy raczej braku wspólnej tożsamości kulturowej na poziomie europejskim<sup>34</sup>, wskazać należy konieczność oddzielenia bieżącej polityki wewnętrznej danego państwa od kwestii integracji rozpatrywanej w referendum. Postuluje się przeprowadzenie konsultacji tego samego dnia we wszystkich państwach członkowskich UE i branie pod uwagę wyniku globalnego. Ale na takie rozwiązanie – rzecz jasna – nie ma zgody rządów.

Idea bezpośredniego odwołania się do obywateli europejskich w kwestii integracji europejskiej z pewnością zasługuje na pochwałę. Parafrazując słowa d'Estainga, pomysł sięgnięcia po referendum, celem zatwierdzenia skomplikowanego dokumentu europejskiego, zasługuje na głębokie przemyślenie. Należy wyeliminować potencjalne sytuacje, w których jedno państwo może blokować pozostałe. Coraz więcej osobowości opowiada się za ideą organizowania referendum na skalę europejską, czyli tego samego dnia we wszystkich państwach członkowskich Unii. Obywatele powinno wzywać się do głosowania w konkretnej kwestii, a nie w sprawie ratyfikacji tekstu jakiegokolwiek traktatu. Traktaty są pisane specyficznym żargonem prawniczym, nie do odczytania i zrozumienia przez zwykłych obywateli. W opinii wyborców traktaty uchodzą za trudne i mało zrozumiałe. Bronisław Geremek sugerował, by Europejczycy konsultowani byli np. w kwestii ustanowienia wspólnej polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa europejskiego, a nie konkretnego traktatu<sup>35</sup>. Poddając pod

<sup>29</sup> C. Deloy, *Du référendum en Europe*, w: *L'Opinion européenne*, red. D. Reynié, Paris 2009, s. 112.

<sup>30</sup> Po negatywnym wyniku głosowania we Francji w 2005 r. pojawiły się komentarze, iż w imię demokracji prezydent Jacques Chirac zarządził referendum. Chciał przypomnieć się ludowi i w efekcie spotkał się z nim tam, gdzie jest jego miejsce – na śmietniku historii; N. Dupont-Aignan, *Le coup d'état simplifié. Appel aux citoyens libres d'un pays qui ne le sera bientôt plus du tout*, Monaco 2008, s. 33.

<sup>31</sup> J.-F. Drevet, *L'Europe et...*, op. cit., s. 82.

<sup>32</sup> A. M. Suszycki, *Dyskurs europejski w Szwecji*, w: *Unia Europejska po traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, red. Z. Czachór, Poznań 2006, s. 132.

<sup>33</sup> W. Tomaszewski, R. Riedel, *Europeizacja w wymiarze tożsamościowym*, w: *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Toruń 2010, s. 149.

<sup>34</sup> A. Wiktorska-Święcka, *Europeizacja wartości demokratycznych w procesie kształtowania europejskiej tożsamości*, w: *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Toruń 2010, s. 158–159.

<sup>35</sup> C. Deloy, *Du référendum en...*, op. cit., s. 113.

głosowanie w referendum traktat i uzależniając jego przyjęcie od wyniku głosowania, trzeba być głębokiej wiary, iż obywatele zapoznali się z treścią dokumentu<sup>36</sup>.

Unia Europejska – jako transnarodowa konstrukcja oparta na dobrowolnym członkostwie – ma obowiązek wymyślić instrumenty celem zaangażowania obywateli w kształtowanie procesu integracji europejskiej. Jednym z postulatów zmniejszenia deficytu demokracji i zwiększenia zakresu legitymizacji bezpośredniej na szczeblu UE było wprowadzenie instytucji europejskiej inicjatywy ludowej (TK – art. I-47 ust. 4). Inicjatywa ta nie miała oznaczać prawa bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, lecz jedynie prawo zwrócenia się do Komisji Europejskiej, by sformułowała ona projekt aktu prawnego i wszczęła stosowną procedurę, której szczegóły miała określić ustawa europejska<sup>37</sup>. Traktat lizboński kontynuuje tę ideę. W art. 11-4 przewiduje prawo inicjatywy ludowej, przysługujące obywatelom (co najmniej jednego miliona znacznej liczby państw członkowskich) wyrażające się w uprawnieniu przedstawienia nowych propozycji Komisji Europejskiej w sprawie wszelkich kwestii uznanych za konieczne, by umożliwić Europejczykom wysłuchanie ich opinii i uczestniczenie w kształtowaniu konstrukcji europejskiej.

Przeprowadzenie referendum na skalę europejską, tzn. tego samego dnia w państwach członkowskich Unii, nie jest proste. Jak bowiem połączyć jednomyślność, tzn. wymóg konsensusu, z logiką większości głosujących? Jeden z deputowanych do Parlamentu Europejskiego Daniel Cohn-Bendit przedstawił następującą propozycję – wynik referendum byłby ważny pod warunkiem, że dwie trzecie obywateli UE oddałoby głos „za”. Pod wieloma względami jest to rozsądna propozycja, lecz nie ma pewności, że zostanie zaakceptowana. Demokracja bezpośrednia po części przyczyniła się do poważnego kryzysu w UE, obrazowanego nie tylko odrzuceniem w referendum Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, ale także nieprzyjęciem początkowo przez Irlandczyków traktatu z Lizbony. Nie można jednak zapominać, iż odrzucenie tych dwóch najnowszych dokumentów ma niewiele wspólnego z samą ich treścią<sup>38</sup>.

