

Elżbieta KUŻELEWSKA

Białystok

## Demokracja bezpośrednia w Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej)

### Wprowadzenie

**S**pór o demokratyczny charakter Unii Europejskiej wynika przede wszystkim z różnicy w rozumieniu procesu integracyjnego w Europie i jego ewolucji. Projekt Wspólnot Europejskich nie kształtował się na fundamentach demokratycznej przedstawicielskiej polityki, lecz w znacznej mierze jako etap konsensusu na poziomie elit europejskich. Wspólnoty Europejskie, zrzeszające w swoich szeregach przez dłuższy okres zaledwie sześć państw członkowskich, nie widziały ani potrzeby, ani konieczności większej legitymizacji podejmowanych decyzji na poziomie społecznym. Problem demokratycznej legitymizacji władzy (a właściwie jej braku) zaistniał na dobre po traktacie ustanawiającym Unię Europejską, która współcześnie boryka się z problemem erozji owego konsensusu i rosnącej opozycji rządów państw członkowskich wobec dalszego przekazywania kompetencji na poziom ponadnarodowy<sup>1</sup>.

Unia Europejska od lat zmagą się z zarzutami o niedostatecznie demokratycznym jej charakterze, czyli deficycie demokracji. Co prawda, termin ten jest dość nieprecyzyjny i nie ma pewności, do jakich kwestii ma się odnosić, bowiem wątpliwe jest określenie deficytu demokracji wobec całokształtu procesów integracji europejskiej. Raczej ów problem dotyczy tylko wybranych jego aspektów, jak choćby demokratycznej legitymizacji struktur decyzyjno-zarządzających. Podnoszone są głosy o bezdusznej organizacji, w której decyzje podejmowane są przez technokratów z pominięciem zwykłych obywateli. Kwestie istnienia elementów europejskiego standardu demokratyczności, w kontekście instytucjonalnej struktury Unii Europejskiej, wciąż pozostają w sferze rozważań i domysłów. Istnieje potrzeba nakreślenia przesłanek, które w pierwszej kolejności zapewnią obywatelom państw członkowskich odpowiedni udział w procesie decyzyjnym<sup>2</sup>. Krąg uczestników procesów decyzyjnych UE był stopniowo rozszerzany i obejmuje: państwa członkowskie, główne instytucje UE, instytucje konsultacyjne i doradcze oraz inne podmioty (np. organizacje społeczno-zawodowe, pozarządowe, grupy interesu)<sup>3</sup>. Obywatele UE mają bardzo ograniczone możliwości współudziału w podejmowaniu decyzji – w drodze wyborów powszechnych do Parlamentu Europejskiego oraz poprzez referendum zarządzanego na poziomie krajowym, a dotyczącego kwestii spraw europejskich.

---

<sup>1</sup> R. Riedel, *Demokracja w Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy w warunkach globalizacji*, w: *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. R. Riedel, Toruń 2010, s. 24.

<sup>2</sup> J. W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 52.

<sup>3</sup> M. Witkowska, *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 16–21.

### Demokracja przedstawicielska w UE

Parlament Europejski jest jedynym organem UE czyniącym zadość wszelkim wymogom demokratycznym. Zaznaczyć przy tym wypada, iż wybory powszechne do Parlamentu Europejskiego mają charakter powszechny od 1979 r.<sup>4</sup> we wszystkich państwach członkowskich UE. Eurodeputowani, którzy zasiadają w parlamencie według klucza politycznego (a nie wedle przynależności państwowej) są zatem przedstawicielami wszystkich obywateli państw członkowskich UE. Biorąc pod uwagę fakt wciąż skromnych uprawnień Parlamentu Europejskiego, w pełni usprawiedliwiony jest pogląd o potrzebie zwiększenia partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji w Unii zwłaszcza, że upoważnienia dla Komisji Europejskiej i Rady UE pochodzą od rządów krajowych, a nie od obywateli Unii wyrażających swój głos poprzez wolne wybory.

