

Patryk Rejs

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego *Pro publico bono*

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest całościowe przedstawienie instrumentów demokracji bezpośredniej w Republice Austrii. W celu przybliżenia tematu autor zestawia i porówna instytucje referendum ogólnokrajowego w Polsce i Austrii. Taki wybór tematyki opracowania wynika z braku holistycznego ujęcia tej kwestii w polskojęzycznej literaturze przedmiotu. Ukazały się wprawdzie w języku polskim opracowania porównawcze instytucji referendalnej czy form demokracji bezpośredniej w wybranych państwach Europy, w tym również Austrii, ale większość z nich traktuje o temacie wyłącznie pobieżnie. Ponadto nie uwzględniają one *Volksbefragung*¹, przeprowadzonego pierwszy raz w historii tego kraju dopiero w 2013 r. Z powodu „ożywienia” i wykorzystania tej instytucji w praktyce, w celu pełniejszego obrazu funkcjonowania demokracji bezpośredniej, istnieje potrzeba zestawienia i porównania form partycypacji społecznej w referendum również w świetle tego wydarzenia². Oczywiście nie sposób skupić się na omówieniu tylko jednego głosowania w oderwaniu od ogólniejszego porównania form demokracji bezpośredniej w obu krajach. Stąd też wynika potrzeba przedstawienia również innych instytucji przewidzianych w obu porównywanych ustrojach. Zagadnienia te mają charakter uzupełniający wobec głównego tematu niniejszego opracowania i dopełniają całości publikacji.

¹ Referendum konsultacyjnego; z uwagi na spór co do charakteru prawnego tej instytucji (jedni uważają je za referendum, inni za konsultacje społeczne), który zostanie rozstrzygnięty w dalszej części pracy, oraz bliskiego pokrewieństwa z inną z austriackich form demokracji bezpośredniej – *Volksabstimmung* – autor zdecydował się na pozostanie przy nazwie oryginalnej, nieprzetłumaczonej.

² Większość tłumaczeń z języka niemieckiego ma charakter odautorski. Wyjątek stanowią przepisy Federalnej Ustawy Konstytucyjnej (konstytucji Austrii) – tłum. Piotr Czarny i Bogumił Naleziński.

2. Demokracja pośrednia a bezpośrednia – zasada suwerenności narodu³

Podstawową, modelową⁴ formą sprawowania władzy we wszystkich współczesnych państwach jest demokracja pośrednia, zwana również przedstawicielską lub, za prof. Wiesławem Skrzydło, „reprezentacją polityczną”⁵. Paweł Sarnecki, definiując ten rodzaj demokracji, zaznacza, że polega ona na tym, iż „ogół obywateli upoważnia swoich reprezentantów do sprawowania władzy w ich imieniu”⁶. Podobnie ten rodzaj demokracji definiowany jest przez W. Skrzydłę, który jednak kładzie większy nacisk na negatywny charakter tej definicji – „suweren władzy doń należącej nie sprawuje sam, bezpośrednio, lecz czyni to za pośrednictwem wybieranych przez siebie przedstawicieli”⁷. Stąd też demokracja ta zwana jest często przedstawicielską. Zwraca się jednak uwagę, że ściśle rzecz ujmując – władza sprawowana jest nie przez przedstawicieli, lecz przez organy, do których owi przedstawiciele zostali wybrani i które dysponują rzeczywistymi kompetencjami władczymi⁸.

Demokracja pośrednia jest dziś formą podstawową, ponieważ zapewnienie bezpośredniej partycypacji w wykonywaniu władzy choćby części obywateli, nie mówiąc już o ich większości, jest dziś bardzo trudne. Twierdzi się ponadto, że rozwiązanie to jest optymalne, bowiem „powszechne prawo wyborcze stwarza możliwość wyłonienia reprezentatywnego i stabilnego rządu, do którego należy podejmowanie decyzji ostatecznych”⁹. Według jej zwolenników pozwala to oprzeć się na wiedzy i umiejętnościach profesjonalnych polityków oraz ekspertów. Pomimo tych argumentów, zauważa się jednak, że „bez mechanizmów bezpośredniej partycypacji obywatelskiej nie da się zbudować społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie uczestniczącego w życiu publicznym”¹⁰. Optymalną opozycję dla demokracji pośredniej stanowi więc demokracja bezpośrednia wraz z jej narzędziami.

W literaturze zauważa się, że zdefiniowanie pojęcia demokracji bezpośredniej jest trudne i wymaga odwołania się do osiągnięć wielu nauk – w tym między innymi nauk politycznych, prawnych i socjologii¹¹. Każda z tych nauk wypracowała własną definicję,

³ Autor posługuje się w słowie „naród” wielką literą w odniesieniu do narodu w rozumieniu Konstytucji Austrii lub Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w przytoczeniach. W pozostałych wypadkach używa małej litery. W taki sam sposób uzależnia użycie wielkiej litery w wyrazie „konstytucja”.

⁴ Por. B. Banaszak *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 250.

⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 63.

⁶ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 208.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Por. A. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2005, s. 96.

⁹ Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawczoprawna*, Wrocław 1997, s. 212.

¹⁰ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 9.

¹¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 243.

jednak można znaleźć w nich pewien wspólny aspekt. Jak stwierdza S. Grabowska: „Wspólną cechą większości z nich jest osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności (obywateli państwa – miasta, narodu, ludu) w wypełnianiu funkcji publicznych. [...] osoby uprawnione mogą bezpośrednio, w drodze głosowania, decydować o ważnych sprawach dotyczących danego państwa czy społeczeństwa”¹². Ponieważ opracowanie niniejsze ma charakter prawniczy, ogranicza się wyłącznie do przedstawienia definicji demokracji pośredniej wypracowanej przez naukę prawa. Leszek Garlicki zwraca uwagę, że aspekt bezpośredniości demokracji realizuje się w tym, że „decyzje podejmowane są przez ogół wyborców bez pośrednictwa (nawet wyłonionych w drodze wyborów powszechnych) organów państwowych”¹³. Za podstawowe formy demokracji bezpośredniej uznaje on ogólne zgromadzenie wyborców (z zaznaczeniem, że dzisiaj jest ono możliwe do realizacji tylko na szczeblu lokalnym) oraz referendum. Jako uzupełnienie tych dwóch podstawowych form dodaje również inicjatywę ludową oraz weto, przy czym zaznacza, że tym się różnią one od referendum, że wywołują skutki wyłącznie w aspekcie proceduralnym. W podobny sposób demokrację bezpośrednią definiuje również Antoni Rost – dla niego jest to możliwość „podejmowania przez suwerena rozstrzygnięć w prawach publicznych [...] bez pośrednictwa elit politycznych, w tym partii”¹⁴. Wydaje się jednak, że zawężenie definicji i wyłączenie spod niej wszystkich inicjatyw partycypacyjnych, w których choćby częściowo pośredniczy jakikolwiek organ państwowy, jest zbyt daleko idące. Spełnienie tego warunku jest praktycznie niemożliwe, bowiem trudno wyobrazić sobie, by norma nabywała moc obowiązującą z samego li tylko wyrazu woli narodu. Właściwe jest więc rozszerzenie powyższych definicji przez ich uogólnienie. Demokracja bezpośrednia oznacza bardziej to, że suweren wyraża swoją wolę wprost, a nie przez przedstawicieli, niż to, że nie uczestniczy w decyzji (procesie stanowienia prawa) żaden organ państwowy. P. Winczorek zwracał uwagę, że istota demokracji bezpośredniej wyraża się w tym, że „naród wyraża swoją wolę bezpośrednio – przy wykorzystaniu takich instrumentów jak referendum [...] lub obywatelska inicjatywa ustawodawcza”¹⁵. Nacisk w przytoczonej definicji kładziony jest więc raczej na wyraz woli narodu – suwerena niż na bezpośredni charakter tegoż wyrazu. Takie rozumienie może być oczywiście zbyt szerokie, bowiem sprawowanie władzy w demokracji pośredniej również stanowi wyraz woli narodu. By jednak zawęzić dostatecznie tę definicję, przytoczone zostały przykładowe formy demokracji bezpośredniej w Polsce: refe-

¹² S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośrednie w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 9; *eadem*, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 18.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 60.

¹⁴ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005, s. 75.

¹⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 16.

rendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Podobnie demokrację bezpośrednią definiuje B. Banaszak, gdy stwierdza, że „władzę w państwie sprawuje ogół jednostek wchodzących w skład zbiorowego podmiotu suwerenności”¹⁶.

Na koniec rozważań wstępnych należy odnotować, że w systemach konstytucyjnych obu omawianych państw została wprost wysłowiona zasada zwierzchnictwa (suwerenności) narodu. Art. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 października 1920 r.¹⁷ stanowi: „Austria jest republiką demokratyczną. Jej władza¹⁸ pochodzi od Narodu”. Przepis ten, jak stwierdza P. Sarnecki, „należy widzieć w świetle normatywistycznej nauki prawa”¹⁹. Trzeba bowiem pamiętać, że opracowanie tekstu Konstytucji Austrii zostało zlecone teoretykowi prawa i twórcy normatywistycznej teorii prawa, Hansowi Kelsenowi i swoim kształtem jest ona zgodna z jego teoretycznoprawnymi założeniami²⁰. Jako przykład przebijający się na pierwszy plan można podać tu nieopatrzenie tekstu wstępem oraz brak określenia zasad ustrojowych (z wyjątkiem wspomnianego powyżej art. 1 oraz art. 2 określającego federacyjny charakter państwa i wymieniający wchodzące w jego skład kraje związkowe). Widoczne są zatem w Konstytucji Austrii bardzo wyraźnie również dziś (mimo wielokrotnych jej nowelizacji) elementy kelsenowskiej „czystej” teorii prawa. Według tej koncepcji dostrzega się tożsamość pomiędzy prawem a państwem, które od narodu otrzymuje władzę do stanowienia prawa. Dalej – pochodzenie prawa (lub władzy, według tłumaczenia, które ukazało się nakładem Wydawnictwa Sejmowego²¹) od Narodu należy więc rozumieć jako proklamację jego zwierzchnictwa, bowiem wszystkie działania państwa mogą wywodzić się li tylko z woli tego Narodu.

Zasada demokracji wywodząca się z zasady zwierzchnictwa narodu jest naczelną zasadą ustrojową. Demokracja w Austrii realizowana jest w obu formach, pośredniej i bezpośredniej. Należy tutaj poczynić zastrzeżenie, że mimo iż brak jest przepisu konstytucyjnego, który wprost deklarowałby, że suweren może sprawować władzę bezpośrednio, wprowadzone przepisami tej Konstytucji instytucje dają podstawę do wywodzenia tej zasady z innych norm Konstytucji. Instytucjom demokracji pośredniej poświęcony jest następny podrozdział.

