

Magdalena Wrzalik*

INSTYTUCJA REFERENDUM KONSULTACYJNEGO JAKO INSTRUMENT DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W REPUBLICIE AUSTRII

Podstawową formą sprawowania władzy we wszystkich współczesnych demokracjach jest demokracja pośrednia, zwana również przedstawicielską lub „reprezentacją polityczną” [Skrzydło 2014: 63], która polega na tym, że „ogół obywateli upoważnia swoich reprezentantów do sprawowania władzy w ich imieniu” [Sarnecki 2014: 208], „suweren władzy doń należącej nie sprawuje sam, bezpośrednio, lecz czyni to za pośrednictwem wybieranych przez siebie przedstawicieli” [Skrzydło 2014: 63]. Mimo że rozwiązanie to można uznać za optymalne, „dającą możliwość wyłonienia reprezentatywnego i stabilnego rządu” [Antoszewski, Herbut 1997: 212], to jednak zauważa się, że „bez mechanizmów bezpośredniej partycypacji obywatelskiej nie da się zbudować społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie uczestniczącego w życiu publicznym” [Uziębło 2009: 9].

W literaturze przedmiotu coraz częściej zwraca się uwagę, że zasada demokracji bezpośredniej jest optymalną opozycją dla demokracji przedstawicielskiej, jedną z podstawowych zasad ustrojowych przyjętych w ustawach normatywnych wielu państw demokratycznych, co więcej, jest dla wielu form uzupełniającą dominujący współcześnie system rządów przedstawicielskich. Powszechnie wskazuje się nawet na tę instytucję jako na najbardziej powszechną i najważniejszą w rozstrzyganiu spraw publicznych, pozwalającą „na 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 lub społeczeństwa” [Grabowska 2005: 18], „bez pośrednictwa organów państwowych” [Garlicki 2015], „bez pośrednictwa elit politycznych, w tym partii” [Rost 2005: 75].

* Mgr, doktorantka, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

W konstytucjach wielu państw współczesnych¹ wprost wysłowiona jest zasada suwerenności (zwierzchnictwa) narodu. Tak stanowi również art. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii (*Bundesverfassungsgesetz*) z dnia 1 października 1920 roku, zgodnie z którym „Austria jest republiką demokratyczną. Jej władza pochodzi od narodu”². Zasada demokracji wywodząca się z zasady suwerenności (zwierzchnictwa) narodu jest dlatego naczelną zasadą ustrojową w Republice Austrii. Należy jednak podkreślić, że *Konstytucja Republiki Austrii expressis verbis* nie przewiduje dwóch możliwości sprawowania władzy przez naród – przez przedstawicieli albo bezpośrednio, w szczególności brak jest bowiem przepisu konstytucyjnego, który wprost by deklarował, że suweren może sprawować władzę bezpośrednio, jednak wprowadzone regulacjami tej Konstytucji instytucje dają postawę do wywodzenia tej zasady z innych jej norm.

Celem tego artykułu jest przedstawienie instrumentów demokracji bezpośredniej w Republice Austrii, ze szczególnym zwróceniem uwagi na „najmłodszą”³ instytucję wprowadzoną w 1989 roku – *Volksbefragung* – referendum konsultacyjne⁴, która traktowana jest pobieżnie w opracowaniach dotyczących instytucji demokracji bezpośredniej. W celu pełniejszego obrazu funkcjonowania demokracji bezpośredniej w tym państwie, jak również próby rozstrzygnięcia sporu co do charakteru prawnego instytucji *Volksbefragung*⁵ (referendum czy konsultacje społeczne), konieczne będzie również skrótowe omówienie jeszcze jednej austriackiej formy demokracji bezpośredniej – *Volksabstim-*

¹ Dużym doświadczeniem referendalnym charakteryzują się m.in.: Dania, Francja, Włochy, Irlandia, Liechtenstein. Zob. Musiał-Karg [2008: 147–184].

