

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Agnieszka Targońska
nr indeksu: 62702

Referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych
w państwach europejskich

Rozprawa doktorska napisana
w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
pod kierunkiem
dr hab. Elżbiety Kuźelewskiej, prof. UwB

Białystok 2023

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział I	9
Pojęcie, przedmiot i rodzaje referendum	9
1.1. Pojęcie referendum	10
1.2. Przedmiot referendum	15
1.3. Rodzaje referendum	30
1.3.1. Kryterium zasięgu terytorialnego	31
1.3.2. Kryterium przedmiotu referendum	32
1.3.3. Kryterium momentu przeprowadzenia referendum	34
1.3.4. Kryterium wymagalności	35
1.3.5. Kryterium skutków prawnych (mocy wiążącej) referendum	37
1.3.6. Kryterium podmiotu inicjującego procedurę referendalną	38
Rozdział II	42
Referendum w sprawie małżeństw osób tej samej płci	42
2.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum	43
2.1.1. Republika Słowenii	43
2.1.2. Republika Chorwacji	48
2.1.3. Irlandia	53
2.1.4. Słowacja	56
2.1.5. Rumunia	61
2.2. Praktyka głosowania i problemy interpretacyjne	65
2.2.1. Republika Słowenii	65
2.2.2. Republika Chorwacji	69
2.2.3. Irlandia	72
2.2.4. Słowacja	76
2.2.5. Rumunia	78
2.3. Kontrola nad referendum: orzecznictwo krajowe i międzynarodowe	80
2.3.1. Republika Słowenii	80
2.3.2. Republika Chorwacji	82
2.3.3. Rumunia	83
2.4. Ocena regulacji prawnych	84
2.4.1. Republika Słowenii	84
2.4.2. Republika Chorwacji	85
2.4.3. Irlandia	86
2.4.4. Słowacja	89
2.4.5. Rumunia	89
Podsumowanie	92
Rozdział III	94
Referendum w sprawie rozvodu	94
3.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum	95
3.1.1. Włochy	95
3.1.2. Malta	100
3.2. Praktyka głosowania i problemy interpretacyjne	106
3.2.1. Włochy	106
3.2.2. Irlandia	109
3.2.3. Malta	117
3.3. Kontrola nad referendum: orzecznictwo krajowe i międzynarodowe	120
3.3.1. Włochy	120

3.3.2. Irlandia	121
3.4. Ocena regulacji prawnych	125
3.4.1. Włochy	125
3.4.2. Irlandia	127
3.4.3. Malta.....	128
Podsumowanie	130
Rozdział IV.....	132
Referendum w sprawie aborcji	132
4.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum.....	133
4.1.1. Portugalia	133
4.2. Praktyka głosowania i problemy interpretacyjne	139
4.2.1. Włochy	139
4.2.2. Irlandia	144
4.2.3. Portugalia	151
4.3. Kontrola nad referendum: orzecznictwo krajowe i międzynarodowe.....	157
4.3.1. Włochy	157
4.3.2. Irlandia	158
4.3.3. Portugalia	162
4.4. Ocena regulacji prawnych	163
4.4.1. Włochy	163
4.4.2. Irlandia	164
4.4.3. Portugalia	165
Podsumowanie	169
Zakończenie	170
Bibliografia	177

Wstęp

Instytucja referendum zaliczana jest do jednej z najbardziej znanych form demokracji bezpośredniej w Europie. Obecnie większość państw europejskich posiada w swych porządkach prawnych regulacje konstytucyjne i ustawowe odnoszące się do tej formy bezpośredniej partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji.

Doświadczenia państw europejskich wskazują, że katalog spraw dyskutowanych w referendum ma bardzo szeroki zakres. Może ono dotyczyć takich kwestii, jak np. przystąpienie lub wystąpienie ze struktur organizacji międzynarodowej, obowiązkowa służba wojskowa, wyboru systemu ubezpieczeń emerytalnych, ustanowienie drugiego języka urzędowego, klonowanie, wprowadzenie waluty euro czy budowy elektrowni jądrowej.