Mandat polityczno-prawny nadany przez obywateli instytucjom podejmującym decyzje w imieniu UE może zostać zapewniony przede wszystkim poprzez udział obywateli w dyskusjach politycznych o charakterze ogólnoeuropejskim i tworzeniu prawa za pomocą specjalnych procedur demokracji przedstawicielskiej, której uzupełnieniem winna być demokracja bezpośrednia. Godzi się przy tym zauważyć, iż ustawodawstwo nie wszystkich państw członkowskich UE przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum, a zatem ograniczony jest także krąg osób uprawnionych do podejmowania decyzji w drodze referendum. Parlament Europejski zmieniał zakres swoich kompetencji i formy działania, czerpiąc inspiracje z działania parlamentów narodowych, adaptując je do swoich specyficznych potrzeb<sup>5</sup>. Bez wątpienia Parlament Europejski jest reprezentantem obywateli europejskich zwłaszcza, że jego powołaniem jest reprezentowanie wspólnego interesu europejskiego. Poddając analizie zaangażowanie obywateli europejskich w kwestie integracji europejskiej poprzez ich uczestniczenie w wyłanianiu deputowanych do Parlamentu Europejskiego, niepokój budzi niemal permanentne zmniejszanie się frekwencji wyborczej (tabela 1).

Tabela 1

**Wzrost wskaźnika osób nieuczestniczących w wyborach europejskich w latach 1979–2004**  
(w %)

Państwa UE*	1979	1984	1989	1994	1999	2004
1	2	3	4	5	6	7
Belgia	8,4	7,8	9,3	9,3	9,0	9,2
Luksemburg	11,1	13,0	12,6	11,5	14,2	11,0
Malta						17,6
Włochy	14,5	16,1	18,5	25,2	29,2	26,9
Grecja	21,4 (1981)	22,8	20,1	28,8	29,8	36,6
Cypr						28,8
RFN	34,3	43,2	37,6	40,0	54,8	57,0

<sup>4</sup> Wcześniej w skład Parlamentu Europejskiego wchodził delegaci parlamentów państw członkowskich, a więc był to raczej organ międzyparlamentarny; P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007, s. 13.

<sup>5</sup> M. Kruk-Jarosz, *Uwagi o wybranych zagadnieniach Parlamentu Europejskiego (tezy)*, w: *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wrocław 2004, s. 40.

1	2	3	4	5	6	7
Hiszpania		31,1 (1987)	45,2	40,9	35,6	54,9
Irlandia	36,4	52,4	31,7	56,0	49,5	41,2
Francja	39,3	43,3	51,3	47,3	53,0	57,2
Dania	52,9	47,4	53,9	47,1	49,6	52,1
Litwa						51,6
Austria				32,3 (1996)	51,0	57,6
Holandia	42,2	49,5	52,8	64,3	70,1	60,7
Łotwa						58,7
Portugalia		27,8 (1987)	48,8	64,5	59,6	61,4
Węgry						61,5
Szwecja				58,4 (1995)	61,7	62,2
Finlandia				39,7 (1996)	68,6	60,6
W. Brytania	68,4	67,4	63,8	63,6	76,0	61,2
Czechy						71,7
Słowenia						71,7
Estonia						73,8
Polska						79,1
Słowacja						83,0

\* Bez Bułgarii i Rumunii.