¹⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 224.

¹⁷ *Bundesverfassungsgesetz*, dalej również: Konstytucja Austrii.

¹⁸ W oryginale: *Ihr Recht geht vom Volk aus* – „Jej prawo pochodzi od Narodu”; za takim tłumaczeniem opowiada się m.in. K. Kociubiński, *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, s. 14 oraz P. Sarnecki *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 21.

¹⁹ P. Sarnecki, *System...*, s. 23.

²⁰ P. Czarny, B. Naleziński, *Wstęp [w:] Konstytucja Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, s. 11.

²¹ *Konstytucja Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²² zasada suwerenności narodu deklarowana jest przez art. 4. Stanowi on w ust. 1, że „władza zwierzchnia należy do Narodu”, zaś w ust. 2, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Doktryna konstytucyjna rozumie pojęcie suwerenności narodu w ten sam sposób, w jaki rozumiana jest suwerenność Narodu w Konstytucji Austrii, czyli jako zakaz wykonywania władzy inaczej niż w imieniu i z upoważnienia suwerena. Zaznacza się jednak, że taka definicja kładzie nacisk na inny jej aspekt niż w Konstytucji Austrii. P. Sarnecki zwraca uwagę na dwa aspekty suwerenności narodu: pierwszy z nich odnosi się do narodu jako piastuna władzy (wówczas ustrojodawca używa wyrażenia „władza należy do Narodu”), drugi zaś do narodu jako źródła władzy („władza pochodzi od Narodu”)²³. Jak konkluduje dalej – „dwie powyższe intencje wywołują nieco odmienne konsekwencje prawne, przy czym pierwsze określenie idzie naturalnie dalej”²⁴. Naród nie jest tylko tym, który władzy udziela, ale również tym, który jest jej pierwotnym dzierżycielem. Niezależnie jednak od aspektu, na który położony jest nacisk, zasada suwerenności określa pochodzenie władzy, która pochodzi wyłącznie od narodu i to jemu przysługuje prawo do jej wykonywania²⁵. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w odróżnieniu od Konstytucji Austrii, *expressis verbis* przewiduje dwie możliwości sprawowania władzy przez Naród – przez przedstawicieli albo bezpośrednio. Formami demokracji bezpośredniej przewidzianymi przez polską Konstytucję są: referendum oraz ludowa inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 2 Konstytucji). Referendum ze względu na zakres terytorialny można podzielić na: lokalne – przewidziane w art. 170 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 z późn. zm.) oraz ogólnokrajowe.

Referendum ogólnokrajowe można zarządzić w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu część kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 3 Konstytucji; w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – w trybie art. 125; oraz w sprawie zmiany Konstytucji – w trybie art. 235. Materia ta regulowana jest także ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym²⁶. Referendum można podzielić również z uwagi na podstawie kryterium skutków prawnych, jakie wywołuje (wiążące lub niewiążące), oraz na podstawie kryterium obowiązku jego przeprowadzenia (obligatoryjne lub fakultatyw-

²² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²³ P. Sarnecki, *Prawo...*, s. 72.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ R. Chęciński, A. Departout, T. Mądry, *La souveraineté ou les souverainetés? Réflexions sur les relations entre souveraineté de l'État et souveraineté de la nation*, Poznań 2013, s. 241.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 318.

ne). Ponieważ jednak istotą pracy jest przedstawienie instytucji demokracji bezpośredniej, w tym referendum w Austrii, autor zakończy rozważania odnośnie do referendum w Polsce na powyższych uwagach ogólnych. Część zagadnień związanych z referendum ogólnokrajowym zostanie omówiona i porównana z referendum austriackim w podrozdziale siódmym.

3. Instytucje demokracji bezpośredniej w Austrii

Jak już wcześniej wspomniano – zasada demokracji realizuje się w Austrii przede wszystkim przez instytucje demokracji parlamentarnej, a więc w formie przedstawicielskiej. Do form demokracji bezpośredniej przewidzianych przez Konstytucję Austrii zaliczają się: *Volksbegehren* (ludowa inicjatywa ustawodawcza), *Volksabstimmung* oraz *Volksbefragung*. Wszystkie powyższe instytucje są zakotwiczone w Konstytucji, a ponadto każda z nich regulowana jest osobną ustawą związkową.

Ludowa inicjatywa ustawodawcza – *Volksbegehren* – została wprowadzona do austriackiego porządku prawnego na mocy Konstytucji z 1920 r. W art. 41 ust. 2 stanowi ona, że „każdy wniosek przedstawiony przez 100 000 uprawnionych do głosowania lub 1/6 uprawnionych go głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych (inicjatywa ludowa) jest przedkładany Radzie Narodowej²⁷, do rozpatrzenia przez Federalny Urząd Wyborczy. Uprawniony do uczestnictwa w składaniu inicjatywy ludowej jest ten, który w dniu wyborów do Rady Narodowej posiada prawo wyborcze i miejsce stałego pobytu w gminie położonej na terytorium federacji. Inicjatywa ludowa może dotyczyć spraw regulowanych w drodze ustawy federalnej i może być złożona tylko w formie projektu ustawy”. Powyższe przytoczenie wymaga krótkiego objaśnienia. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przepis ten zawiera odesłanie do przepisów Konstytucji regulujących zakres związkowego ustawodawstwa. To Konstytucja bowiem w art. 10–15a szczegółowo określa, jaki zakres spraw został przekazany ustawodawstwu związkowemu, a w jakich sprawach i w jakim zakresie właściwe są kraje związkowe²⁸. Po drugie, należy zwrócić uwagę na sposób przeliczania podpisów wymaganych do wszczęcia tej inicjatywy. Konstytucja wymaga przynajmniej 100 tysięcy podpisów lub jednej szóstej uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych. Krajami związkowymi o najmniejszej liczbie uprawnionych do głosowa-

²⁷ Rada Narodowa to niższa izba austriackiego parlamentu, posiadająca jednakże znacznie większe uprawnienia w stosunku do izby wyższej, to jest Rady Federalnej.

²⁸ Mogą one być właściwe w zakresie legislatywy, legislatywy wykonawczej – nieznannej polskiemu porządkowi prawnemu – lub egzekutywy. Jeśli konstytucja nie zastrzega określonej dziedziny ustawodawstwu związkowemu, wtedy na podstawie art. 15 ust. 1 konstytucji pozostaje ona w zakresie samodzielnego działania krajów.

nia w wyborach do Rady Narodowej w 2013 r. były²⁹: Voraalberg (ok. 268 tysięcy uprawnionych do głosowania), Burgenland (ok. 232 tysięcy uprawnionych do głosowania) i Salzburg (ok. 393 tysięcy uprawnionych do głosowania). Suma jednej szóstej uprawnionych do głosowania w każdym z tych trzech krajów wynosi około 148 tysięcy i prawie o połowę przewyższa liczbę alternatywnie wymaganych podpisów. W świetle tych rozważań trudno zatem zgodzić się z P. Uziębłą, który twierdzi, że „możliwość jej [tj. inicjatywy – przyp. wł.] na nieco odmiennych warunkach mieszkańcom mniejszości landów można uznać za swoisty przywilej wynikający z charakteru państwa”³⁰. Na marginesie należy dodać, że nie całość materii ustawowej może być przedmiotem inicjatywy. Zwraca się wszak uwagę, że inicjatywa ludowa nie może dotyczyć ustawy budżetowej (choć jest to materia, która regulowana jest w ustawie)³¹.

Skorzystanie z instytucji inicjatywy ludowej, jak zauważa S. Grabowska³², jest możliwe w Austrii dopiero od 1931 r., kiedy to uchwalono pierwszą ustawę regulującą tryb postępowania w przypadku wniesienia inicjatywy ustawodawczej. Pierwszą inicjatywę zgłoszono dopiero w 1964 r. Od tamtego czasu zgłoszono 38 inicjatyw, z czego 32 uzyskały wymaganą liczbę podpisów³³ i mogły „trafić na forum Rady Narodowej, która ma obowiązek skierować ją na ścieżkę legislacyjną”³⁴. H. Schambeck zwraca uwagę, że „znaczenia tej formy inicjatywy ustawodawczej nie mierzy się liczbą zgłoszonych projektów [z uwagi na zaangażowanie dużej części społeczeństwa – przyp. aut.]; partie nieuczestniczące w przygotowaniu takiego projektu nie mogą tego faktu ignorować”³⁵. Nie uściśla jednak, na czym owa niemożność polega – w każdym razie nie istnieje żaden przepis prawny, który nakazywałby uchwalenie wniesionej do niej inicjatywy. Regulamin Rady Narodowej, kontynuuje Schambeck, „wyraża troskę o to, aby projekt wniesiony w ramach inicjatywy stał się przynajmniej przedmiotem obrad parlamentu”³⁶. Argument znaczącej roli inicjatywy ustawodawczej przegrywa konfrontację z rzeczywistością, bowiem dotychczas ze wspomnianych 38 inicjatyw tylko jedna zakończyła się uchwaleniem ustawy (i była to w dodatku pierwsza – dotycząca ustawy *Rundfunkgesetz* regulującej sposób finansowania mediów publicznych w Austrii). Warto dodać, że materia inicjatyw bywała bardzo zróżnicowana, a przez to stanowiła odbicie całego spektrum światopoglądów, nieraz stojących ze sobą w jawnej opozycji. Tak było między innymi

²⁹ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/2013/Wahlberechtigte_endg.aspx [dostęp 10.06.2016].

³⁰ P. Uziębło, *op. cit.*, s. 84.

³¹ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 92.

³² *Eadem*, *Formy...*, s. 171.

³³ Dane za Ministerstwem Spraw Zagranicznych Austrii: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx [dostęp 10.06.2016].

³⁴ K. Kociubiński, *op. cit.*, s. 15.

³⁵ H. Schambeck, *Parlament Republiki Austrii*, Warszawa 1997, s. 309.

³⁶ *Ibidem*.

w 1980 r., kiedy zbierano podpisy pod dwoma projektami – zarówno popierającym wznowienie działalności elektrowni atomowej w Zwentendorf, jak i za utrzymaniem jej w stanie wygaszenia³⁷. Od lat 90. XX w. zauważa się znaczący wzrost liczby postępowań w sprawach inicjatywy ludowej. Przełomowy był rok 1997, gdy przeprowadzono aż cztery takie postępowania. Od tamtego czasu liczba ta utrzymuje się na stałym poziomie około jednego–dwóch postępowań rocznie. Zauważa się, że jest ona podejmowana znacznie częściej przez ugrupowania opozycyjne, co wpływa również na ostateczny skutek, jaki inicjatywa odnosi, a raczej jakiego nie odnosi.