Należy podkreślić, że wszystkie sprawy poddawane pod głosowanie w drodze referendum stanowią kwestie kontrowersyjne, ponieważ dotyczą zagadnień, w stosunku do których uczestnicy referendum prezentowali odmienne podejście. Sporność materii poddawanych pod głosowanie wynika z wielości systemów moralnych i etycznych, które wpływają na merytoryczne stanowisko w rozstrzyganych sprawach. Jednakże porządek prawny obowiązujący w danym państwie stanowi opowiedzenie się po stronie określonego katalogu wartości. Osoby, które nie podzielają dokonanych wyborów aksjologicznych, mają możliwość dążenia do wprowadzenia zmian prawnych, urzeczywistniających odmienne wartości. Wyzwaniem dla współczesnych państw demokratycznych pozostaje stworzenie takiego systemu prawnego, który w najszerzy możliwy sposób uwzględniałby pluralizm światopoglądowy.

Wśród tematyki przeprowadzonych referendum można zidentyfikować pewne szczególnie kontrowersyjne moralnie kwestie, które budziły wyjątkowo silne emocje w społeczeństwie. W kampaniach referendalnych odbywały się debaty publiczne, które angażowały znaczną część społeczeństwa. Na potrzeby dysertacji sprawy te zawężono do kwestii legalizacji aborcji, małżeństw osób tej samej płci i legalizacji rozwodów, które zostały podjęte w drodze referendum w państwach Unii Europejskiej. Wyjątkowość tych kwestii na tle innych polegała na tym, że są to materie fundamentalne dla obywateli, znajdujące się na styku prawa i innych systemów normatywnych (religii, moralności, etyki itp.), przez co różnorodność stanowisk i ocen były nieuniknione. Na kontrowersyjność tych materii wpływało również to, że są to zagadnienia o charakterze egzystencjalnym i światopoglądowym. Cechą wyróżniającą podane kwestie było również duże zaangażowanie

Kościół Katolicki i innych związków wyznaniowych w kampanię referendalną (przy znacznie mniejszym zainteresowaniu referendum w innych kategoriach spraw). Należy również wspomnieć, że te kwestie moralne były przedmiotem orzekania krajowych sądów konstytucyjnych, jak również Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Polski język prawniczy nie dysponuje terminem, który w sposób pełny oddawałby istotę spraw kontrowersyjnych moralnie. Próby zdefiniowania tej kwestii były podejmowane do tej pory wyłącznie w literaturze. Za jeden z przykładów powołać można definicję sformułowaną przez Dawida Bunikowskiego, który podjął próbę zdefiniowania owych spraw w następujący sposób: „dotyczą stanów faktycznych w społeczeństwie, które mogą być różnie oceniane na gruncie różnych moralności i systemów etycznych, a które są regulowane prawem państwa”¹. Wydaje się jednak, że zaproponowane ujęcie nie stanowi wyczerpującej definicji. Z tego względu warto pomocniczo odwołać się do literatury anglosaskiej traktującej o *hard cases* (tzw. trudne sprawy). Jest to zwrot utrwalony w obrocie prawnym, który stanowi hasłowe określenie tego typu spraw. Trudne sprawy tłumaczy się najogólniej jako sytuację, w której organ orzekający w danej sprawie nie dysponuje jednoznacznie normą prawną (nie dysponuje nią w ogóle lub dostępna norma jest dwuznaczna), która pozwoliłaby na rozstrzygnięcie problemu lub też kontrowersyjność wynika z braku jednomyślności decydentów (np. składu sądu orzekającego) w kwalifikacji prawnej spornego zagadnienia².

Obie definicje jedynie fragmentarycznie traktują o omawianych tu kontrowersyjnych kwestiach. Warto podkreślić, że nie da się stworzyć jednej pełnej definicji tych spraw, ponieważ każda z nich akcentuje inne kwestie. W związku z czym na potrzeby niniejszej dysertacji przyjęto autorską definicję spraw kontrowersyjnych, skonstruowaną w oparciu o wymienione poniżej cechy. Zaproponowana treść definicji wydaje się optymalna i użyteczna dla przeprowadzenia dalszych analiz. Należy mieć na uwadze, że definiowanie pojęć powinno zawsze uwzględniać cele badawcze, aby przyjęte ustalenia mogły pełnić funkcję służebną.