**Źródło:** D. Reynié, *L'Opinion européenne en 2009*, Paris 2009, s. 96.

Dane w tabeli 1 wskazują na niepokojące zjawisko wzrostu liczby osób nieuczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wysoką frekwencję odnotowano jedynie w państwach, w których występuje przymus wyborczy. Większość nowych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., wyróżnia się bardzo wysoką absencją ich obywateli w wyborach do europarlamentu (Czechy, Słowenia, Estonia, Polska – powyżej 70%, a Słowacja – powyżej 80%!). Problem niskiej frekwencji wyborczej dotyczy także „starych” państw członkowskich UE. W latach 70. ubiegłego wieku zdecydowano o wprowadzeniu bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego celem przybliżenia systemu rządów Wspólnot Europejskich do systemu parlamentarnego, a tym samym podejmując próbę umieszczenia w PE głównego źródła legitymizacji jako instytucji wybieranej bezpośrednio i reprezentującej interesy wszystkich obywateli Europy<sup>6</sup>. Można zatem przyjąć, iż bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego nie spotkały się z należyтым zrozumieniem ze strony wyborców (czego wyrazem jest niska frekwencja). Poszukiwać należy alternatywnych środków zwiększenia partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji i zainteresowania obywateli kwestiami europejskimi. Referendum wydaje się być optymalnym rozwiązaniem.

<sup>6</sup> E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003, s. 19.

### Referendum jako forma demokracji bezpośredniej w UE

Powszechnie przyjmuje się, że referendum wzmacnia zainteresowanie obywateli sprawami politycznymi, zaś referendum dotyczące szeroko pojmowanej integracji europejskiej skutkuje przeniesieniem debaty wokół tematyki europejskiej na poziom ogólnonarodowej dyskusji politycznej, w której udział biorą nie tylko politycy, ale przede wszystkim obywatele. W ten oto sposób próbuje się uciąć spekulacje dotyczące deficytu demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej. Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się zatem przybliżenie obywateli europejskich do podejmowania decyzji w drodze referendum. Ostatnio referendum wyraźnie przybiera na znaczeniu, o czym świadczy zwiększona ilość przeprowadzanych głosowań ludowych. Zjawisko to określa się w literaturze zachodniej mianem „referendomanii”. Odwoływanie się rządzących do obywateli celem wyrażenia przez nich stanowiska w kwestiach dotyczących szeroko rozumianej integracji europejskiej można rozważać jako pewną formę ewolucji systemu politycznego UE, w którym szczególnie nacisk kładzie się na zaangażowanie zwykłych ludzi. Można zatem uznać, iż referendum odgrywa istotną rolę w upolitycznieniu kwestii dotyczących Unii Europejskiej i czyni je przedmiotem badań na obszarze narodowym, przybliżając je masom, a nie tylko elitom politycznym<sup>7</sup>.

Tabela 2

**Czy uważasz, że wszyscy obywatele Wspólnoty Europejskiej powinni w drodze referendum opowiedzieć się za lub przeciw Unii Europejskiej?**  
(w %)

Marzec–kwiecień 1988	Za	Przeciw	Nie wiem
Belgia	65	10	25
Dania	82	6	12
Francja	80	5	15
Grecja	81	5	4
Hiszpania	77	5	18
Holandia	73	14	13
Irlandia	76	6	18
Luksemburg	71	10	19
Portugalia	61	3	36
RFN	65	16	19
Włochy	84	9	7
Wielka Brytania	77	9	14
UE – 12 członków	76	9	15

Źródło: *Europe Documents*, 18 juin 1988, no. 1510/1511, s. 18.

Referenda są społecznym wymiarem integracji europejskiej<sup>8</sup>. Stwarzają jedyny sposób wywierania przez społeczeństwa państw członkowskich UE wpływu na podejmowane decyzje polityczne. Referendum odrywa istotne znaczenie na dwóch poziomach – zarówno

<sup>7</sup> C. E. de Vries, *The Impact of EU Referenda on National Electoral Politics: The Dutch Case*, „West European Politics” January 2009, vol. 32 (1), s. 143.

<sup>8</sup> E. Kuźelewska, *The Impact of Referendums on the Process of European Integration*, „Baltic Journal of Law & Politics” 2009, vol. 2, nr 2, s. 182.

w aspekcie pogłębiania integracji europejskiej, jak też jej poszerzania o nowe państwa członkowskie. Obecnie mamy do czynienia z erą wyborów, erą podejmowania decyzji przez obywateli<sup>9</sup>. Co więcej, dane z tabeli 2 wskazują, że już w latach 80. XX w. istniało zapotrzebowanie wśród obywateli na przeprowadzenie referendum.

