



Warszawa, 13 lipca 2017 r.

Opinia do petycji w sprawie referendum ogólnokrajowego i zmiany Konstytucji

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem petycji (P9-18/17) jest wprowadzenie do Konstytucji obowiązku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w przypadku gdy wniosek taki złoży grupa 500 000 osób uprawnionych do głosowania oraz przyznanie prawa do złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji takiej samej grupie osób.

II. Aspekt porównawczy

1. W Szwajcarii na poziomie ogólnopaństwowym występuje kilka rodzajów instytucji demokracji bezpośredniej (art. 138-142 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej). Są to:

1) **inicjatywa ludowa** w sprawie:

- a) całkowitej zmiany Konstytucji: na żądanie 100 000 uprawnionych do głosowania żądanie to jest przedstawiane pod głosowanie Narodowi,
- b) częściowej zmiany Konstytucji Federalnej: również na wniosek 100 000; parlament może ją odrzucić tylko wtedy, gdy narusza jedność formy, jedność materii lub bezwzględnie obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego; ponadto, jeżeli parlament nie zgadza się z inicjatywą ludową, może przedstawić alternatywny projekt, wtedy w referendum głosowane są oba,

3) **referendum obligatoryjne**: np. wszelkie zmiany Konstytucji; przystąpienie do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych,

4) **referendum fakultatywne**; na żądanie 50 000 uprawnionych do głosowania lub ośmiu kantonów przedstawia się narodowi pod głosowanie np. wszelkie uchwalone przez parlament ustawy (jest to rodzaj **weta ludowego**).

Podsumowując, w Szwajcarii nie istnieje obywatelska inicjatywa ustawodawcza; Szwajcarzy mogą natomiast inicjować zmianę Konstytucji i obligatoryjnie każdą zmianę

w Konstytucji zatwierdzać, a jeżeli chodzi o ustawy zwykłe to mogą je w referendum jedynie wetować.

Jeżeli chodzi o większość niezbędną do ważności referendum w Szwajcarii, projekt przedstawiony Narodowi pod głosowanie zostaje przyjęty, jeżeli wypowiada się za nim większość głosujących (nie ma wymogu frekwencji). Niekiedy wymagana jest dodatkowo większość liczona kantonami. W praktyce kilka wniosków o referendum głosowanych jest we wspólnym terminie. W 2016 r. odbyło się 13 referendów w czterech terminach. Frekwencja wynosiła w nich od 43 do 63%. Np. 28 lutego 2016 r. odbyło się głosowanie nad czterema wnioskami: 1) w sprawie przepisów podatkowych dla małżeństw i definicji małżeństwa, 2) w sprawie wydalenia zagranicznych przestępców, 3) w sprawie zakazu spekulacji żywnością, 4) w sprawie ruchu drogowego w rejonie alpejskim. Pierwsze trzy kwestie były głosowane z inicjatywy ludowej. Czwarta inicjatywa to weto do ustawy.

W Rumunii obligatoryjne referendum przeprowadzane jest po każdej nowelizacji konstytucji (art. 151 Konstytucji Rumuni).

W przypadku niektórych zmian w konstytucji referendum jest też obligatoryjne w Estonii, Litwie i Łotwie. W Estonii parlament ma prawo poddać pod referendum projekt ustawy lub inną kwestię państwową. Decyzja narodu podejmowana jest większością głosów osób biorących udział w referendum (§ 105 Konstytucji).

W Litwie z wnioskiem w sprawie zmiany lub uzupełnienia Konstytucji Republiki Litewskiej może wystąpić do Seimasu oprócz grupy członków Seimasu, liczącej co najmniej jednej czwartej ogólnej liczby członków Seimasu, także co najmniej 300 000 wyborców (art. 147 Konstytucji).

W Łotwie prezydent ma prawo (a na wniosek jednej trzeciej członków parlamentu obowiązek) odroczyć podpisanie ustawy na okres dwóch miesięcy, a w tym czasie ustawa może być poddana pod referendum, jeżeli zażąda tego 1/10 wyborców. Referendum nie przeprowadza się jednak, gdy parlament ponownie podda ustawę pod głosowanie, a za jej uchwaleniem opowie się nie mniej niż trzy czwarte jego członków. Ustawę uchwaloną przez parlament i odroczoną uznaje się za uchyloną, jeśli liczba osób, które wzięły udział w referendum narodowym stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do parlamentu i jeżeli większość głosowała za anulowaniem ustawy. Niektóre ustawy nie mogą być przedmiotem referendum (art. 72 i 73 Konstytucji).