² W oryginale: *Ihr Recht geht vom Volk aus – Jej prawo pochodzi od Narodu*. Za takim tłumaczeniem opowiadał się: Sarnecki [2014: 21].

³ Instytucja ta wykorzystana była tylko raz w Republice Austrii – 20.01.2013 r. i dotyczyła kwestii utrzymania powszechnego obowiązku służby wojskowej. Przyczynkiem do otwarcia dyskusji na temat zniesienia powszechnego obowiązku służby wojskowej było odejście od instytucji poboru w większości krajów europejskich. Dla przypomnienia, w 1955 r. dodano do *Konstytucji Republiki Austrii* art. 9a ust. 3, z którego wynika obowiązek służby wojskowej każdego obywatela płci męskiej. Jeżeli jednak odmawia wypełnienia tego obowiązku ze względów światopoglądowych, odrabia służbę zastępczą (szczegółowo uregulowane jest to na poziomie ustawodawstwa zwykłego – ustawa o wojsku (szerz. *Wehrgesetz* 2001)) oraz ustawa o służbie cywilnej (szerz. *Bundesgesetz über den Zivildienst* 1986).

⁴ 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.

⁵ W niniejszym artykule będę posługiwać się oryginalnymi, nieprzetłumaczonymi nazwami tych instytucji. Tłumaczenia z języka niemieckiego mają charakter odautorski. Wyjątek stanowią przepisy Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7.12.1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r. (dalej: *Konstytucji Republiki Austrii*) – tłum. P. Czarny, B. Naleziński, zob. sejm.gov.pl (dostęp 5.03.2018). Tekst ujednolicony oraz teksty poszczególnych zmian pobrane z: www.ris.bka.gv.at (dostęp 05.03.2018).

nung, które uregulowana jest również w Konstytucji, oraz w ustawie związkowej, i ma poniekąd charakter uzupełniający dla omawianej instytucji.

Pierwszym instrumentem, „należącym do klasycznych narzędzi demokracji bezpośredniej” [Uziębło 2009: 85] jest *Volksabstimmung*. Tłumaczenie tego terminu na język polski budzi wiele wątpliwości i napotyka na niemałe trudności. Z tego też powodu przed omówieniem tej instytucji należy poczynić kilka uwag wstępnych.

Konstytucja Republiki Austrii wskazuje na dwa referenda ogólnozwiązkowe (należy rozumieć – ogólnokrajowe, ale nie na szczeblu krajów związkowych): obligatoryjne – na podstawie art. 60 ust. 6 *Konstytucji Republiki Austrii* w sprawie odwołania urzędującego prezydenta Republiki Austrii⁶ lub przy całkowitej zmianie Konstytucji w myśl art. 44 ust. 3; fakultatywne – zgodnie z art. 44 Konstytucji w związku z częściową zmianą Konstytucji lub zgodnie z art. 43 Konstytucji w przedmiocie wejścia w życie ustawy po jej uchwaleniu przez parlament, a przed jej zatwierdzeniem przez Prezydenta⁷. We wszystkich tych kwestiach ustawa normatywna nakazuje, lub zezwala, przeprowadzić *Volksabstimmung*. Rozstrzyga w nim większość oddanych głosów (art. 45 ust. 1 *Konstytucji Republiki Austrii*), wynik ogłasza się urzędowo (art. 45 ust. 2), a postępowanie dotyczące *Volksabstimmung* dookreśla ustawa związkowa (art. 45 ust. 3). Z kolei w art. 49b Konstytucji następuje nawiązanie do kolejnej instytucji – *Volksbefragung*, która może mieć zastosowanie w sprawach o zasadniczym znaczeniu ogólnokrajowym.