Tabela 3

## Referenda w państwach członkowskich UE dotyczące integracji europejskiej

Państwo członkowskie UE	Referenda związane z kwestiami UE
Austria	1 (1994 <sup>b</sup> )
Belgia	–
Bułgaria	–
Cypr	–
Czechy	1 (2003 <sup>b</sup> )
Dania	6 (1972 <sup>b</sup> , 1986 <sup>a</sup> , 1992 <sup>a</sup> , 1993 <sup>a</sup> , 1998 <sup>a</sup> , 2000 <sup>a</sup> )
Estonia	1 (2003 <sup>b</sup> )
Finlandia	1 (1994 <sup>b</sup> )
Francja	3 (1972, 1992, 2005)
Grecja	–
Hiszpania	1 (2005)
Holandia	1 (2005)
Irlandia	8 (1972 <sup>b</sup> , 1987 <sup>a</sup> , 1992 <sup>a</sup> , 1998 <sup>a</sup> , 2001 <sup>a</sup> , 2002 <sup>a</sup> , 2008 <sup>a</sup> , 2009 <sup>a</sup> )
Litwa	1 (2003 <sup>b</sup> )
Łotwa	1 (2003 <sup>b</sup> )
Luksemburg	1 (2005)
Malta	1 (2003 <sup>b</sup> )
Polska	1 (2003 <sup>b</sup> )
Portugalia	–
Rumunia	–
RFN	–
Słowenia	1 (2003 <sup>b</sup> )
Słowacja	1 (2003 <sup>b</sup> )
Szwecja	2 (1994 <sup>b</sup> , 2003)
Węgry	1 (2003 <sup>b</sup> )
Wielka Brytania	1 (1975)
Włochy	1 (1989)

<sup>a</sup> referendum wymagane przez konstytucję; <sup>b</sup> referenda akcesyjne.

**Źródło:** Na podst. C. E. de Vries, *The Impact of EU Referenda on National Electoral Politics: The Dutch Case*, „West European Politics”, vol. 32 (1)/January 2009, s. 145.

Dane w tabeli 3 wyraźnie wskazują, że spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej jedynie w siedmiu (Belgia, Bułgaria, Cypr, Grecja, Portugalia, Rumunia, RFN) nie przeprowadzono referendum, którego przedmiot stanowiłaby kwestia integracji europejskiej. Na pytanie o konieczność sięgania po referendum celem ustosunkowania się wyborców wzglę-

<sup>9</sup> E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 54.

dem spraw europejskich, zwolennicy tej formy demokracji bezpośredniej wskazują na fakt, iż referendum, którego przedmiot głosowania dotyczy spraw Unii, uwypukla problem UE i rodzi zainteresowanie integracją europejską wśród zwykłych obywateli, zwiększając pośrednio stan wiedzy o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zwracają także uwagę na uzewnętrznienie konfliktu ukrytego wśród partii politycznych. Kwestia integracji europejskiej postawiona w referendum prędzej czy później ożywia stare podziały drzemiące w społeczeństwie, w partiach politycznych oraz pomiędzy elitami politycznymi, a to skutkuje debatą polityczną, w której na plan pierwszy wysuwają się zwłaszcza problemy dotyczące UE, którym towarzyszą sprawy narodowe.

### Referenda akcesyjne

W czternastu państwach ubiegających się o akcesję do UE przeprowadzono referendum akcesyjne. W niektórych państwach referendum było wymogiem konstytucyjnym, w innych wynikało z podziału partii politycznych i elektoratu względem słuszności przystąpienia ich kraju do Unii.