Obecnie obowiązującą ustawą w przedmiocie ludowej inicjatywy ustawodawczej jest uchwalona w 1973 r. *Volksbegehrensgesetz*, kilkunastokrotnie nowelizowana. Najistotniejsza z nowelizacji miała miejsce w 1981 r., kiedy obniżono do obecnych wymagania odnoszące się do liczby uprawnionych do głosowania – wcześniej było to przynajmniej 200 tysięcy wyborców lub co najmniej połowa uprawnionych do głosowania w trzech krajach związkowych³⁸. Postępowanie jest inicjowane poprzez złożenie wniosku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na urzędowym formularzu, którego wzór określony jest w załączniku do ustawy. Do wniosku dołącza się dane wnioskodawców oraz upoważnionych przez niego pełnomocników (czterech). Minister nie może odmówić przyjęcia wniosku, jeśli spełnia on wymogi formalne określone w ustawie. Wniosek podlega opłacie, która wynosi obecnie 2729,30 euro pobieranej w gotówce w momencie wniesienia wniosku. Alternatywnie można przedstawić wyciąg z konta bankowego poświadczający przelew kwoty na konto ministerstwa. Opłata ta przeznaczona jest na przygotowanie i rozesłanie do gmin formularzy służących do zbierania podpisów pod wnioskami. Charakterystyczne bowiem dla austriackiej instytucji inicjatywy ustawodawczej jest to, że podpisy zbiera się urzędowo. Na mocy ustawy są to zadania zlecone gmin. Uprawnieni do podpisania projektu są ci, którzy na dzień wniesienia wniosku ukończyli 16 lat, mają miejsce zamieszkania na terenie gminy i zostali wpisani na listę wyborców. Ustawa szczegółowo określa dni³⁹ oraz godziny otwarcia lokali, w których można złożyć podpis – zarówno w dni powszednie (8.00–16.00, a dwa dni co najmniej do 18.00) oraz w soboty i niedziele. Ustawa reguluje nawet tak szczegółową kwestię jak wymagana w każdej gminie liczba lokali przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, niewidomych oraz niedowidzących. Po zakończonym zbieraniu podpisu podaje się do publicznej wiadomości liczbę uprawnionych do oddania podpisu oraz liczbę złożonych podpisów. Czyni się to w dzienniku urzędowym oraz na stronie internetowej. W ciągu czterech tygodni od ogłoszenia pełnomocnicy wniosku inicjującego postępowanie, czte-

³⁷ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx [dostęp 10.06.2016].

³⁸ Por. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 84.

³⁹ Zasadniczo osiem kolejno następujących po sobie dni – § 5 ust. 4 *Volksbegehrensgesetz*.

rech członków Rady Narodowej lub Rad Krajowych mogą wnieść do Sądu Konstytucyjnego skargę na przeprowadzoną akcję zbierania podpisów. Podstawą może być wyłącznie niezgodne z prawem działanie gmin zbierających podpisy, który to zarzut należy stosownie uzasadnić. Jeśli taka skarga nie zostanie złożona, zostanie odrzucona lub oddalona – Związkowy Urząd Wyborczy⁴⁰ przekazuje wymagane dokumenty Radzie Związkowej. Koszty całego postępowania, z wyjątkiem wspomnianych powyżej 2729,30 euro, ponosi Związek. Zwrot kosztów gminom następuje w drodze subwencji. Obecnie wynosi ona 38 centów za każdego uprawnionego do złożenia podpisu niezależnie od liczby rzeczywiście złożonych podpisów i przeprowadzonych w tym czasie inicjatyw.

Drugą instytucją demokracji bezpośredniej w Austrii jest *Volksabstimmung*. Tłumaczenie tej nazwy na język polski napotyka na niemałe trudności i z tego powodu przed zaprezentowaniem instytucji należy poczynić kilka uwag wstępnych. W Konstytucji Austrii występuje kilka rodzajów referendum ogólnozwiązkowych⁴¹. Referendum może być przeprowadzone obligatoryjnie na podstawie art. 60 ust. 6 Konstytucji Austrii w sprawie odwołania urzędującego Prezydenta Republiki lub przy całościowej zmianie Konstytucji na podstawie art. 44 ust. 3; fakultatywnie – na podstawie tego samego artykułu – w przypadku częściowej zmiany Konstytucji lub w przedmiocie wejścia w życie ustawy po jej uchwaleniu przez parlament, a przed jej zatwierdzeniem przez Prezydenta (art. 43). We wszystkich tych sprawach Konstytucja nakazuje lub zezwala przeprowadzić *Volksabstimmung*. Pojęcie to pojawia się również w art. 45 i art. 46, które stanowią, że rozstrzyga w nim większość oddanych głosów⁴², wynik ogłasza się urzędowo⁴³ oraz postępowanie dotyczące *Volksabstimmung* zostanie uregulowane w drodze ustawy związkowej⁴⁴. Z kolei w art. 49b Konstytucja stanowi, że w sprawach o zasadniczym znaczeniu ogólnokrajowym może odbyć się *Volksbefragung*.

W polskiej literaturze tłumaczy się oba terminy różnie. S. Grabowska za referendum uznaje wyłącznie instytucję obejmującą cztery pierwsze przypadki, *Volksbefragung* tłumacząc jako plebiscyt⁴⁵. P. Sarnecki pisze natomiast zamiennie o „konsultacjach”⁴⁶ lub „referendum opiniodawczym”⁴⁷. Z kolei S. Sagan, tłumacząc Konstytucję Austrii, dosyć niekonsekwentnie stosuje oba pojęcia – w art. 44 ust. 3, art. 45 i art. 46 używa pojęcia „głosowania ludowego”, zaś w art. 60 ust. 6 pojęcia „referendum”, tak samo jak

⁴⁰ Odpowiednik polskiej Państwowej Komisji Wyborczej.

⁴¹ W dalszej części pracy również – ogólnokrajowych, choć nazwa ta może mylnie sugerować, że chodzi o referenda na szczeblu krajów związkowych.

⁴² Art. 45 ust. 1 Konstytucji Austrii.

⁴³ Art. 45 ust. 2 Konstytucji Austrii.

⁴⁴ Art. 46 ust. 1 Konstytucji Austrii.

⁴⁵ Por. S. Grabowska, *Formy...*, s. 55–64, 245–252.

⁴⁶ P. Sarnecki, *System...*, s. 24.

⁴⁷ *Ibidem*.

w art. 49b, gdzie ustrojodawca austriacki użył jednak pojęcia *Volksbefragung*⁴⁸. Także M. Musiał-Karg stosuje termin „referendum” zamiennie (i przez to niekonsekwentnie) z terminem „głosowanie ludowe”⁴⁹. Najbardziej konsekwentne tłumaczenie Piotra Czarnego i Bogumiła Nalezińskiego wyraźnie odróżnia *Volksabstimmung* od *Volksbefragung* – pierwsze z nich określając jako „głosowanie ludowe”, drugie jako „referendum konsultacyjne”. Autor niniejszej publikacji jest przekonany, że należy silnie odróżnić obie instytucje, a jednocześnie z uwagi na wiążący charakter *Volksabstimmung* (o czym w dalszej części) określenie „głosowanie ludowe” znacznie bardziej pasuje doń niż do instytucji określonej w art. 49b Konstytucji Austrii. Tę drugą autor konsekwentnie będzie określał jako „referendum” lub „referendum konsultacyjne”.

Jak już wspomniano, instytucja głosowania ludowego w Austrii przewidziana jest przez Konstytucję w czterech przypadkach, w dwóch obligatoryjnie i dwóch fakultatywnie. W każdym z nich ma charakter wiążący, niezależnie od liczby uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział.

Art. 46 Konstytucji Republiki Austrii zawiera odesłanie do przepisów ustawy federalnej. Ustawą tą jest ustawa o głosowaniu ludowym z 1972 r., wielokrotnie nowelizowana⁵⁰. Ustawa ta reguluje kwestię tego, kto ma kompetencję do zarządzenia głosowania (§ 1 VAbstG)⁵¹ oraz jakie obligatoryjne elementy musi zawierać owe zarządzenie (§ 2 ust. 1 i ust. 2 VAbstG). Paragraf 3 VAbstG stanowi, że jednego dnia mogą odbyć się dwa lub więcej głosowań. Paragraf 5 VAbstG, że prawo do udziału w głosowaniu mają wszyscy mężczyźni i kobiety, którzy na dzień głosowania posiadają prawo wyborcze w wyborach do Rady Narodowej. Według art. 5a VAbstG każdy z głosujących ma tylko jeden głos i może zostać wpisany na listę wyborczą tylko raz. Paragraf 6 VAbstG reguluje sposób tworzenia list wyborców oraz tryb składania wniosków o dopisanie do listy poza miejscem zamieszkania. Listy te według § 6 ust. 4 VAbstG muszą być gotowe najpóźniej na 21 dni po *Stichtag*⁵². Według § 7 VAbstG najpóźniej na 14 dni przed głosowaniem obwieszcza się o głosowaniu we wszystkich gminach przez burmistrza w sposób zwyczajowo przyjęty oraz poprzez plakaty informujące o głosowaniu. Głosuje się przez umieszczenie urzędowej karty do głosowania (której format oraz rozkład graficzny, w tym umieszczenie pytania oraz odpowiedzi „tak” i „nie” szczegółowo regulują prze-

⁴⁸ S. Sagan, *Związkowa Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Częstochowa 2002, s. 81–84, s. 96.

⁴⁹ M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 107–109.

⁵⁰ *Volksabstimmungsgesetz* 1972, w skrócie również VAbstimG.

⁵¹ Więcej o tej kwestii w części porównującej instytucje referendalne.