W polskiej literaturze przedmiotu tłumaczy się powyższe terminy różnie. Pojęcie głosowanie ludowe stosowane jest w stosunku do art. 44 ust. 3, art. 45

⁶ Rada Narodowa większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy konstytucyjnej liczby swoich członków podejmuje uchwałę o wszczęciu postępowania, co skutkuje zawieszeniem sprawowania urzędu przez prezydenta. Następnie kanclerz federalny zostaje zobowiązany do zwołania Zgromadzenia Federalnego, które to decyduje o zarządzeniu referendum w sprawie odwołania prezydenta. Wyborcy decydują w samym głosowaniu o odwołaniu bądź też pozostawieniu prezydenta, co następuje zwykłą większością głosów. Odrzucenie wniosku o usunięciu go z urzędu skutkuje uznaniem ponownego jego wyboru na sześcioletnią kadencję (łącznie czas kadencji nie może przekroczyć 12 lat), a jednocześnie powoduje rozwiązanie Rady Narodowej i konieczność zarządzenia przedterminowych wyborów.

⁷ Głosowanie takie jest zarządzane w przypadku, gdy postanowi tak Rada Narodowa, względnie zażąda tego większość jej członków. O przyjęciu ustawy decyduje większość głosujących bez względu na poziom uczestnictwa w referendum. W przeciwnym wypadku ustawa nie może zostać podpisana i ogłoszona. W praktyce zostało wykorzystane dwukrotnie – pierwszy raz w 1978 r., a drugi raz, kiedy Austriacy zgodzili się na przystąpienie państwa do UE – 12.06.1994 r. Art. 45 ust. 1 Konstytucji w oryginale: Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates nach Beendigung des Verfahrens gemäß Art. 42 beziehungsweise gemäß Art. 42a, jedoch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten, zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.

i art. 46 [Sagan 2002: 81–84], zaś do art. 60 ust. 6 używa się pojęcia referendum (tamże), tak samo, jak w przypadku art. 49b, gdzie ustawodawca austriacki posłużył się pojęciem *Volksbefragung*. Podobnie terminy referendum i głosowanie ludowe stosuje zamiennie Maria Musiał-Karg [2008: 107 i n.]. Z kolei Piotr Uziębło pojęcie „głosowania ludowego” odnosi do art. 44 ust. 3 konstytucji, jak również do art. 43 konstytucji, natomiast mianem „referendum” określa referendum arbitrażowe związane z możliwością usunięcia z urzędu prezydenta federalnego [Uziębło 2009: 86–87]. Czyni przy tym również uwagę, że „odwołania takiego nie można uznać za *recall*. [...] gdyż wniosek w tej sprawie nie ma oddolnego charakteru oraz stanowi ono wyraz pojawienia się konfliktu między głową państwa a parlamentem” (tamże). Bardziej konsekwentnie wskazane terminy tłumaczy Stanisława Grabowska, która za referendum uznaje wyłącznie instytucję obejmującą cztery pierwsze przypadki, a *Volksbefragung* tłumaczy jako plebiscyt [Grabowska 2005: 55–64]. Zamiennie o „konsultacjach” lub „referendum opiniodawczym” pisał również Paweł Sarnecki [1999: 24 i n.]. Można jeszcze spotkać się z wyraźnym odróżnieniem instytucji *Volksabstimmung* od instytucji *Volksbefragung*, gdzie pierwsze ujmowane jest jako głosowanie ludowe, a drugie jako referendum konsultacyjne [Czarny, Naleziński 2004]. Należy wskazać, że instytucja *Volksabstimmung*, tłumaczona jako głosowanie ludowe ma wiążący charakter, natomiast druga instytucja – *Volksbefragung*, tłumaczona jako referendum, czy referendum konsultacyjne, ma charakter niewiążący.