Tabela 4

Referenda akcesyjne w państwach EU

Państwo	Rok	Komentarz
Dania	1972	
Irlandia	1972	
Wielka Brytania	1975	Czy opowiadasz się za pozostaniem we Wspólnym Rynku?
Austria	1994	
Finlandia	1994	
Szwecja	1994	
Malta	2003	
Estonia	2003	
Litwa	2003	
Łotwa	2003	
Czechy	2003	
Słowacja	2003	
Słowenia	2003	
Polska	2003	
Węgry	2003	

**Źródło:** Opracowanie własne.

W Wielkiej Brytanii w 1975 r. po raz pierwszy i (jak na razie) ostatni przeprowadzono referendum ogólnokrajowe w sprawie kontynuacji uczestnictwa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Referendum w Wielkiej Brytanii ma charakter konsultacyjny, a jego wynik podlega interpretacji parlamentu, który ostatecznie rozstrzyga czy wyrażona w referendum wola narodu znajdzie potwierdzenie w decyzji władz<sup>10</sup>. Przewodniczący Partii Pracy Tony

<sup>10</sup> I. Bokszczanin, *Referendum w Wielkiej Brytanii*, w: *Referendum w państwach Europy*, E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 153.

Benn uznał w 1972 r., iż *jest rzeczą nie do przyjęcia, aby rząd nie zwrócił się do społeczeństwa brytyjskiego o wyrażenie opinii w kwestii przyłączenia do Wspólnego Rynku, podczas gdy Irlandczycy, Norwegowie, Duńczycy i Francuzi wypowiedzieli się w referendum na temat rozszerzenia EWG*<sup>11</sup>. Brytyjskie referendum potwierdziło obecność Wielkiej Brytanii w EWG i w pewnym sensie wzmocniło jej członkostwo w tej organizacji.

### Ratyfikacja traktatów UE w referendum

Wielokrotnie przedmiot referendum stanowiła kwestia ratyfikacji traktatów unijnych oraz wspólnej europejskiej waluty – euro. Duńczycy i Szwedzi odrzucili propozycję zamiany korony na euro.

Tabela 5

Ratyfikacja traktatów

Państwo członkowskie UE	Traktat unijny
Dania	Jednolity akt europejski 1986, traktat z Maastricht 1992, traktat z Maastricht 1993, wprowadzenie euro 2000
Francja	traktat z Maastricht 1992, traktat konstytucyjny 2005
Hiszpania	traktat konstytucyjny 2005
Holandia	traktat konstytucyjny 2005
Irlandia	Jednolity akt europejski 1987, traktat z Maastricht 1992, traktat nicejski 2001 i 2002, traktat lizboński 2008 i 2009
Luksemburg	traktat konstytucyjny 2005
Szwecja	wprowadzenie euro 2003

**Źródło:** Opracowanie własne.

Ciekawie prezentuje się przypadek Irlandii, gdzie dwukrotnie głosowano nad przyjęciem traktatu nicejskiego i traktatu lizbońskiego. W referendum w 2001 r. Irlandczycy odrzucili traktat nicejski, a jako główny powód wskazano brak informacji. W 2002 r. przeprowadzono powtórne referendum, co eurosceptycy interpretowali jako kpinę z demokracji, ponieważ przedmiot głosowania stanowił ten sam traktat, całkowicie niezmieniony<sup>12</sup>. W 2008 r. odrzucili traktat lizboński, co postawiło proces jego ratyfikacji pod znakiem zapytania. W wyniku negocjacji na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Irlandia wyraziła zgodę na przeprowadzenie kolejnego referendum po rozwianiu obaw irlandzkich wyborców<sup>13</sup>. Na marginesie zauważyć należy, iż premier Irlandii Brian Cowen z rozbrajającą szczerością przyznał publicznie, iż nie czytał traktatu z Lizbony. Co prawda, przeprowadzenie referendum w Irlandii jest elementem konstytucyjnej procedury ratyfikacyjnej, może być ono jednak powtórzone, co miało miejsce podczas procedury ratyfikacyjnej traktatu

<sup>11</sup> I. Bokszczanin, *Instytucja referendum ratyfikacyjnego w procesie integracji w Europie*, w: *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, A. Szymański, Warszawa 2003, s. 359.