### Bibliografia

- Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2008.
- Binzer Hobolt S., *How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendum*, „Party Politics” 2006, vol. 12 (5).
- Binzer Hobolt S., *Taking Cues on Europe? Voter competence and part endorsements in referendums on European integration*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46.
- Bokszczanin I., *Instytucja referendum ratyfikacyjnego w procesie integracji w Europie*, w: *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, A. Szymański, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Bokszczanin I., *Referendum w Wielkiej Brytanii*, w: *Referendum w państwach Europy*, E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Deloy C., *Du référendum en Europe*, w: *L'Opinion européenne*, red. D. Reynié, Paris 2009.

<sup>36</sup> C. Perrotin, Y. Ladmirał, *Oui ou non à la Constitution européenne?*, Paris 2005, s. 9.

<sup>37</sup> L. Graniszewski, T. Kownacki, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej*, w: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>38</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 19.

- Drevet J.-F., *L'Europe et les référendums*, „Futuribles” 2008, janvier, no. 337.
- Dupont-Aignan N., *Le coup d'état simplifié. Appel aux citoyens libres d'un pays qui ne le sera bientôt plus du tout*, Wyd. Rocher, Monaco 2008.
- Dyda E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.
- Europe Documents*, 18 juin 1988, no. 1510/1511.
- Graniszewski L., Kownacki T., *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej*, w: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. K. A. Wojtaszczyk, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2006.
- Hug S., Schulz T., *Referendums and Ratification of the EU Constitution*, w: *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, red. Z. T. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller, Wiesbaden 2007.
- Kruk-Jarosz M., *Uwagi o wybranych zagadnieniach Parlamentu Europejskiego (tezy)*, w: *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Kuźlewska E., *Irlandzkie referendum w sprawie ratyfikacji traktatu z Nicei*, „Zeszyty Politologiczne” 2005, nr 5.
- Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2006.
- Kuźlewska E., *The Impact of Referendums on the Process of European Integration*, „Baltic Journal of Law & Politics” 2009, vol. 2, no. 2.
- Laursen F., *Concluding Remarks: The Constitutional Treaty is Dead, Long Live European Constitutionalism*, w: *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, red. F. Laursen, Leiden–Boston 2008.
- „Le Monde”, 6 maja 2005.
- Mamadouh V., *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of 'Europe' in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, „Journal of Cultural Geography” October 2009, vol. 26, nr 3.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Nielsen R. L., *Everything Shall Now Be Popular: Explaining Elite Behaviour in the Constitutional Treaty Referenda*, w: *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, red. F. Laursen, Leiden–Boston 2008.
- Perrotin C., Ladmirał Y., *Oui ou non à la Constitution européenne?*, Paris 2005.
- Piris J.-C., *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge 2006.
- Poboży M., *Holandia*, w: *Prawno-ustrojowy wymiar Traktatów Wspólnotowych*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007.
- Polak M., *Kontrowersje wokół procesu reformowania UE na przykładzie postanowień Traktatu Lizbońskiego*, w: *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Riedel R., *Demokracja w Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy w warunkach globalizacji*, w: *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. R. Riedel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Sapir J., *La fin de l'eurolibéralisme*, Paris 2006.
- Suchocka H., *Jaka konstytucja dla rozszerzającej się Europy?*, w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Suszycki A. M., *Dyskurs europejski w Szwecji*, w: *Unia Europejska po traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, red. Z. Czachór, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2006.
- Tkaczyński J. W., Potorski R., Willa R., *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2007.
- Tomaszewski W., Riedel R., *Europeizacja w wymiarze tożsamościowym*, w: *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Tosiek P., Wicha M., *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Vries de, C. E., *The Impact of EU Referenda on National Electoral Politics: The Dutch Case*, „West European Politics” January 2009, vol. 32 (1).
- Wiktorska-Świąćka A., *Europeizacja wartości demokratycznych w procesie kształtowania europejskiej tożsamości*, w: *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Witkowska M., *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

---

### Summary

#### **Direct democracy in the European Union (with particular emphasis on the Constitutional Treaty of the European Union)**

The literature on the subject expresses the uniform opinion that direct democracy increases citizens' interest in political matters, and that a referendum on broadly understood European integration transfers the European debate to the level of a national political discussion conducted not only by politicians, but primarily by citizens. It seems a reasonable solution, then to bring European citizens closer to making decisions by means of referenda. Recently referenda have clearly gained in importance, as evidenced by the growing number of votes cast by citizens. Western literature has named this phenomenon 'referendomania.' The ruling elite appealing to citizens to express their standpoint on matters of broadly understood European integration can be perceived as a certain form of evolution of the EU's political system, where particular emphasis is placed on the involvement of common people.