⁵² Dosłownie „dzień ostatni” lub „dzień ostateczny” – z powodu braku lepszego tłumaczenia autor pozwolił sobie na pozostawienie w oryginale. Dzień ten służy jako punkt odniesienia dla niektórych terminów związanych z głosowaniem, w tym niekiedy do określenia dnia nabycia uprawnień do głosowania.

pisy § 9 VAbstG) w kopercie, a później tej właśnie koperty w urnie wyborczej. Paragraf 9 ust. 6 VAbstG zawiera przepis karny penalizujący i sankcjonujący podrabianie, prze-rabianie, zamawianie i rozpowszechnianie kart wyborczych, który przewiduje sankcję do 218 euro lub karę zastępczą. Paragraf 10 ust. 1 VAbstG stanowi, że głos może zostać oddany wyłącznie na urzędowej karcie do głosowania. Za bardzo istotny przepis uważa się § 10 ust. 2 VAbstG, który mówi, że głos jest oddany ważnie wówczas, gdy w sposób jednoznaczny wynika z niego wola głosującego. Dozwolone są wszelkie formy wyrażania woli – ustawa wymienia tak zwany krzyżyk lub podobny znak, postawiony za pomocą długopisu, ołówka, kredki lub podobnych [przyrządów pisarskich – przyp. wł.]. Paragraf 10 ust. 3 VAbstG stanowi, że jeśli w kopercie znajduje się więcej niż jedna karta do głosowania, wówczas liczy się ona jako ważny głos, gdy na postawione pytanie udzielono odpowiedzi „tak” lub „nie” na wszystkich urzędowych kartach. Ponadto, oprócz poprawnie wypełnionych kart nie ma takich, które byłyby niewłaściwie wypełnione lub nie byłyby wypełnione wcale. Inne oznaczenia, które nie mają negatywnego wpływu na jednoznaczność woli głosującego, nie wpływają również na ważność głosu (§ 10 ust. 4 VAbstG). Paragraf 11 ust. 1–4 VAbstG określa przesłanki nieważności głosu. Na podstawie § 13 VAbstG Gminne Komisje Wyborcze są zobowiązane tak szybko jak to możliwe po zakończeniu głosowania przekazać do informacji Powiatowym Komisjom Wyborczym, a te Związkowemu Urzędowi Wyborczemu: a) listę uprawnionych do głosowania; b) sumę oddanych ważnie i nieważnie głosów; c) sumę oddanych ważnie głosów; d) sumę oddanych nieważnie głosów; e) sumę głosów oddanych na „tak”; f) sumę głosów oddanych na „nie”.

Na podstawie § 14 ust. 2 VAbstG w ciągu czterech tygodni od ogłoszenia wyników głosowania może ono zostać zaskarżone przed Sąd Konstytucyjny. Taka skarga musi być popierana w okręgu Burgerland i Voraalberg przez 100 osób, które zostały zapisane na listy wyborcze gmin w danym kraju, 200 – w Karyntii, Salzburgu lub Tyrolu, 300 – w Górnej Austrii lub Styrii, 400 – w Dolnej Austrii i 500 w Wiedniu⁵³. W skardze, która musi zostać sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, są zawarte pisemne oświadczenia o popieraniu skargi podpisane własnoręcznie.

Ustalony prawomocnie (tj. z mocy prawa lub w wyniku ustalenia przez Sąd Konstytucyjny) wynik głosowania jest przekazywany przez Związkowy Urząd Wyborczy Rządowi Federalnemu i niezależnie od innych publikacji (przewidzianych przepisami art. 14 ust. 1 – na stronie internetowej i w dzienniku urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) ogłaszany w Dzienniku Urzędowym Republiki Austrii.

W historii Austrii odbyły się dotychczas dwa głosowania ludowe – 5 listopada 1978 r. w sprawie uruchomienia elektrowni atomowej w Zwentendorf oraz 12 czerwca

⁵³ S. Grabowska, *Formy...*, s. 83.

1994 r. w sprawie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej. Niektóre źródła obok tych głosowań wymieniają jeszcze referendum z 13 marca 1938 r. w sprawie włączenia Austrii do nazistowskich Niemiec. M. Musiał-Karg podkreśla jednak, że w dniu głosowania Austria była już formalnie częścią Niemiec, które zajęły ten kraj dzień wcześniej, to jest 12 marca 1938 r. Plebiscyt ten należy zatem zaliczyć do głosowań niemieckich⁵⁴. Autor skupi się więc wyłącznie na analizie i przebiegu dwóch pozostałych głosowań.

W odniesieniu do pierwszego z tych wydarzeń należy zaznaczyć, że budowa elektrowni atomowej w Zwentendorf, około 30 km na zachód od Wiednia, rozpoczęła się w 1972 r. i pochłonęła 14 miliardów szylingów austriackich (obecnie ponad 1 miliard euro). Reaktor ten miał zapewnić 10% ówczesnego austriackiego zapotrzebowania na energię elektryczną. Ponieważ społeczeństwo było bardzo podzielone, a kanclerz Austrii chciał potraktować referendum jako plebiscyt poparcia dla swojej osoby, skierował wniosek do Rady Narodowej o poddanie ustawy z dnia 7 lipca 1978 r. o pokojowym wykorzystaniu energii atomowej⁵⁵ pod głosowanie ludowe. Tak też się stało i 27 lipca 1978 r. Rada Narodowa podjęła uchwałę, której skutkiem było zarządzenie referendum na dzień 5 listopada tego roku. Pytanie brzmiało: „Czy jest Pan/i za tym, aby uchwała w przedmiocie uchwalenia ustawy z dnia 7 lipca 1978 roku o pokojowym wykorzystaniu energii atomowej (uruchomienie elektrowni w Zwentendorf) nabrała mocy obowiązującej?” Sondaże wskazywały na dużą polaryzację społeczeństwa⁵⁶. Uprawnionych do głosowania było około 5 milionów 83 tysięcy obywateli, z czego w głosowaniu wzięło udział około 3 milionów 183 tysięcy (ok. 62,5%). Głosów „za” oddano około 1 miliona 576 tysięcy (49,5%), a przeciwko około 1 miliona 606 tysięcy (50,5%). Zatem około 30 tysięcy głosów przesądziło o nienabraniu przez ustawę mocy obowiązującej. Kilka tygodni później, 15 grudnia 1978 r. została uchwalona ustawa zakazująca wykorzystywania energii atomowej⁵⁷ również w celach pokojowych, a jedynym czynnym reaktorem jest dziś niewielki, doświadczalny reaktor (o mocy 600 kW⁵⁸) zlokalizowany na wiedeńskim Praterze.

Drugi przypadek wykorzystania instytucji głosowania ludowego wiązał się z przystąpieniem Austrii do Unii Europejskiej. O odbyło się ono 12 czerwca 1994 r., a pytanie postawione obywatelom brzmiało: „Czy uchwała w przedmiocie uchwalenia ustawy konstytucyjnej z dnia 5 maja 1994 roku o przystąpieniu Republiki Austrii do Unii Europejskiej powinna nabrać mocy obowiązującej?” Na około 5 milionów 790 tysięcy uprawnionych do głosowania wzięło w nim udział około 4 milionów 724 tysięcy (ok. 81%

⁵⁴ M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 108.

⁵⁵ W oryginale: *Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 7. Juli 1978 über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich*.

⁵⁶ M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 109.

⁵⁷ *Bundesgesetz vom 15. Dezember 1978 über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich* (BGBl 676/1978).

⁵⁸ <http://ati.tuwien.ac.at/reactor/EN/> [dostęp 10.06 2016].

uprawnionych do głosowania). Za głosowało około 3 milionów 145 tysięcy (stanowi to 66,6% biorących udział w głosowaniu), przeciwko zaś około 1 miliona 578 tysięcy (33,4%)⁵⁹. Ratyfikacja umowy o przystąpieniu do UE odbyła się w październiku 1994 r. w Radzie Narodowej, gdzie na 183 deputowanych 141 opowiedziało się za, a 40 było przeciw⁶⁰. Ustawa nabrała mocy obowiązującej i od 1 stycznia 1995 r. Austria stała się, wraz z Finlandią i Szwecją, członkiem Unii Europejskiej. Przystąpienie do Unii Europejskiej spowodowało też zmiany w konstytucji – wprowadzono wówczas punkt B (tzw. Rozdział europejski) poświęcony właśnie tej wspólnotce. Zmianom poddano regulaminy Rady Narodowej i Rady Związkowej, ustalając zasady współdziałania obu izb oraz rządu w podejmowaniu decyzji dotyczących zagadnień europejskich⁶¹.

Warto wspomnieć, że do referendum w Austrii mogło dojść w październiku 2000 r. Miało ono dotyczyć zasadności sankcji nałożonych na Austrię przez Unię Europejską w związku z ksenofobicznymi wypowiedziami Jorga Heidera⁶². Zanim jednak doszło do referendum, Unia Europejska wycofała się z zapowiadanych sankcji, a poddany naciskom Jorg Heider zrzekł się przywództwa w Wolnościowej Partii Austrii. Ocenia się jednak, że Unia Europejska podjęła wtedy zbyt ostre działania w stosunku do Austrii⁶³.

4. Volksbefragung

Ostatnią i zarazem najmłodszą instytucją demokracji bezpośredniej w Austrii jest wprowadzone w 1989 r. referendum konsultacyjne⁶⁴ – *Volksbefragung*. Został wówczas dodany do konstytucji art. 49b, stanowiący, że takie referendum może się odbyć, jeśli zarządzi je Rada Narodowa na podstawie wniosku swoich członków lub Rządu Narodowego po wstępnym rozpoznaniu przez Komisję Główną⁶⁵.

Krótkiego komentarza wymaga zakres spraw, jaki może stać się przedmiotem referendum. Stanisław Sagan pisze, że są to „sprawy zasadnicze o znaczeniu ogólnokrajowym”⁶⁶, zaś Piotr Czarny i Bogumił Naleziński, że referendum może odbyć się „w sprawach o zasadniczym albo ogólnoaustriackim [znaczeniu – przyp. wł]”. Tymczasem Konstytucja Austrii stwierdza jednak wprost, że przedmiotem referendum mogą być tyl-

⁵⁹ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ergebnisse.aspx [dostęp 10.06 2016].

⁶⁰ S. Grabowska, *Formy...*, s. 62.

⁶¹ R. Grabowski, *Geneza i ewolucja ustroju politycznego Austrii*, [w:] *Związkowa Ustawa Konstytucyjna na Republice Austrii*, tłum. i red. S. Sagan, Częstochowa 2002, s. 35.

⁶² S. Grabowska, *Formy...*, s. 62.

⁶³ R. Grabowski, *op. cit.*, s. 41–42.

⁶⁴ Na mocy ustawy nowelizującej por. *Bundesgesetzes von 29. Juni 1989 mit dem das Verfahren über die Durchführung von Volksbefragungen geregelt wird (Volksbefragungen 1989) BGBl Nr. 365*.

⁶⁵ Lub, według innych tłumaczeń: po zasięgnięciu opinii – w oryginale: *nach Vorberatung im Hauptausschuss*.

⁶⁶ S. Sagan, *op. cit.*, s. 85.

ko sprawy o zasadniczym i ogólnoaustriackim znaczeniu⁶⁷. Należy więc przyjąć, że sprawy te muszą mieć nie tylko zasadniczy charakter, ale również ogólnoaustriackie znaczenie i wobec tego skorygować takie tłumaczenie, które dopuszczałoby zarządzenie referendum, gdy dotyczy ono wyłącznie spraw o zasadniczym albo ogólnopanstwowym charakterze.

Wspomniano już, że zakres kompetencji ustawodawczych związku regulowany jest w art. 10–15a Konstytucji. Ten sam zakres spraw (i tylko on) może być przedmiotem referendum. W art. 49b ust. 1 zd. drugie prowadzone zostało istotne ograniczenie przedmiotowe – przedmiotem referendum nie mogą być wybory ani sprawy, w których rozstrzygają sądy lub organy administracyjne.