Poprzez kontrowersyjne kwestie moralne autorka rozumie materie:

- o fundamentalnym, podstawowym znaczeniu dla obywateli,
- o charakterze egzystencjalnym i światopoglądowym;
- regulowane przez prawo oraz stanowiące przedmiot zainteresowania innych systemów normatywnych;

¹ D. Bunikowski, *Kontrowersje prawa i moralności w Europie Środkowowschodniej*, Włocławek 2019, s. 22.

² D. Galeza, *Hard cases*, „Manchester Student Law Review” 2013 vol. 2:240, s. 241–242, podobnie: J. Zajadło, K. Zeidler, *Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, Warszawa 2021, s. 11.

- wysoce konfliktogenne i nacechowane dużym ładunkiem emocjonalnym podczas głosowania;
- cechujące się wielopoziomowym podejściem;
- wysoce podatne na populizm i instrumentalnie wykorzystanie w kampaniach referendalnych;
- będące przedmiotem orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przedmiotowa rozprawa doktorska stanowi pogłębioną analizę prawnoporównawczą instytucji referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych o charakterze światopoglądowym (aborcja, rozwód, małżeństwa osób tej samej płci). Uzasadnienie wyboru wymienionych zagadnień wynika z zawężenia zakresu rozważań do sporów w obszarze szeroko rozumianego prawa rodzinnego. Wydaje się, że powyższe kwestie budzą największe zainteresowanie społeczne. Badaniom poddane zostanie referendum ogólnokrajowe w ośmiu państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których przeprowadzono głosowania w kontrowersyjnych kwestiach moralnych: Irlandia, Włochy, Malta, Chorwacja, Portugalia, Słowenia, Słowacja i Rumunia. Ograniczenie przedmiotu analizy dysertacji do wskazanych wyżej państw jest celowe, bowiem pozwoli na gruntowną analizę prawną instytucji referendum i ocenę regulacji skutków prawnych tej instytucji. Oprócz tego powodami, dla których zdecydowano się ograniczyć analizę do wskazanych ośmiu państw, są następujące fakty: państwa te znajdują się na kontynencie europejskim, należą do kluczowych organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym – Unii Europejskiej i Rady Europy oraz posiadają porównywalny system prawny, którego korzenie wywodzą się z prawa rzymskiego. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że wszystkie państwa objęte badaniami (poza Rumunią, gdzie występuje silny wpływ Kościoła Prawosławnego) charakteryzowały się szczególną pozycją religii katolickiej, której ranga wyeksponowana była na poziomie konstytucyjnym. Na koniec zaś, należy podkreślić, że przedmiotowa rozprawa nie ogranicza się wyłącznie do analizy dogmatycznej przepisów prawnych, ale zawiera autorską propozycję zmian w procedurze przeprowadzenia referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych, opracowaną na kanwie badań przeprowadzonych w przedmiotowej pracy.

Celem dysertacji doktorskiej jest analiza konstytucyjnych i ustawowych podstaw referendum z podkreśleniem występujących podobieństw i różnic w analizowanych państwach, ze wskazaniem praktyki głosowania i problemów interpretacyjnych. Obowiązujące regulacje prawne zostały przedstawione w kontekście referendum w sprawach kontrowersyjnych moralnie. W pracy przedstawiono i uporządkowano analizę orzecznictwa trybunałów krajowych i europejskich oraz omówiono rzeczywiste skutki konstytucyjno–

prawne przeprowadzonych referendów. Szczególnie podkreślona została funkcja orzecznictwa sądowego w zapewnieniu prawa do referendum w danym państwie. W pracy dokonano także oceny skuteczności regulacji prawnych poprzez ukazanie zależności pomiędzy treścią pytań referendalnych a ostatecznym kształtem normatywnym przyjętych rozwiązań.