Charakterystyczne dla austriackiej instytucji referendum jest to, że prócz wskazania, kto ma kompetencję do zarządzenia głosowania, jakie wymagania formalne musi spełnić owe zarządzenie (§ 1 *Volksabstimmungsgesetz* 1972⁸, dalej: VAbstimG), jednego dnia mogą odbyć się dwa lub więcej głosowań (§ 3 VAbstimG). W głosowaniu mogą wziąć udział wszyscy mężczyźni i kobiety, którzy w dniu głosowania posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Narodowej, mając tylko jeden głos i będąc wpisanym na listę głosujących tylko raz (Paragraf 5a VAbstimG). § 6 ust. 4 VAbstimG reguluje sposób tworzenia list głosujących⁹ oraz tryb składania wniosków o dopisanie do listy poza miejscem zamieszkania. Listy te muszą być gotowe najpóźniej na 21 dni po *Stichtag*¹⁰. Najpóźniej na 14 dni przed głosowaniem informuje się o głosowaniu we wszystkich gminach (§ 7 VAbstimG). Głosuje się na urzędowej karcie do głosowania za pomocą wszelkich form wyrażania woli – ustawa wy-

⁸ Tłum. ustawa o głosowaniu ludowym z 1972 r.

⁹ W oryginale: Nach Anordnung der Volksabstimmung haben die Gemeinden gemäß den folgenden Vorschriften Stimmlisten herzustellen.

¹⁰ Tłum. ostatni dzień. Jest to punkt odniesienia dla niektórych terminów związanych z czynnościami wyborczymi, niekiedy dookreślenia dnia nabycia uprawnień do głosowania.

mienia tzw. znak krzyżyk, lub podobny znak, postawiony za pomocą długopisu lub innych przyrządów pisarskich. Jeżeli 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. Co ważne, nie ma takich kart, które byłyby niewłaściwie wypełnione lub nie byłyby wypełnione wcale. Wszelkie znaki na karcie do głosowania, jeżeli nie wpływają na wyrażenie woli przez wyborcę, nie mają wpływu na ważność głosu¹¹ (§ 10 ust. 4 VAbstimG). Przesłanki nieważności głosu określa § 11 ust. 1–4 VAbstimG. Po zakończeniu głosowania Gminne Komisje Wyborcze zobowiązane są do przekazania do informacji Państwowym Komisjom Wyborczym, a te Związkowemu Urzędowi Wyborczemu: listę osób uprawnionych do głosowania, sumę oddanych ważnie głosów, sumę oddanych nieważnie głosów, sumę sum oddanych ważnie i nieważnie głosów oraz sumę głosów oddanych na „tak” i sumę głosów oddanych na „nie”. W ciągu czterech tygodni od dnia ogłoszenia wyników głosowania może ono zostać zaskarżone do Sądu Konstytucyjnego (§ 14 ust. 2 VAbstimG). Skarga ta musi zostać sporządzona przez pełnomocnika oraz zawierać pisemne oświadczenia o popieraniu skargi, podpisane własnoręcznie przez wymaganą liczbę osób zapisanych na liście głosujących gmin w danym kraju, w zależności od okręgu. Ustalony z mocy prawa lub w wyniku ustalenia przez Sąd Konstytucyjny wynik głosowania przekazywany jest przez Związkowy Urząd Wyborczy Rządowi Referendalnemu i ogłaszany w Dzienniku Urzędowym Republiki Austrii.

Ostatnim, a zarazem nowym instrumentem w austriackim porządku prawnym jest referendum konsultacyjne (lub powszechne konsultacje ludowe) – *Volksbefragung*. W praktyce, jak dotąd, referendum takie odbyło się tylko raz (20.01.2013 r.) i dotyczyło kwestii utrzymania powszechnego obowiązku służby wojskowej¹². Co interesujące, określane jako jedyne w ustawie zasadniczej nazwą referendum (referendum konsultacyjnym), ale ani z przepisów Konstytucji, ani przepisów ustawodawstwa zwykłego nie wynika jego konsultacyjny charakter. Na taki charakter wskazuje tylko tłumaczenie oryginalnej nazwy w polskiej interpretacji. To znaczenie wynika bardziej z konstrukcji austriackiego porządku prawnego, a przy tym bardziej z charakteru głosowania ludowego – następuje zawsze jako skutek działań organów ustawodawczych,

¹¹ Zob. paragraf 11 ust. 1–4 VAbstimG – przesłanki nieważności głosu.