Art. 49b rozstrzyga kwestie związane z konstrukcją pytania referendalnego. W polskim przekładzie – po raz kolejny zresztą – zauważyć można pewne nieścisłości. Przekład P. Czarnego i B. Nalezińskiego zawiera wyrażenie „powinny one [problemy, które rozstrzyga się w referendum – przyp. wł.] się składać z pytań, na które można odpowiedzieć «tak» lub «nie», albo alternatywnej propozycji dwóch rozwiązań”⁶⁸, natomiast przekład S. Sagan formułuje „pytania winne [pisownia oryginalna – przyp. wł.] zawierać odpowiedzi «tak» lub «nie», lub składać się z dwóch alternatywnych propozycji”⁶⁹. W istocie – zastosowana w oryginale konstrukcja gramatyczna winna być raczej przetłumaczona jako „muszą się składać” lub „mają się składać”. Stąd też na wnioskodawcy, którego propozycją pytań związana jest Rada Narodowa uchwalająca referendum, ciąży obowiązek, a nie jedynie powinność lub niewiążący go postulat, takiego doboru pytań i odpowiedzi, jaki jest przewidziany przepisami konstytucyjnymi.

Art. 49 ust. 3 zd. 1 zawiera odesłanie wewnątrz aktu do przepisów art. 45 i 46, które były już wspomniane w niniejszej pracy. Stanowią one, że o wyniku rozstrzyga większość głosów. Kolejne uchybienie w tłumaczeniu polega na tym, że tłumaczący S. Sagan niewłaściwie przyjmuje, że decydująca może być wyłącznie większość bezwzględna⁷⁰. Wprawdzie tekst oryginalny zawiera wyrażenie *unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen*⁷¹, lecz w przypadku dwóch alternatywnych odpowiedzi uzyskana większość zawsze będzie bezwzględna. Z kolei P. Czarny i B. Naleziński określają wymaganą większość jako „zwykłą”.

Należy zwrócić uwagę na interesujący zabieg legislacyjny ustrojodawcy austriackiego. Poprzez zawarte w art. 49b ust. 3 zd. 2 odesłanie do art. 46 – w tym również jego

⁶⁷ W oryginale: *Art. 49b Eine Volksbefragung über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist.*

⁶⁸ P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 79.

⁶⁹ S. Sagan, *op. cit.*, s. 84.

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ Bezwzględna większość ważnie oddanych głosów.

ust. 2 – przesądza on o tym, że prawo do udziału w referendum przysługuje tym obywatelom, którzy posiadają prawa wyborcze do Rady Narodowej. To jednak nie jest wszystko, bowiem art. 49b ust. 3 zd. 2 dookreśla dalej, że „uprawniony do głosowania jest ten [już brak mowy o obywatelu przyp. wł.], kto posiada prawo wyborcze do Rady Narodowej i stały adres zamieszkania w gminie na obszarze związkowym”. Wobec braku innego postanowienia konstytucyjnego rozstrzygającego relację pomiędzy tymi dwiema normami należy odwołać się do paremii *lex specialis derogat legi generali* i uznać, że zawarcie bardziej szczegółowych wytycznych odnośnie do uprawnionych do głosowania w art. 49b wyłącza regułę ogólną zawartą w art. 46 ust. 2. Tym niemniej jednak można wysunąć postulat zmiany redakcyjnej art. 49b w takim kierunku, aby wykluczyć powyższe wątpliwości.

Kwestie związane z referendum reguluje uchwalona na podstawie art. 45 Konstytucji ustawa o referendum konsultacyjnym z 1989 r.⁷² Dotychczas wprowadzono do niej kilkanaście nowelizacji, w tym ostatnią ustawą z czerwca 2013 r. Analiza najważniejszych przepisów tej ustawy pozwoli właściwie odnieść się do podobieństw i różnic pomiędzy instytucją polskiego referendum ogólnokrajowego a *Volksbefragung*.

Paragraf 1 VBefrG stanowi, że „referendum ludowe na podstawie art. 49b Konstytucji Austrii podlega procedurze przewidzianej przez tę ustawę”. Paragraf 2 ust. 1 VBefrG określa, że referendum jest zarządzane przez prezydenta. Zarządzenie to według ust. 2 musi zawierać określenie dnia referendum tak, aby wypadło ono w niedzielę lub inny ustawowo wolny dzień, oraz określenie *Stichtag*, przy czym musi on przypaść przed dniem głosowania. Według § 5 VBefrG „uprawnieni do głosowania są wszyscy mężczyźni i kobiety, którzy w dniu głosowania posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Narodowej”⁷³. Paragraf 5a VBefrG zapewnia równość głosowania, stwierdzając, że każdy głosujący ma tylko jeden głos i może tylko raz zostać wpisany na listę wyborców. W zakresie udziału w referendum i wykonywania prawa wyborczego przez kartę do głosowania⁷⁴ mają zastosowanie przepisy kodeksu wyborczego do Rady Narodowej.

Tryb tworzenia list jest uregulowany w § 6 VBefrG i § 7 VBefrG. Po zarządzeniu głosowania tworzy się ogólne listy wyborców. Do dnia oznaczonego jako *Stichwahl* można składać wnioski o umieszczenie swojego nazwiska na innej liście niż właściwa ze względu na miejsce zameldowania⁷⁵, wnioski złożone po tym dniu są zwracane bez

⁷² *Volksbefragungsgesetz* 1989, opublikowana w BGBl. Nr. 356/1989 z późn. zm.

⁷³ W wypadku *Volksbefragung* brak powiązania daty nabycia uprawnień do głosowania z *Stichtag*, dniem nabycia uprawnień jest dzień głosowania.

⁷⁴ Jest to jeden ze sposobów oddania głosu. Polega on na pobraniu lub otrzymaniu pocztą pustej karty do głosowania i wrzuceniu jej do urny w dowolnym lokalu wyborczym.

⁷⁵ *Hauptwohnsitz*, czyli dosłownie „główne miejsce zamieszkania”, co jednak bardziej odpowiada polskiej instytucji zameldowania, bowiem jako miejsce zamieszkania często służy *Nebenwohnsitz*. Zarówno *Hauptwohnsitz*, jak i *Nebenwohnsitz* są przedmiotem obowiązku meldunkowego.

rozpatrzenia. Na ostatecznych listach wyborców, według § 6 VBefrG, znajdują się zatem wszystkie osoby, które: a) do *Stichtag* zostały wprowadzone do ewidencji wyborców gminy, b) mają ukończone 16 lat, c) których uprawnienie do głosowania zostało stwierdzone w postępowaniu o „dopisanie” do listy wyborców w danej gminie. Paragraf 9 VBefrG określa wymagania, jakie musi spełniać urzędowa karta do głosowania w zakresie formatu (wielkości) oraz układu graficznego (alternatywne odpowiedzi lub propozycje odpowiedzi „tak” i „nie”); stanowi on ponadto, że w przypadku więcej niż jednego głosowania przeprowadzanego w ciągu jednego dnia – karty muszą być wydrukowane na osobnych kartach odróżniających się kolorem. Charakterystyczne jest to, że karty do głosowania – analogicznie jak przy głosowaniu ludowym – wyborcy wkładają do koperty i dopiero tę kopertę wrzuca się do urny wyborczej⁷⁶. Przepis § 11 ust. 1 wyraźnie stanowi, że do oddania głosu mogą być używane tylko urzędowe karty wydane przez komisję jednocześnie z kopertą. Paragraf 10 zawiera przepis sankcjonujący podrabianie, przerabianie, zamawianie i rozpowszechnianie kart wyborczych, przewiduje sankcję do 218 euro lub karę zastępczą⁷⁷ do 2 tygodni pozbawienia wolności, o ile przepisy administracyjne nie przewidują surowszej kary.

Paragraf 11 ust. 2 i 3 oraz § 12 określają, kiedy głos jest oddany ważnie, a kiedy nieważnie. Przepisy te są bardzo szczegółowe, kazuistycznie określają, kiedy głos może zostać uznany za ważny. W skrócie można jednak stwierdzić, że głos jest ważnie oddany, gdy wynika z niego jednoznacznie wola uprawnionego do głosowania. Wydaje się zatem, że określone w § 12 przesłanki nieważności głosu⁷⁸ stanowią *superfluum* w stosunku do przepisów poprzedniego paragrafu. Skoro bowiem w jakiś sposób nie można odczytać woli głosującego, należałoby go uznać za głos nieważnie oddany, niezależnie od tego, czy spełnia on negatywne przesłanki ważności głosu zawarte w dyspozycji § 12 ust. 1. Jednocześnie § 12 ust. 3 stanowi, że słowa, uwagi, znaki wprowadzone na urzędowych kartach nie szkodzą ważności głosu, dopóki nie dają w rezultacie jednej z podstaw nieważności głosu. Zawarte w kopercie załączniki dodatki nie szkodzą (nie wpływają negatywnie) na ważność głosu.

Interesujący wydaje się jednakowoż przepis § 11 ust. 3. w zw. z § 11 ust. 1. Jak bowiem zauważono – z dyspozycji art. 11 ust. 1 wynika, iż głosujący umieszcza (wszystkie) głosy w (jednej) kopercie⁷⁹. Jednocześnie art. 11 ust. 3 stanowi, że jeśli koperta za-

⁷⁶ § 9 ust. 3 zd. drugie VBefrG.

⁷⁷ W przypadku nieuiszczenia kary podstawowej.

⁷⁸ A są nimi: a) użycie innej niż urzędowa karty do głosowania, b) przerwanie lub oderwanie fragmentu w taki sposób uszkodzona, że nie wynika z niej niedwuznacznie, czy głos jest odpowiedzią „tak” czy „nie” lub która z dwóch propozycji odpowiedzi została zakreślona oraz c) niewybranie żadnej odpowiedzi, d) udzielenie odpowiedzi na oba warianty jednocześnie lub e) postawienie przez uprawnionego do głosowania znaku lub innego oznaczenia, z którego nie wynika niedwuznacznie, jak chciał on zagłosować.