<sup>12</sup> E. Kuźlewska, *Irlandzkie referendum w sprawie ratyfikacji traktatu z Nicei*, „Zeszyty Politologiczne” 2005, nr 5, s. 76.

<sup>13</sup> M. Polak, *Kontrowersje wokół procesu reformowania UE na przykładzie postanowień Traktatu Lizbońskiego*, w: *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Toruń 2009, s. 93.

nicejskiego<sup>14</sup>. Godnym zastanowienia jest fakt, iż w obu przypadkach, tj. w 2001 i 2008 r. wyborcy irlandzcy na czoło wysuwali brak informacji w sprawie dokumentu.

Tabela 6

**Referenda w sprawie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w 2005 r.**

Państwo członkowskie	Data	Frekwencja	Wynik referendum
Hiszpania	20.02.2005	42%	77% za
Francja	29.05.2005	69%	55% przeciw
Holandia	1.06.2005	63%	62% przeciw
Czechy	odwołane	–	–
Luksemburg	10.07.2005	88%	57% za
Irlandia	odroczone	–	–
Dania	odroczone	–	–
Polska	odroczone	–	–
Portugalia	odroczone	–	–
Wielka Brytania	odroczone	–	–

**Źródło:** V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of 'Europe' in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, „Journal of Cultural Geography” October 2009, vol. 26, nr 3, s. 312.

Wypracowanie Konstytucji dla Europy było wielkim kompromisem elit politycznych. Toczyła się co prawda dyskusja o potrzebie stworzenia takiej konstytucji, w której zwolennicy wskazali różnorakie względy przesądzające o konieczności wypracowania konstytucji. Za jeden z nich uważa się konieczność zapewnienia większej legitymizacji Unii Europejskiej. Istniało też przekonanie, że konstytucja europejska pomogłaby m.in. ponownie nawiązać kontakt z obywatelami Unii oraz uporać się z problemami niekompetencji jej poczynań. Kolejnym argumentem przemawiającym na korzyść Konstytucji dla Europy było podkreślenie potrzeby odwołania się do pewnego symbolu. Koncepcja konstytucji europejskiej mogła być nową, świeżą ideą odwołującą się do sfery wartości i zasad sięgających tradycyjnych korzeni chrześcijańskich<sup>15</sup>.

Przyjęcie Konstytucji dla Europy przez narody europejskie w drodze referendum miało być najpełniejszą formą legitymizacji władzy. Ze względu na przełomowe znaczenie traktatu konstytucyjnego dla UE i celem wzmocnienia jego demokratycznej legitymizacji wiele państw członkowskich zdecydowało się na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowych<sup>16</sup>. Aż dziesięć państw członkowskich wyraziło chęć zorganizowania referendum, które mogło być postrzegane jako wiarygodna opcja dla procesu ratyfikacji, ustanawiając równocześnie dodatkowy (jak się później okazało – niełatwy) próg do ratyfikacji<sup>17</sup>. Podkreślić należy, iż wydarzeniem bez precedensu było wyrażenie zgody przez dziesięć państw na zorganizowanie referendum zwłaszcza, że nie było ono ani wymogiem konstytucyjnym, ani wyraźnym żąda-

<sup>14</sup> J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 37.

<sup>15</sup> H. Suchocka, *Jaka konstytucja dla rozszerzającej się Europy?*, w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 16.

<sup>16</sup> M. Poboży, *Holandia*, w: *Prawno-ustrojowy wymiar Traktatów Wspólnotowych*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007, s. 212.