¹² Uprawnionych do udziału w referendum było około 6 378 000 Austriaków, z czego udział wzięło 3 345 000. Frekwencja wyniosła ok. 52,4%. Pytanie postawione w referendum dawało możliwość alternatywnych odpowiedzi: 1. Czy jest Pan/i za wprowadzeniem armii zawodowej i nieprzymusowego, płatnego roku socjalnego? 2. Czy jest Pan/i za utrzymaniem powszechnego obowiązku służby wojskowej i służby cywilnej (zastępczej)?, Zob. National electoral calendar 2013, pobrane z: https://en.wikipedia.org/wiki/Austrian_conscription_referendum_2013 (dostęp 20.03.2018).

działań legislacyjnych. Może ono być zarządzane w sprawach o zasadniczym i ogólnoaustriackim¹³ znaczeniu, jeżeli zarządzi je Rada Narodowa na podstawie wniosku swoich członków lub Rządu Narodowego po zasięgnięciu opinii Komisji Głównej (w oryginale: nach Vorberatung im Hauptausschuss). Należy więc zaznaczyć, że muszą zostać spełnione obie przesłanki, czyli przedmiotem referendum mogą być wyłącznie sprawy o zasadniczym, ale również ogólnoaustriackim charakterze, należące do kompetencji ustawodawcy federalnego. Konstytucja w sposób negatywny wskazała na enumeratywne wyliczenie spraw, które stanowią przedmiot referendum – wybory, sprawy rozstrzygane przez sądy oraz organy administracyjne, co w praktyce skutkuje niemożnością decydowania o sprawach konkretno-indywidualnych (art. 49b ust. 1 Konstytucji). Zarządzenie referendum, jak również procedura jego odbycia, dokonywane jest analogicznie jak w przypadku głosowania ludowego. Do udziału w nim uprawniony jest każdy obywatel, który posiada prawa wyborcze do Rady Narodowej (art. 46 ust. 2) oraz, co dookreśla art. 49b ust. 3, ten „kto posiada prawo wyborcze do Rady Narodowej i miejsce zamieszkania w gminie na terenie federacji”.

Charakterystyczne dla omawianej austriackiej instytucji referendum konsultacyjnego jest to, że w zarządzeniu przez prezydenta referendum musi zostać określony dzień jego przeprowadzenia, tak, by wypadło ono w niedzielę, lub inny ustawowo dzień wolny od pracy, oraz określenie *Stichtag*¹⁴, które musi przypaść przed dniem głosowania (§ 2 ust. 1 Volksbefragungsgesetz 1989¹⁵). Osobami uprawnionymi do głosowania są wszyscy mężczyźni i kobiety, którzy w dniu głosowania posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Narodowej – dniem nabycia uprawnień jest dzień głosowania¹⁶ (§ 5 VBefrG), a każdy głosujący ma tylko jeden głos i może tylko raz zostać wpisany na listę głosujących (§ 5a VBefrG). Do dnia oznaczonego jako *Stichwahl* można składać wnioski o umieszczenie swojego imienia i nazwiska na innej liście niż właściwej ze względu na miejsce zameldowania (w oryginale: *Hauptwohnsitz* – główne miejsce zamieszkania). Żeby móc być umieszczanym na liście głosujących należy jeszcze: mieć ukończone 16 lat, do dnia określanego mianem *Stichtag* figurować w ewidencji głosujących gminy, uprawnienie do głosowania zostało stwierdzone w postępowaniu „o dopisanie” do listy głosujących w danej gminie. Udział w referendum oraz wykonywanie prawa wyborczego przez kartę

¹³ Tłum. Czarny, Naleziński [2004].

¹⁴ Tłum. ostatni dzień. Jest to punkt odniesienia dla niektórych terminów związanych z czynnościami wyborczymi.

¹⁵ Opublikowana w BGBl, nr 356/1989 z późn. zm., dalej: VBefrG.