⁷⁹ W oryginale również liczba mnoga: *die Wahlzettel in ein Kuvert*.

wiera więcej urzędowych kart, to liczą się one jako jeden głos ważny, gdy na wszystkich kartach do głosowania na zadane pytanie zostało odpowiedziane „tak” lub „nie” w ten sam sposób lub na wszystkich kartach została zakreślona⁸⁰ w ten sam sposób jedna z dwóch możliwych odpowiedzi. Po pierwsze w literalne brzmienie przepisu rozróżnia „odpowiedź na pytania” (w przypadku alternatywy „tak” lub „nie”) od „zakreślenia odpowiedzi” (w przypadku dwóch możliwych wariantów). Rozróżnienie to wprowadza zamęt. O ile w przypadku „udzielenia odpowiedzi w ten sam sposób”, jasne jest, że chodzi o zaznaczenie na wszystkich kartach, które znalazły się w kopercie, tej samej odpowiedzi (tego samego wariantu), o tyle nie można z taką samą pewnością stwierdzić, co ustawodawca konstytucyjny chciał unormować, gdy posłużył się sformułowaniem „zakreślenia w ten sam sposób”. Możliwe, że chodzi o postawienie tego samego znaku (tzw. „krzyżyka”, „haczyka”, zamalowania kratki, otoczenia jej kółkiem) w każdej z kart lub też udzielenia na wszystkich kartach odpowiedzi tak, by tak samo wynikała z nich wola głosującego (niezależnie od postawionego znaku). Tylko wykładnia funkcjonalna pozwala przesądzić, że prawodawca chciał zagwarantować raczej jednoznaczność woli niż jednolitość stawianego znaku ją wyrażającego. Tym bardziej zatem dziwi, że w odniesieniu do obu kategorii pytań referendalnych zostało użyte odmienne wyrażenie (odpowiadać lub zakreślać).

Charakterystyczna dla austriackiego modelu referendum jest instytucja tak zwanych meldunków natychmiastowych⁸¹. Polega ona na niezwłocznym informowaniu federalnego organu o ustaleniach dokonanych przez krajowe organy wyborcze. Instytucja ta znajduje zastosowanie również przy referendum, co wynika wprost z art. 14 ust. 2 VBefrG. Doprecyzowane zostało to w § 20 ust. 1, który stanowi, że natychmiastowe meldunki mogą być przekazywane zarówno za pomocą pozostających do dyspozycji środków technicznych, jak i za pomocą telegraficzną, w drodze wspieranego automatycznie przesyłania danych lub w każdej możliwej innej formie i drodze, jeśli w ten sposób zostanie zagwarantowane najszybsze przekazanie tych danych.

Na podstawie § 16 ust. 1 VBefrG w ciągu czterech tygodni od ogłoszenia wyników referendum konsultacyjnego może ono zostać zaskarżone przed Sądem Konstytucyjnym. Taka skarga musi być popierana w okręgu Burgerland i Voralberg przez 100 osób, które zostały zapisane na listy wyborcze gmin w danym kraju, 200 – w Karyntii, Salzburgu lub Tyrolu, 300 – w Górnej Austrii lub Styrii, 400 – w Dolnej Austrii i 500

⁸⁰ W oryginale: „In allen Stimmzetteln, die bei der Volksbefragung gestellte Frage in gleicher Weise mit «ja» oder «nein» beantwortet wurde, oder in allen Stimmzetteln in gleicher Weise einer der zwei alternativen Lösungsvorschläge angekreuzt wurde“.

⁸¹ S. Grabowska, *Formy...*, s. 250.

w Wiedniu⁸². W skardze, która musi zostać sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, są zawarte oświadczenia własnoręczne o popieraniu skargi.

Paragraf 19 ust. 1 VBefrG stanowi, że koszty prowadzenia referendum ponosi gmina, dopóki ustawa nie stanowi inaczej. Związek wpłaca jednak subwencję dla gmin 0,62 euro od każdego uprawnionego do głosowania, przy czym na podstawie § 19 ust. 2 kwota ta jest waloryzowana na podstawie corocznego wskaźnika indeksu cen konsumenckich, chyba że różnice te nie są większe niż 10% względem indeksu ogłoszonego w 2011 r.

Zgodnie z § 17 VBefrG ostateczne wyniki Związkowy Urząd Wyborczy podaje do wiadomości Radzie Narodowej i Rządowi Federalnemu na podstawie prawomocnego oświadczenia lub na podstawie orzeczenia VfGH liczbę ważnie udzielonych odpowiedzi „tak” i „nie” lub liczbę każdej z dwóch alternatywnych możliwych odpowiedzi. W odróżnieniu do *Volksabstimmung* wyniku referendum nie ogłasza się w dzienniku urzędowym.

5. Różnice między *Volksbefragung* a *Volksabstimmung*

Różnice między tymi dwiema instytucjami demokracji bezpośredniej sprowadzają się w głównej mierze do pięciu zasadniczych kwestii, przy czym cztery z nich wynikają wprost z Konstytucji, a piąta z przepisów – tak Konstytucji, jak i ustaw – wyłącznie pośrednio. Główna różnica, na którą należy wskazać, odnosi się do obligatoryjności głosowania. Jak już stwierdzono – *Volksabstimmung* ma charakter obligatoryjny – gdy dotyczy całościowej zmiany Konstytucji (art. 44 ust. 3 Konstytucji Austrii) lub gdy dotyczy usunięcia z urzędu Prezydenta Republiki w trakcie kadencji (art. 60 ust. 6 Konstytucji Austrii). Ma natomiast charakter fakultatywny, gdy następuje zmiana częściowa Konstytucji lub wtedy, gdy przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta Republiki Rada Narodowa żąda poddania jej pod głosowanie ludowe. W przypadku *Volksbefragung* przepisy Konstytucji nie nakładają na żaden organ obowiązku poddania sprawy pod głosowanie lub nawet zainicjowania procesu zmierzającego do zarządzenia referendum.

Druga różnica dotyczy spraw, które mogą stać się przedmiotem obu głosowań. W przypadku *Volksabstimmung* kwestie są powiązane z procedurą ustawodawczą (lub ustrojodawczą) lub usunięciem z urzędu Prezydenta. Konstytucja nie przewiduje możliwości poddania pod głosowanie innych spraw. W przypadku *Volksbefragung* brak jest takiego ograniczenia. Przedmiotem referendum mogą stać się, jak to zostało już wspomniane, sprawy zasadnicze o znaczeniu ogólnokrajowym, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą należeć do kognicji organów administracyjnych lub sądowniczych.

⁸² *Ibidem*.

Trzecia różnica, która również wynika z przepisów Konstytucji, łączy się z powyższą i dotyczy sposobu sformułowania pytania oraz możliwych do wyboru odpowiedzi. W sposób wyraźniejszy została ona jednak doprecyzowana w omawianych ustawach. W przypadku *Volksabstimmung* pytanie może być tylko tak sformułowane, aby można było na nie odpowiedzieć „tak” lub „nie”⁸³. W przypadku głosowania ludowego w trybie przewidzianym w art. 60 ust. 6 ustawa określa nawet jedyną dopuszczalną redakcję pytania⁸⁴ – „Czy Prezydent Republiki powinien zostać zdjęty z urzędu?”. W przypadku *Volksbefragung* Konstytucja w art. 49b ust. 2 stanowi, że wniosek o przeprowadzenie referendum musi zawierać propozycję pytania, na które można odpowiedzieć „tak” lub „nie”, albo alternatywnej propozycji dwóch rozwiązań.

Czwarta różnica dotyczy trybu inicjowania i zarządzania referendum. W zakresie obligatoryjnego głosowania ludowego w sprawie całościowej zmiany Konstytucji brak jest podmiotu wnioskującego o jego przeprowadzenie – jego przeprowadzenie jest bowiem inicjowane z mocy prawa, a zarządza je Prezydent⁸⁵. Natomiast w przypadku głosowania ludowego obligatoryjnego w sprawie zdjęcia prezydenta z urzędu z żądaniem przeprowadzenia referendum może wystąpić Zgromadzenie Federalne⁸⁶, zwołane przez Kanclerza po uchwaleniu stosownego wniosku przez Radę Narodową. Do podjęcia uchwały potrzebna jest większość dwóch trzecich oddanych głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Rady Narodowej. Taka uchwała jest przeszkodą do sprawowania urzędu przez Prezydenta, a jego funkcje przechodzą na kolejne organy według procedencji ustalonej w art. 64 Konstytucji⁸⁷. Organ sprawujący funkcje Prezydenta, na podstawie § 1 ust. 1 VAbstG, zarządza referendum w sprawie jego odwołania. W przypadku głosowań ludowych fakultatywnych – w przypadku częściowej zmiany Konstytucji zażądać głosowania ludowego może jedna trzecia członków Rady Federalnej⁸⁸ lub Rady Federalnej. W przypadku poddania pod głosowanie ludowe uchwały Rady

⁸³ § 9 ust. 2 stanowi: „Bei Volksabstimmungen auf Grund des Art. 43 oder 44 Abs. 3 B-VG hat der amtliche Stimmzettel die Frage zu enthalten, ob der Gesetzesbeschluß, über den die Volksabstimmung erfolgt und der am Stimmzettel zu bezeichnen ist, Gesetzeskraft erlangen soll. Außerdem hat der Stimmzettel links unter der Frage das Wort «ja» und daneben einen Kreis, rechts unter der Frage hingegen das Wort “nein” und daneben einen Kreis zu enthalten (Muster Anlage 2)”.

⁸⁴ § 9 ust. 3.

⁸⁵ Art. 44 ust. 1 Konstytucji Austrii w związku z § 1 ust. 1 BAbstG.

⁸⁶ To jest połączone izby Rady Federalnej i Rady Narodowej.

⁸⁷ Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jeśli Prezydent nie może sprawować urzędu, to jego funkcje przechodzą najpierw na Kanclerza. Natomiast – jeśli przeszkoda trwa dłużej niż 20 dni lub Prezydent nie może sprawować funkcji z powodu usunięcia z urzędu, wtedy funkcje Prezydenta przejmuje Kolegium w składzie: Przewodniczący Rady Narodowej, oraz jego pierwszy i drugi zastępca. Kolejne przepisy określają organizację pracy Kolegium.

⁸⁸ Art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Narodowej, której przedmiotem było uchwalenie ustawy – może tak postanowić Rada Narodowa w omawianej uchwale lub większość jej członków w osobnej uchwale⁸⁹.

W przypadku referendum – sprawa jest o wiele prostsza, bowiem zarządza je w każdym przypadku Prezydent⁹⁰, jeśli zażąda tego Rada Narodowa na wniosek swoich członków lub Rząd Federalny po zasięgnięciu opinii⁹¹ przez Komisję Główną.