<sup>17</sup> S. Hug, T. Schulz, *Referendums and Ratification of the EU Constitution*, w: *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, red. Z. T. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller, Wiesbaden 2007, s. 174.



niem opinii publicznej<sup>18</sup>. Jedynie w Danii i Irlandii przeprowadzenie referendum wynikało z konstytucji. W pozostałych państwach konstytucja europejska mogła zostać przyjęta przez parlament bez konieczności odwołania się do osądu opinii publicznej. Wartym zainteresowania może być również fakt, iż spośród „nowych” państw członkowskich jedynie Polska i Czechy przewidziały przedłożenie swoim obywatelom kwestii ratyfikacji traktatu. Brak woli przeprowadzenia referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji dla Europy w pozostałych państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej wynikał prawdopodobnie z dużej akceptacji elektoratu tych państw wyrażanej wobec konstytucji europejskiej<sup>19</sup>.

Zwolennicy referendum utrzymują, iż jest to najbardziej demokratyczny sposób podjęcia istotnych decyzji zakładając, że ludzie oddają głos w przedmiotowej kwestii, a nie próbują ukarać niepopularny rząd lub wykazują ignorancję w poddawanej pod głosowanie kwestii<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 48 traktatu konstytucyjnego UE, konstytucja europejska miała wejść w życie po zatwierdzeniu jej przez rządy państw członkowskich i ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi wymogami. Artykuł ów wprowadzał surową regułę, w myśl której na wypadek nieprzyjęcia traktatu przez jakiegokolwiek państwo członkowskie, nie wchodzi on w życie. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany przez 25 państw członkowskich w Rzymie 29 października 2004 roku. Piętnaście państw członkowskich podjęło decyzję o przyjęciu traktatu w drodze ratyfikacji przez parlament krajowy<sup>21</sup>.

Tabela 7

## Referendum w sprawie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego UE

Państwo	Data	Wynik referendum
Hiszpania	20.02.2005	za (76,7%)
Francja	29.05.2005	przeciw (54,87%)
Holandia	1.06.2005	przeciw (61,6%)
Luksemburg	10.07.2005	za (56,52%)

Źródło: Opracowanie własne.

Referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy odbyło się w czterech państwach członkowskich UE. Hiszpanie i Luksemburczycy opowiedzieli się za ratyfikacją dokumentu, Francuzi i Holendrzy odrzucili. Referendum było prawnie wiążące we Francji. W Holandii było to pierwsze ogólnokrajowe referendum, o charakterze konsultacyjnym, aczkolwiek przywódcy liczących się partii politycznych uznali, że uszanują wynik referendum, jeżeli frekwencja wyniesie ponad 30% uprawnionych do głosowania (frekwencja wyniosła 62,8%). Odrzucenie przez Francuzów i Holendrów konstytucji europejskiej

<sup>18</sup> R. L. Nielsen, *Everything Shall Now Be Popular: Explaining Elite Behaviour in the Constitutional Treaty Referenda*, w: *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, red. F. Laursen, Leiden–Boston 2008, s. 454.

<sup>19</sup> M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 297

<sup>20</sup> F. Laursen, *Concluding Remarks: The Constitutional Treaty is Dead, Long Live European Constitutionalism*, w: *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, red. F. Laursen, Leiden–Boston 2008, s. 540–541.

<sup>21</sup> Jedenaście państw przyjęło Konstytucję dla Europy: Litwa (11.11.2004), Węgry (20.12.2004), Słowenia (1.02.2005), Włochy (6.04.2005), Grecja (20.04.2005), Słowacja (11.05.2005), Austria (25.05.2005), RFN (27.05.2005), Łotwa (2.06.2005), Cypr (30.06.2005), Malta (6.07.2005); J.-C. Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge 2006, s. 8.

oznaczało w istocie jej definitywne fiasko, pomimo apelu władz francuskich i holenderskich skierowanego do pozostałych państw członkowskich o kontynuowanie procesu ratyfikacji.