¹⁶ W przypadku tej instytucji data nabycia uprawnień do głosowania nie jest powiązana z *Stichtag*.

do głosowania¹⁷, określa kodeks wyborczy do Rady Narodowej. W przypadku, gdy w ciągu jednego dnia będzie przeprowadzane więcej niż jedno głosowanie, karty¹⁸ muszą być wydrukowane na osobnych kartkach odróżniających się kolorem, które (te wszystkie głosy – w oryginale: *die Wahlzettet in ein Kuvert*) wyborcy wkładają do koperty i dopiero tę kopertę wrzucają do urny do głosowania¹⁹. Dodatkowo austriacki system prawny przewiduje obostrzenia dotyczące badania zwartości koperty na wypadek niewłaściwej liczby znajdujących się w niej głosów. Charakterystyczny dla austriackiego prawa referendalnego jest brak regulacji dotyczącej ciszy wyborczej.

Warto również zwrócić uwagę na kwestię związaną z konstrukcją pytania referendalnego. Zgodnie z polskim przekładem tekstu Konstytucji, dokonany przez Piotra Czarnego i Bogumiła Nalezińskiego, art. 49b stanowi, że pytanie referendalne „powinno zawierać propozycję problemów będących przedmiotem referendum. Powinny one składać się z pytań, na które można odpowiedzieć «tak» lub «nie», albo alternatywnej propozycji dwóch rozwiązań”. Zgodnie z oryginalną wersją aktu²⁰ – moim zdaniem – występująca tam konstrukcja gramatyczna winna być przetłumaczona jako „muszą się składać”²¹. Stąd też na wnioskodawcy, którego propozycją pytań związana jest Rada Narodowa uchwalająca referendum, ciąży obowiązek a nie powinność takiego doboru pytań i odpowiedzi, zgodnych z przepisami *Konstytucji Republiki Austrii*. Warto również podkreślić, że o ważności takiego głosowania, zgodnie z art. 45, rozstrzyga większość głosów. W moim przekonaniu można mieć w tym przypadku wątpliwość co do tłumaczenia. W oryginale regulacja ta jest następująca: *In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen*, co wyraźnie wskazuje na niezbędną dla rozstrzygnięcia większość bezwzględną, podczas gdy w polskim przekładzie tłumaczone jest to jako większość „zwykła” [Czarny, Naleziński 2004: 2014], gdzie w przypadku alternatywnych odpowiedzi uzyskana większość z założenia powinna być bezwzględna.

Często pojawia się wątpliwość interpretacyjna, kiedy głos można uznać za głos ważny lub głos nieważnie oddany. Bardzo szczegółowo określają to przepisy § 11 ust. 2 i 3 oraz § 12 VBefrG. Należy uznać, że głos jest ważnie

¹⁷ Wykonanie prawa wyborczego przez kartę do głosowania jest jednym ze sposobów oddania głosu.

¹⁸ Paragraf 9 VBefrG określa wymagania, jakie musi spełniać urzędowa karta do głosowania w zakresie wielkości – formatu oraz układu graficznego.

¹⁹ Kolejny paragraf 10 zawiera przepis sankcjonujący w przypadku użycia jakichkolwiek innych kart niż urzędowych kart wydanych przez komisję jednocześnie z kopertą.

²⁰ Art. 49b ust. 2 drugie zdanie w oryginale: Diese hat entweder aus einer mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortenden Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen zu bestehen.

²¹ Art. 49b ust. 2 zdanie drugie w oryginale: Diese hat entweder aus einer mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortenden Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen zu bestehen.

oddany, jeżeli wynika z niego jednoznacznie wola wyborcy, przy czym warto zaznaczyć, że wszelkie poczynione zapiski na urzędowej karcie do głosowania nie wpływają na ważność głosu, dopóki nie spełniają przesłanek negatywnych ujętych w § 12 VBefrG.