W rozprawie doktorskiej zweryfikowana zostanie hipoteza badawcza zakładająca, że obecna konstrukcja instytucji referendum nie jest wystarczającym i skutecznym sposobem rozwiązywania kontrowersyjnych kwestii moralnych, ponieważ regulacja ogólna przeprowadzenia referendum nie przystaje do specyfiki i wielopłaszczyznowości problematyki kontrowersyjnych kwestii moralnych. Przede wszystkim należy dostrzec szczególnie sporny charakter przedmiotu referendum w sprawach kontrowersyjnych moralnie. Weryfikacja hipotezy badawczej odbędzie się poprzez gruntowną analizę wpływu przeprowadzenia referendum na nowelizację przepisów prawnych dotyczących legalizacji małżeństw osób tej samej płci, rozwodów i aborcji. Zostanie również poruszona problematyka ustrojowych podstaw referendum, podmiotów mających prawo do jego zarządzania, sformułowania przedmiotu referendum w postaci pytania referendalnego, frekwencji wyborczej oraz kontroli referendum w postaci orzecznictwa sądów krajowych i europejskich. Elementy konstrukcyjne instytucji referendum zostaną odniesione do specyfiki przeprowadzenia referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych.

Realizacja celu pracy i weryfikacja hipotezy badawczej będzie prowadzona przy wykorzystaniu następujących metod badawczych – dogmatycznej, historycznej, komparatystycznej oraz analizie orzecznictwa krajowego i europejskiego. Metoda dogmatyczna służyć będzie umiejscowieniu referendum w porządku prawnym analizowanych państw, wskazaniu podmiotów zarządzających referendum oraz ważności i wiążącego charakteru referendum, a także ocenie skutków prawnych referendów. Metoda historyczna pozwoli na ukazanie przeprowadzonych referendów w porządku chronologicznym, a także ułatwi dostrzeżenie ewolucji w zastosowaniu instytucji referendum w sprawach kontrowersyjnych. Z kolei metoda komparatystyczna umożliwi porównanie rozwiązań prawnych dotyczących referendów w badanych państwach europejskich, podmiotów zarządzających głosowanie referendalne, dopuszczalność referendum i wpływu wyniku głosowania na treść przepisów prawnych w analizowanych państwach europejskich. Dostrzeżone podobieństwa i różnice pozwolą na sformułowanie odpowiednich wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*.

Struktura wewnętrzna dysertacji doktorskiej składa się z czterech rozdziałów, wstępu i zakończenia. Rozdział pierwszy ma charakter ogólny i wprowadzający do problematyki referendum. Omówiono w nim pojęcie, przedmiot i podstawowe rodzaje referendum, ze szczególnym uwzględnieniem kryterium przedmiotu referendum, w szczególności spraw kontrowersyjnych społecznie, moralnie, politycznie i gospodarczo. Rozważania w rozdziałach drugim, trzecim i czwartym dotyczą referendum w poszczególnych kategoriach spraw kontrowersyjnych moralnie. Każdy z nich wieńczy podsumowanie, w którym syntetycznie przedstawione zostały najważniejsze wnioski merytoryczne.

Rozdział drugi poświęcony jest analizie referendum w sprawie małżeństw osób tej samej płci. W rozdziale tym omówiono konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum we wszystkich europejskich państwach, które poddały tę kwestię pod głosowanie narodu – Słowenii, Irlandii, Chorwacji, Słowacji i Rumunii. Przedstawiono historycznie i porównawczo praktykę głosowania oraz problemy interpretacyjne. Analizie poddano kontrolę referendum z perspektywy orzecznictwa krajowego i europejskiego. Dokonano także analizy skutków prawnych (regulacji) referendum.

Rozdziały trzeci i czwarty mają strukturę zbliżoną do rozdziału drugiego z tym, że w rozdziale trzecim analizie poddano referendum w sprawie rozwodu przeprowadzone we Włoszech, Malcie i Irlandii. Natomiast rozdział czwarty – ostatni – poświęcony jest referendum w sprawie aborcji w Portugalii, Włoszech i Irlandii.