Ostatnia, piąta różnica, odnosi się do skutków głosowania. Głosowanie ludowe ma skutek wiążący, a referendum ma charakter wyłącznie konsultacyjny. Ta najpoważniejsza i najdalej idąca różnica nie wynika wprost ani z przepisów Konstytucji, ani przepisów ustaw zwykłych regulujących obie materie. Wprawdzie na konsultacyjny charakter referendum może wskazywać wybrane tłumaczenie, co zostało już wspomniane, jednak nie jest to właściwie żaden argument – oczywiste jest bowiem, że porządek austriacki nie może odwoływać się do polskiego rozumienia czy tłumaczenia terminu *Volksbefragung*. W tym wypadku należy się bowiem posługiwać pojęciami oryginalnymi, a w oryginale brak wyraźnego zaznaczenia, że wynik referendum nie ma wiążącego charakteru. Wynika ono raczej z konstrukcji austriackiego porządku prawnego, a przede wszystkim z konstrukcji głosowania ludowego. Warto bowiem zwrócić uwagę, że głosowanie ludowe następuje zawsze jako skutek działań organów ustawodawczych⁹². Głosowanie ma zatem charakter następczy wobec działań parlamentu, legitymizuje jego decyzję. To w zasadzie przesądza o konsultacyjnym charakterze referendum, bowiem jako jedyne następuje ono w oderwaniu od działań legislacyjnych.

6. *Volksbefragung* 2013

Jak dotąd, przeprowadzono w Austrii tylko jedno referendum konsultacyjne w trybie przewidzianym przez art. 49b Konstytucji. Odbyło się ono 20 stycznia 2013 r. i dotyczyło kwestii utrzymania powszechnego obowiązku służby wojskowej. W celu właściwego zrozumienia kwestii podjętych w referendum właściwe jest poczynienie krótkiego wprowadzenia.

Od zakończenia drugiej wojny światowej aż do 1955 r. terytorium Austrii było podzielone na cztery strefy okupacyjne, a proces ustawodawczy Rady Narodowej był poddany pod kontrolę Rady Alianckiej złożonej z przedstawicieli państw alianckich⁹³. Od-

⁸⁹ Art. 43 Konstytucji.

⁹⁰ Art. 2 ust. 1 VBefrG.

⁹¹ W innych tłumaczeniach również: „po wstępnym rozpatrzeniu wniosku“; w oryginale: Art. 49b: *Eine Volksbefragung [...] stattzufinden, sofern [...] der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschuss beschließt*.

⁹² W przypadku uchwalenia ustawy, w przypadku zmiany konstytucji – częściowej lub całościowej i w przypadku żądania zdęcia z urzędu Prezydenta Republiki.

⁹³ K. Kociubiński, *op. cit.*, s. 14.

zyskanie pełnej suwerenności nastąpiło dopiero w 1955 r. po uzyskaniu porozumienia z radzieckimi władzami okupacyjnymi. Austria zobowiązała się do nieuczestniczenia w żadnych paktach militarnych, a w zamian za tę deklarację ZSRR zrezygnował ze swojej strefy okupacyjnej⁹⁴. Ostatnim etapem było uchwalenie 26 października 1955 r. ustawy konstytucyjnej o wieczystej neutralności⁹⁵, która weszła w życie następnego dnia. Artykuł 1 ust. 1 tej ustawy stanowi deklarację wieczystej neutralności, natomiast ust. 2 tej ustawy deklaruje brak przynależności do jakichkolwiek organizacji i związków militarnych w przyszłości. Obronność Austrii opiera się zatem wyłącznie na własnych siłach i możliwościach.

Z tego powodu dodany w 1955 r. art. 9a ust. 3 Konstytucji nakłada na każdego obywatela płci męskiej obowiązek służby wojskowej. Stanowi on w zdaniu drugim, że kto odmawia ze względów światopoglądowych powszechnej służby wojskowej, odrabia służbę zastępczą. Zdanie trzecie stanowi, że szczegóły tego zagadnienia określają ustawy. Są nimi: ustawa o wojsku⁹⁶ (poszczególne rozdziały) oraz ustawa o służbie cywilnej⁹⁷. Według § 20 w zw. z § 10 ustawy o wojsku do odbycia zasadniczej służby wojskowej zobowiązani są wszyscy mężczyźni między 17. a 35. rokiem życia. Zasadnicza służba wojskowa trwa co do zasady 6 miesięcy. Służba zastępcza w ramach *Zivildienst* trwa co do zasady 9 miesięcy, przy czym, jeśli jest wykonywana dobrowolnie poza granicami kraju, trwa 12 miesięcy⁹⁸. Jest ona płatna, podobnie jak służba zasadnicza, a wymiar godzin i urlopów określony jest przez przepisy.

Przyczynkiem do otwarcia dyskusji na temat zniesienia powszechnego obowiązku służby wojskowej było odejście od instytucji poboru w większości krajów europejskich. Podnoszono, że utrzymanie poboru generuje wysokie koszty. Po raz pierwszy pomysł rezygnacji ze służby wojskowej wysunięty został przez Prezydenta Wiednia Michaela Häupla bezpośrednio przed wyborami do Rad Krajowych. Stwierdził on, że obowiązek powszechnej służby powinien zostać zniesiony i powinno się o tym wypowiedzieć społeczeństwo w referendum⁹⁹. Ostatecznie w II połowie roku 2012 główne obozy polityczne porozumiały się co do przeprowadzenia referendum w sprawie utrzymania obowiązku powszechnej służby wojskowej i zaproponowały referendalne pytania. Uchwałą z dnia 16 października 2012 r. Rada Narodowa ustaliła *Stichtag* na 28 listopada 2012 r.,

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs* (BGBl. Nr. 211/1955).

⁹⁶ *Wehrgesetz 2001*.

⁹⁷ *Bundesgesetz über den Zivildienst 1986*.

⁹⁸ Art. 1 ust. 5 pkt 2 *Zivildienstgesetz*.

⁹⁹ Wywiad dla *Kronen Zeitung* z 5 października 2010 r., http://www.krone.at/Oesterreich/SPOe_will_bei_Wehrpflicht_nun_das_Volk_befragen-Nach_Haeupl-Vorstoss-Story-223713 [dostęp 10.06 2016].

a dzień głosowania na 20 stycznia 2013 r. Prezydent Republiki zarządzeniem z dnia 9 listopada 2012 r. zarządził przeprowadzenie referendum.

Pytanie postawione w referendum przybrało formę dwóch alternatywnych odpowiedzi i brzmiało: a) czy jest Pan/i za wprowadzeniem armii zawodowej i nieprzymusowego, płatnego roku socjalnego; b) czy jest Pan/i za utrzymaniem powszechnego obowiązku służby wojskowej i służby cywilnej (zastępczej)?¹⁰⁰ Pytanie to wymaga krótkiego komentarza. Słusznie podnoszono¹⁰¹, że jest ono mylące, ponieważ właściwie zawiera ono w sobie dwa pytania. Pierwsze odnosi się do kwestii obowiązkowej służby zasadniczej, drugie zaś do ewentualnych form służby zastępczej. Drugie pytanie aktualizuje się dopiero w momencie, w którym na pierwsze pytanie udzielono odpowiedzi twierdzącej. Oznacza to, że zawarcie dwóch pytań w jednym może nie dawać swobody w zakresie wyrażenia własnej opinii.

Do udziału w referendum uprawnionych było około 6 milionów 378 tysięcy Austriaków. Wzięło w nim udział około 3 milionów 345 tysięcy. Frekwencja wyniosła zatem około 54,2%. Za propozycją pierwszą oddano łącznie około 1 miliona 315 tysięcy ważnych głosów (40,3%), a za propozycją drugą około 1 miliona 947 tysięcy (59,7%). We wszystkich krajach związkowych, poza Wiedniem, głosowano za utrzymaniem powszechnej służby wojskowej. Warto odnotować, że również we wszystkich powiatach (składających się na kraje związkowe), z wyjątkiem trzech położonych w kraju związkowym Burgenland, głosowano za utrzymaniem poboru. W Wiedniu, który stanowi osobny kraj związkowy – jedynie w dzielnicach (odpowiednikach powiatów) *I. Innere Stadt*, *19. Döbling* oraz *13. Hietzing* biorący udział w głosowaniu opowiedzieli się za utrzymaniem poboru. Pozostałe dzielnice opowiedziały się za armią w pełni zawodową¹⁰².

Obowiązek odbycia zasadniczej służby wojskowej został zatem utrzymany. Referendum, z uwagi na jego niewiążący charakter, miało jedynie dostarczyć argumentów do otwarcia debaty na temat zasadności jego utrzymania. Ujawniło przy tym duży podział w społeczeństwie i jego polaryzację¹⁰³, czym nie wniosło do debaty publicznej niczego nowego. Tym właśnie w głównej mierze odróżniało się od przeprowadzonych wcześniej głosowań narodowych, które skutkowały powstaniem austriackiego ruchu *Grünen*¹⁰⁴, czyli Zielonych, oraz przystąpieniem do Unii Europejskiej.

¹⁰⁰ a) *Sind Sie für die Einführung eines Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres?*

b) *sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes?*

¹⁰¹ <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/debatte-wehrpflicht-volksbefragung.html> [dostęp 10.06 2016].

¹⁰² Dane za: <http://vb2013.bmi.gv.at/> [dostęp 10.06.2016].

¹⁰³ Na częste skutki przeprowadzenia referendum w postaci zaostżenia języka debaty politycznej, zwłaszcza w sytuacji, gdy referendum traktuje się jako osobisty plebiscyt poparcia czy też wotum zaufania dla swojej osoby, zwraca uwagę M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 109.

¹⁰⁴ <https://www.gruene.at/partei/chronik/ueberblick> [dostęp 10.06 2016].

7. Porównanie instytucji polskiego referendum ogólnokrajowego z Volksbefragung

Po przedstawieniu wszystkich instrumentów demokracji bezpośredniej w Austrii należy odnieść się do konstrukcji polskiego referendum ogólnokrajowego, zestawiając je z austriacką instytucją *Volksbefragung*, wskazując przy tym niektóre podobieństwa i różnice między nimi. Oczywiście poniższe zestawienie ma charakter wyłącznie przeglądowy i w żadnym wypadku nie wyczerpuje całego bogatego katalogu różnic między tymi instytucjami.

Należy wyjść od prawa udziału w głosowaniu (referendum): Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 62, a na jej podstawie również ustawa o referendum ogólnokrajowym stanowią w art. 3, że prawo udziału w nim ma obywatel polski, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Konstytucja Austrii wiąże prawo do udziału w referendum z czynnym prawem wyborczym w wyborach do Rady Narodowej. Regulacja ustawowa jednakowoż wprost stanowi o tym, że prawa te przysługują osobom, które ukończyły 16. rok życia (nie wykracza to w żadnym razie poza przepis Konstytucji, bowiem osiągnięcie tego wieku uprawnia do udziału w wymienionych powyżej wyborach).