Warto również zwrócić uwagę na charakterystyczną dla austriackiego modelu referendalnego instytucję tzw. meldunków natychmiastowych²² [zob. Grabowska 2005]. Instytucja ta polega na niezwłocznym informowaniu federalnego organu o ustaleniach dotyczących liczenia głosów i ostatecznych wyników głosowania dokonanych przez krajowe organy wyborcze zarówno za pomocą środków technicznych, jak i za pomocą telegraficzną, w drodze wspieranego automatycznie przesyłania danych lub w każdej możliwej innej formie lub drodze, byle z zagwarantowaniem najszybszego z możliwych sposobu dostarczenia danych (§ 20 ust. 1 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” lub „nie”, lub liczbę każdej z alternatywnych możliwych odpowiedzi (paragraf 17 VBefrG). Wyniku referendum nie ogłasza się w odróżnieniu od *Volksabstimmung* w dzienniku urzędowym.

Zgodnie z § 16 ust. 1 VBefrG w ciągu czterech tygodni od ogłoszenia wyników referendum konsultacyjnego może zostać ono zostać zaskarżone do Sądu Konstytucyjnego. Taka skarga musi być sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika i zawierać poparcie przez własnoręcznie podpisane oświadczenia przez osoby, które zostały zapisane na listy wyborcze gmin w danym kraju w okręgach: 500 – w Wiedniu, 400 – w Dolnej Austrii, 300 – w Górnej Austrii lub Styrii, 200 – w Karyntii, Salzburgu, Tyrolu, 100 – w okręgu Burgerland i Voraalberg.

Podsumowując, po przedstawieniu dwóch rodzajów demokracji bezpośredniej w Republice Austrii, należy stwierdzić, że referendum konsultacyjne, mimo swojego młodego charakteru, nie cieszy się zbyt popularnością wśród obywateli, gdyż przeprowadzone zostało tylko raz w 2013 roku, a na 6 378 000 uprawnionych Austriaków wzięło w nim udział tylko 3 345 000 uprawnionych do głosowania, czyli frekwencja wyniosła około 54%. Referendum, z uwagi na jego niewiążący i konsultacyjny charakter, przyczyniło się tylko do otwarcia debaty politycznej na temat zasadności utrzymania obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej.

Warto również podkreślić, że to właśnie ta instytucja jest najbardziej gatunkowo zbliżona do referendum ogólnokrajowego istniejącego w Polsce. Podobnie jak w Austrii, tak i w Polsce referendum może być zarządzane tylko

²² Zob. szerz. § 13 ust. 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 VBefrG.

w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, głosowanie ma charakter bardziej poznawczy – poznanie opinii społeczeństwa niż uzyskanie legitymizacji działań legislacyjnych, a dla jego charakteru wiążącego konieczne jest również wzięcie udziału więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Co więcej, zarządzić i ogłosić mogą je organy tak legislatywy, jak i egzekutywy. Warto również zwrócić uwagę, że Republika Austrii jest państwem federalnym, co skutkuje realizacją tylko części kompetencji państwa na poziomie Związku. Pozostała jest realizowana na poziomie krajów związkowych, które mają własne konstytucje²³ i nawet ustawy regulujące przeprowadzenie referendum – np. Wiedeń²⁴.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard (red.). 1997. *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Czarny Piotr, Naleziński Bogumił. 2004. *Konstytucja Austrii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czarny Piotr, Naleziński Bogumił. 2014. *Konstytucja Austrii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki Lech. 2015. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grabowska Stanisława (red.). 2005. *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawno-porównawcze*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Musiał-Karg Maria. 2008. *Referenda w państwach europejskich: teoria, praktyka, perspektywa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Rost Antoni. 2005. *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Sagan Stanisław. 2002. *Związkowa ustawa konstytucyjna Republiki Austrii*, tłum. i red. Stanisław Sagan. W Radosław Grabowski (red.), *Geneza i ewolucja ustroju politycznego Austrii*. Częstochowa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Sarnecki Paweł. 1999. *System konstytucyjny Austrii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki Paweł. 2014. *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Skrzydło Wiesław. 2014. *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uziębło Piotr. 2009. *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk: Centrum Badan Społecznych.