W świetle negatywnych wyników głosowania rodzi się uzasadnione pytanie o interpretację wyników. Czy należy je odebrać jako odmowę przez dwa państwa założycielskie kontynuacji idei integracji europejskiej? Badania opinii publicznej przeprowadzone tuż po referendum przeczą takim insynuacjom. Ani Francuzi, ani Holendrzy nie opowiadają się przeciwko kontynuacji aktywnej partycypacji ich krajów w rozwoju integracji europejskiej. Powody odrzucenia Konstytucji dla Europy były inne, a przez to bardziej interesujące.

Holendrzy, którzy nie uczestniczyli w referendum, wskazali powody swej absencji: 51% Holendrów przyznało, że nie byli wystarczająco poinformowani o konstytucji europejskiej. Ponad 67% Holendrów uznało, iż zbyt późno rozpoczęła się debata na temat traktatu konstytucyjnego UE. Dwadzieścia sześć procent Holendrów deklarowało, że tekst dokumentu był zbyt skomplikowany, a jedynie 16% potwierdziło, że ich wstrzymanie się od głosu było wyrazem sprzeciwu wobec integracji europejskiej<sup>22</sup>.

Holendrzy, którzy wzięli udział w referendum, podnosili cztery główne powody odrzucenia traktatu konstytucyjnego:

- 1) brak informacji (32%);
- 2) obawa utraty suwerenności narodowej (19,5%);
- 3) sprzeciw wobec rządu lub partii politycznych (14%);
- 4) „koszt” Europy (13%).

Dwie trzecie Holendrów było przekonanych, że odrzucenie konstytucji zaowocuje renegocjacją tekstu i w efekcie pozwoli na wypracowanie bardziej socjalnego dokumentu. Holendrzy wierzyli także w lepszą ochronę interesów ich kraju w efekcie renegocjacji treści Konstytucji dla Europy.

Francuzi, którzy nie uczestniczyli w referendum, również wskazali powody swej absencji: 60% przyznało, iż powodem nieuczestniczenia w referendum była nadmierna złożoność tekstu traktatu konstytucyjnego UE. Blisko 49% Francuzów wskazało brak wystarczających informacji na temat traktatu. Zaledwie 14% jako powód absencji podało sprzeciw wobec UE czy integracji europejskiej<sup>23</sup>.

Francuzi, którzy wzięli udział w referendum, podnosili sześć głównych powodów odrzucenia Konstytucji dla Europy:

- 1) negatywny wpływ na zatrudnienie we Francji (31%);
- 2) zbyt słaba sytuacja gospodarcza Francji (26%);
- 3) konstytucja europejska zbyt „liberalna” gospodarczo (19%);
- 4) sprzeciw wobec prezydenta Francji lub rządu (18%);
- 5) konstytucja europejska proponowała niewystarczająco „socjalną Europę” (16%);
- 6) zbyt skomplikowany dokument (12%).

Podniosły się również głosy, iż konstytucja europejska była projektem z gruntu antydemokratycznym<sup>24</sup>. Odrzucenie w referendum traktatu konstytucyjnego UE nie jest pierwszym przypadkiem, w którym opinia publiczna wyraziła swą dezaprobatę wobec postulatów lansowanych przez polityków. Podobnie rzecz się miała w 1992 r., gdy Duńczycy sprzeciwili się przyjęciu traktatu z Maastricht oraz w 2001 r. i 2008 r., kiedy to Irlandczycy odrzucili traktat z Nicei i traktat z Lizbony. Nieprzyjęcie przez Holendrów i Francuzów Konstytucji dla Euro-

<sup>22</sup> J.-C. Piris, *The constitution for...*, op. cit., s. 19.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 20–21.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: J. Sapir, *La fin de l'eurolibéralisme*, Paris 2006, s. 63 i n.

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

### Podsumowanie

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

Tabela 8

#### Wiedza społeczna o europejskiej i narodowej polityce

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Bibliografia

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

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

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

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



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

### Summary

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

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