Kolejna różnica dotyczy dni, w których może odbyć się głosowanie. Polska ustawa stanowi, że może ono być przeprowadzone w ciągu jednego lub dwu dni¹⁰⁵, podczas gdy regulacja austriacka wprost, że może się on odbyć w jednym tylko dniu, w dodatku tylko w dniu wolnym od pracy. Zauważalna jest również różnica odnośnie do kart do głosowania. Regulacja austriacka dokładnie określa ich wymiar, jak również kolor, w przypadku więcej niż jednego pytania postawionego w referendum. Ustawa polska stanowi, że w przypadku poddania pod referendum więcej niż jednej sprawy, na karcie do głosowania zamieszcza się kolejno wszystkie postawione pytania lub zaproponowane warianty rozwiązania¹⁰⁶.

W Polsce głosy wrzuca się bezpośrednio do urny wyborczej. W Austrii urzędowe karty do głosowania umieszcza się przed oddaniem głosu w specjalnej kopercie. Dodatkowo istnieje cały reżim związany z badaniem zawartości koperty na wypadek niewłaściwej liczby znajdujących się w niej głosów. Z kolei w austriackiej regulacji brak jest przepisów dotyczących na przykład ciszy wyborczej, która została uregulowana przepisami rozdziału 6 polskiej ustawy, w tym w szczególności w art. 41.

Art. 11 ust. 2 VBefr każe iść raczej za wolą głosującego, o ile jest ona jednoznaczna, niż szczegółowo określać, jaki znak może, a jaki nie może być postawiony dla ważności głosu. Ustawa o referendum krajowym ustanawia bardziej restrykcyjne wymogi,

¹⁰⁵ Art. 4 ust. 2.

¹⁰⁶ Art. 20 ust. 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

w art. 21 ust. 2 stanowiąc: „Głosujący udziela odpowiedzi [...] stawiając znak «x» odpowiednio w kratce [...] lub dokonuje wyboru [...] stawiając na karcie do głosowania znak «x»”. W każdym razie każdy inny symbol niż dwie przecinające się w kratce linie uznawany *de lege lata* jest za głos nieważny.

Istotnie różny w obu ustawach jest tryb zgłaszania protestów wyborczych i ostatecznego rozstrzygnięcia o wyniku głosowania. W Polsce, na podstawie art. 35 ustawy o referendum ogólnokrajowym, o ważności referendum rozstrzyga Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. W tej sprawie podejmuje się uchwałę, a termin do jej podjęcia wynosi 60 dni od dnia ogłoszenia wyniku referendum. Taką uchwałę o ważności referendum przedstawia się niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz przesyła Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku Austrii protesty te mogą zostać wniesione przez określoną przepisami ustawy liczbę mieszkańców danego kraju związkowego do Sądu Konstytucyjnego. Zgodnie z § 17 VBefrG ostateczne wyniki zawierające liczbę ważnie udzielonych odpowiedzi „tak” i „nie” lub liczbę każdej z dwóch alternatywnych możliwych odpowiedzi, Związkowy Urząd Wyborczy podaje do wiadomości Radzie Narodowej i Rządowi Federalnemu. Czyni to na podstawie prawomocnego oświadczenia lub na podstawie orzeczenia VfGH. W odróżnieniu do *Volksabstimmung* wyniku referendum nie ogłasza się w dzienniku urzędowym.

8. Zakończenie

Po przedstawieniu wybranych podobieństw i różnic między referendum polskim a austriackim należy sformułować kilka ogólnych wniosków. Referendum konsultacyjne gatunkowo blisko jest do ogólnokrajowego referendum określonego w art. 125 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie jak w austriackim, tak również i polskim – może ono być zarządzane tylko w sprawach o szczególnym znaczeniu dla (całego) państwa. Po wtóre w jego ogłoszenie i zarządzenie angażowane są lub mogą być organy tak legislatywy, jak również egzekutywy. Ponadto, dopóki w referendum polskim nie weźmie udziału więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, dopóty jego wynik również jest niewiążący. Należy tylko wspomnieć, że pod rządami obecnej Konstytucji w Polsce odbyły się dwa referenda, z których tylko jedno miało charakter wiążący. Również charakter głosowania – poznanie opinii społecznej, a nie uzyskanie legitymizacji działań legislacyjnych, stanowi znaczącą płaszczyznę porównawczą. Stąd też zasadne jest przyrównywanie polskiej instytucji raczej do *Volksbefragung* niż do *Volksabstimmung*.

W odniesieniu do referendum austriackiego należy stwierdzić, że instytucja ta, nawet mimo swojej niedługiej historii w prawie konstytucyjnym, nie cieszy się zbyt dużą popularnością. Przede wszystkim trzeba wskazać na jej wyłącznie niewiążący i konsultacyjny charakter. W dobie społeczeństwa cyfrowego istnieją dużo szybsze, doskonalsze i mniej kosztowne sposoby badania opinii publicznej niż przeprowadzanie ogólnozwiązkowego referendum¹⁰⁷. Argument ten podziela również S. Grabowska. Pisze ona bowiem tak: „Duże koszty przeprowadzenia konsultacji społecznych [za takie bowiem uznaje referendum z art. 49b Konstytucji Austrii – przyp. aut.] w połączeniu z brakiem mocy wiążącej jej wyników oraz brakiem wymogu *quorum* powodują małą skuteczność konsultacji”. Tak jest w istocie – o ile pierwsze z głosowań ludowych skutkowało zawiązaniem austriackiego ruchu „Zielonych”, o czym była mowa, a drugie – w sprawie przystąpienia do UE skutkowało historycznym wydarzeniem wstąpienia do jej struktur, o tyle *Volksbefragung* nie wniosło do debaty publicznej niczego nowego.

Po wtóre należy zauważyć, że Austria jest państwem federacyjnym, a zatem tylko część kompetencji państwa realizowana jest na poziomie Związku. Pozostała część realizowana jest na poziomie krajów związkowych. Mają one własne konstytucje i niektóre z nich (np. konstytucja Wiednia w art. 112a–112 h¹⁰⁸, a na jej podstawie także ustawa o przeprowadzaniu referendum¹⁰⁹) przewidują możliwość przeprowadzenia *Volksabstimmung* lub *Volksbefragung* w sprawach należących do kompetencji landów. Takie referenda odbywały się w Wiedniu w ostatnich latach dość często, a dotyczyły żywotnych problemów mieszkańców miasta, na przykład w 2010 r. pytania odnosiły się między innymi do kwestii kursowania pociągów metra w weekendy przez całą noc czy obowiązku posiadania specjalnych uprawnień zezwalających na utrzymywanie w gospodarstwie domowym określonych, agresywnych ras psów¹¹⁰. Również utrzymujący się wysoki wskaźnik inicjatyw obywatelskich (pomijając kwestię ich skuteczności) każe wyciągnąć wniosek, że społeczeństwo austriackie chce się aktywizować.

Pojawia się zatem naturalne pytanie o stopień partycypacji społeczeństwa austriackiego w sprawowaniu władzy państwowej. Argument z niewielkiej liczby przeprowadzonych referendów należy jednak odrzucić. Przekonujący kontrargument stanowi bowiem frekwencja zarówno w wyborach (i to na szczeblu krajowym, a także związkowym), jak i przeprowadzonych dotychczas głosowaniach i referendach ludowych. Jakkolwiek zresztą liczba referendów nie tylko nie może być miernikiem poziomu demokracji

¹⁰⁷ Zob. R. Chęciński, D. Wysocki, *Demokracja bezpośrednia w integrującej się Europie – relikty przeszłości czy melodia przyszłości* [w:] R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Maciałek (red.), *Problemy współczesnej Europy – ujęcie interdyscyplinarne*, Jarosław 2014, s. 295.

¹⁰⁸ *Verfassung der Bundeshauptstadt Wien – Wiener Stadtverfassung*.

¹⁰⁹ Gesetz über die Durchführung von Volksbefragungen (LGBl. Nr. 05/1980 z późn. zm.).

¹¹⁰ <https://www.wien.gv.at/politik/wahlen/volksbefragung/2013/index.html> [dostęp 10.06.2016].

państwa i partycypacji społeczeństwa, lecz nawet może być z nią negatywnie skorelowana. Taką tezę wysuwają Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, przekonując, że pod koniec lat 80. XX w. najwyższy stopień zadowolenia z działania demokracji we własnym kraju wykazywali mieszkańcy Luksemburga, RFN, Danii, Holandii i Portugalii¹¹¹. W tych krajach, z wyjątkiem Danii, nie zostało przeprowadzone żadne referendum. Z kolei w państwach, gdzie przeprowadza się ich najwięcej – to jest we Włoszech, Hiszpanii, Francji i Irlandii, ten współczynnik był najniższy¹¹².

Jednym z postulatów, który pojawił się już w toku analizy tekstów źródłowych, jest konieczność rewizji i uaktualnienia przekładów Konstytucji Austrii. Jak wykazano w publikacji, nie są one zbyt ściśle, czasem mylą podstawowe pojęcia. Nadto – ani w formie wydawnictw papierowych, ani znajdujących się na stronie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹¹³, nie uwzględniają najnowszych zmian w treści Konstytucji¹¹⁴. Sformułowanie bardziej konkretnych wniosków lub zarzutów wymaga jednak bardziej dogłębnej analizy tego tematu.

Institutions of direct democracy in Republic of Austria with particular attention to nationwide referendum

Abstract: The author of this publication has shown and explained institutions of direct democracy in Austria. Starting point are head rules of law state – authority of nation and its sovereignty. The first chapter of presented thesis concerns the head rules of law state, authority of nation and its sovereignty. The author has tried to prove that core and source of democracy is will of the nation/citizens, so rule of sovereignty is only one legitimation to use to institution of direct democracy.

The second chapter which presents the instrument of direct democracy in Austria. These are: Volksabstimmung (nationwide referendum with binding result), Volksbegehren (legislative initiative) and Volksbefragung (nationwide referendum, but with not binding result). The Author has paid particular attention to Volksbefragung. This non-binding referendum on ending conscription was held in January 2013. The motion to end conscription and introduce a professional army was finally rejected.

The author has compared Volksbefragung with Polish nationwide referendum. He has wanted/has attempted to show both differences and similarities between those referendums. The last part of the thesis is a natural consequence of the previously reflected inquiries. It describes i.e. what can be changed in Polish and Austrian institution. He had answered the important question why the institution of referendum was used only three times in Austria and what it actually means for democracy.

Keywords: direct democracy, referendum, national service, Austria, Poland, comparison, constitution

Słowa kluczowe: demokracja bezpośrednia, referendum konsultacyjne, zasadnicza służba wojskowa, Austria, Polska, komparatystyka, konstytucja

¹¹¹ A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 217

¹¹² *Ibidem*, s. 218

¹¹³ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html> [dostęp 10.06.2016].

¹¹⁴ Na przykład wprowadzenia instytucji *Gesetzesbeschwerde* mocą ustawy nowelizującej Konstytucję, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2015 r.