AKTY NORMATYWNE

- Bundesgesetzes von 29. Juni 1989 mit dem das Verfahren über die Durchführung von Volksbefragungen geregelt wird (Volksbefragungen 1989)*, BGBl Nr 365.
- Federalna Ustawa Konstytucyjnej Republiki Austrii – *Bundesverfassungsgesetz* – z dnia 1 października 1920 roku.
- Gesetz über die Durchführung von Volksbefragungen*, LGBl. Nr. 05/1980 z późn. zm.

²³ Verfassung der Bundeshauptstadt Wien – Wiener Stadtverfassung.

²⁴ Gesetz über die Durchführung von Volksbefragungen (LGBl. Nr. 05/1980 z późn. zm.).

Ustawa o służbie cywilnej – *Bundesgesetz über den Zivildienst* – z 1986 roku, BGBl. Nr. 679/1986 (WV).

Ustawa o wojsku – *Wehrgesetz* – z 2001 roku, BGBl. I Nr. 146/2001 (WV).

Volksabstimmungsgesetz z 1972, BGBl. Nr. 79/1973 (WV) idF BGBl. Nr. 561/1973 (DFB).

Volksbefragungsgesetz z 1989, BGBl. nr 356/1989 z późn. zm.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

sejm.gov.pl (dostęp 5.03.2018).

www.ris.bka.gv.at (dostęp 5.03.2018).

Streszczenie

Zasada demokracji wywodząca się z zasady suwerenności (zwierzchnictwa) narodu jest naczelną zasadą ustrojową w Republice Austrii. Mimo to, *Konstytucja Republiki Austrii expressis verbis* nie przewiduje dwóch możliwości sprawowania władzy przez Naród – przez przedstawicieli albo bezpośrednio, w szczególności brak jest bowiem przepisu konstytucyjnego, który wprost by deklarował, że suweren może sprawować władzę bezpośrednio. Za cel artykułu postawiono przedstawienie instrumentów demokracji bezpośredniej w Republice Austrii, ze szczególnym zwróceniem uwagi na „najmłodszą” instytucję wprowadzoną w 1989 r. *Volksbefragung* – referendum konsultacyjne, która traktowana jest pobieżnie w opracowaniach dotyczących instytucji demokracji bezpośredniej. W celu pełniejszego obrazu funkcjonowania demokracji bezpośredniej w tym państwie, jak również próby rozstrzygnięcia sporu co do charakteru prawnego instytucji *Volksbefragung* (referendum czy konsultacje społeczne), należy skrótowno omówić jeszcze jeszcze jedną austriacką formę demokracji bezpośredniej – *Volksabstimmung*, która uregulowana jest również w Konstytucji oraz ustawowo w ustawie związkowej i ma poniekąd charakter uzupełniający dla omawianej instytucji.

Słowa kluczowe: referendum, referendum konsultacyjne, demokracja bezpośrednia, Republika Austrii.

THE INSTITUTION OF A CONSULTATIVE REFERENDUM AS AN INSTRUMENT OF DIRECT DEMOCRACY IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA (summary)

The principle of democracy derived from the principle of sovereignty (supremacy) of the nation is the guiding principle constitutional system in the Republic of Austria. Nevertheless, the Constitution of the Republic of Austria *expressis verbis* does not provide for two possibilities of exercising power by the Nation – either by representatives or directly, in particular there is no constitutional provision that directly declares that the sovereign may exercise power directly. The aim of the article is to present the instruments of direct democracy in the Republic of Austria, with special attention to the “youngest” institution introduced in 1989. *Volksbefragung* – a consultative referendum, which is treated only briefly in studies on the institution of direct democracy. In order to provide a more complete picture of the functioning of direct democracy in this country, as well as attempts to resolve the dispute regarding the legal character of the *Volksbe-*

fragung institution (referendum or public consultation), one more brief form of direct democracy in Germany is Volksabstimmung, which is also regulated by the Constitution and by statute in the union law and is somewhat complementary to the institution in question.

Keywords: referendum, consultative referendum, direct democracy, the Republic of Austria.