W Dniu do zarządzenia referendum nad ustawą wystarczy złożone w ciągu trzech dni od głosowania żądanie jednej trzeciej deputowanych. W referendum oddaje się głosy za i przeciw projektowi ustawy. Dla odrzucenia projektu ustawy, przeciw musi głosować większość wyborców biorących udział w głosowaniu i nie mniej niż trzydzieści procent wszystkich uprawnionych do głosowania. W razie nagłej potrzeby projekt ustawy, który może być poddany pod referendum, może uzyskać sankcję królewską bezpośrednio po uchwaleniu pod warunkiem, że zawiera odpowiednią klauzulę. Ustawa taka utraci moc po negatywnym dla niej wyniku referendum (§ 42 Konstytucji).

III. Wcześniejsze inicjatywy

W 2013 r. grupa posłów zgłosiła projekt zmiany Konstytucji RP z 1997 r. (druk 1646) przewidujący m.in. dodanie przepisu przewidującego, że Sejm ma obowiązek zarządzenia referendum ogólnokrajowego, „jeśli z inicjatywą wystąpi grupa co najmniej 1.000.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”, oraz przepisu przewidującego, że projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć także „grupa co najmniej 1.000.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”.

IV. Uwagi do projektu zawartego w petycji

1. W proponowanym w petycji art. 125 ust. 2 Konstytucji pomieszano czynność składania wniosku o zarządzenie referendum z czynnością zarządzania referendum. O ile czynność składania wniosku można pozostawić grupie osób, czy to obywateli, czy to posłów, to samo zarządzenie referendum powinno należeć do organu. W szczególności, gdy dokonanie jakiejś czynności, w związku z zaistniałymi i nie podlegającymi ocenie przesłankami jest, w świetle przepisów obligatoryjne, dokonanie takiej czynności powierza się na ogół organowi jednoosobowemu. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji, w której organ kolegialny, choć jako organ ma obowiązek dokonania tej czynności (zarządzenie referendum), to członkowie tego organu (zgodnie z regułą przewidującą, że istotą głosowania posłów jest osobisty wybór spośród co najmniej dwóch opcji - tu: za lub przeciw), mogą skutecznie zablokować dokonanie tej czynności.

W konsekwencji należałoby pozostawić ust. 2 bez zmian, a wprowadzić ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Referendum ogólnokrajowe zarządza również Marszałek Sejmu (albo: Prezydent Rzeczypospolitej) na wniosek grupy co najmniej 500.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.”.

2. Jeżeli chodzi o propozycję uchylenia art. 125 ust. 3, jej przyjęcie nie naruszałoby spójności przepisów konstytucji (w innych referendach Konstytucja RP też nie wymaga progu frekwencyjnego). Nie sposób jednak przyjąć, że przepis art. 125 ust. 3 jest sprzeczny z art. 4 ust. 2 Konstytucji, ani jakimkolwiek innym przepisem Konstytucji. Nawet jeżeli z przepisu art. 4 ust. 2 wynikałoby, że Naród sprawuje władzę niezależnie od liczby osób biorących udział w referendum, to art. 125 ust. 3, jako przepis tej samej rangi, musiałby być traktowany, jako wyjątek od art. 4 ust. 2.

3. W odniesieniu do proponowanej zmiany art. 235 ust. 1 należy na pewno nanieść poprawki natury redakcyjnej, mające na celu m.in. upodobnienie go do podobnych przepisów Konstytucji. W konsekwencji, zamiast nowelizacji tej jednostki redakcyjnej, należałoby dodać ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć również grupa co najmniej 500.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.”.

4. Do ustawy zmieniającej Konstytucję RP należałoby dodać przepis o wejściu ustawy w życie - np. 6 miesięcy od dnia ogłoszenia - tak by dać ustawodawcy czas na przygotowanie nowelizacji ustawy o referendum.

Ekspert ds. legislacji

Marek Jarentowski