Z uwagi na prawnoporównawczy charakter niniejszej dysertacji, została ona przygotowana w oparciu o polską, jak i anglojęzyczną literaturę przedmiotu. Przy tworzeniu pracy uwzględniono konstytucje i akty prawne z analizowanych państw, orzecznictwo sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dodatkowo w pracy wykorzystane zostały źródła internetowe (oficjalne serwisy państwowe omawianych państw i serwisy informacyjne).

Rozdział I

Pojęcie, przedmiot i rodzaje referendum

W dostępnej literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele interpretacji demokracji. Joseph Schumpeter definiował demokrację jako instytucjonalne porozumienie, w którym decyzje podejmują umocowane przez obywateli w drodze wyborów jednostki w celu realizacji wspólnego dobra³. Zdaniem Johna Deweya demokracja jest sposobem życia stowarzyszonego, w którym obywatele biorą udział w kreowaniu systemu wartości regulujących ich życie w społeczeństwie oraz występują mechanizmy umożliwiające kontrolę społeczną rządu⁴. Z kolei Arendt Lijphart uważał, że to zespolenie społeczeństwa przebiega w oparciu o wzajemną współpracę w celu tworzenia wspólnego ładu demokratycznego, uwzględniając zasady autonomii i proporcjonalności⁵. Jon Elster określał demokrację jako zwykły system większościowy wierny zasadzie – „jeden człowiek, jeden głos”. Natomiast William H. Riker zaznaczał, że demokracja jest systemem rządów, w którym to rządzący są podporządkowani rządzonemu, nie na odwrót. Takie postrzeganie demokracji ma podkreślić znaczenie godności każdego obywatela⁶.

W literaturze wyróżnia się dwa podstawowe modele demokracji: bezpośrednią i pośrednią. Z uwagi na temat przedmiotowej rozprawy, istotne znaczenie dla dalszej analizy ma demokracja bezpośrednia, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum. Jak słusznie zauważa Grzegorz Kryszewski, demokracja bezpośrednia używana jest przede wszystkim w dwóch aspektach: ogólnoustrojowym i instytucjonalnym⁷. Aspekt ustrojowy służy określeniu systemu ustrojowego, w którym obywatele bezpośrednio, bez niczyjego pośrednictwa, rozstrzygają o stanowieniu prawa i innych istotnych kwestiach publicznych (także kontrowersyjnych moralnie). Taki model sprawowania władzy miał miejsce w starożytnych państwach–miastach. Obecnie jego przykładem jest zgromadzenie ludowe (*Landsgemeinde*) w dwóch kantonach szwajcarskich⁸. Wskutek reform ustrojowych zapoczątkowanych w połowie XIX wieku w Szwajcarii, aż w sześciu kantonach zrezygnowano z przeprowadzania zgromadzeń ludowych. Obecnie jedynie w dwóch

³ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*, Warszawa 1995, s. 312.

⁴ J. Dewey, *Democracy & Education: An Introduction to the Philosophy of Education*, New York 1916, s. 87.

⁵ K. Mizera, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, vol. 3 (1), s. 94.

⁶ W. H. Riker, *Liberalism against populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco 1982, s. 8.

⁷ G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 14 i n.

⁸ E. Kuźelewska, *Landsgemeinde – demokracja na świeżym powietrzu: Czy głosowanie jawne nadal ma sens?*, „Political Preferences” 2017, nr 15, s. 73–85.

kantonach - Glarus oraz Appenzell-Innerrhoden - wciąż występuje możliwość przeprowadzania *Landsgemeinde*, co podyktowane jest głównie aspektami ekonomicznymi (są to geograficznie niewielkie, alpejskie obszary)⁹. Jednakże, jak pokazują doświadczenia szwajcarskie, nawet w tym kraju ta forma decydowania okazała się nieatrakcyjna i nieefektywna. Istnieją zatem uzasadnione obawy, że podobne skutki obserwowane będą w innych państwach wykorzystujących tę metodę decydowania o istotnych sprawach publicznych.

Natomiast w aspekcie instytucjonalnym demokracja bezpośrednia traktowana jest jako jedna z płaszczyzn urzeczywistniania idei suwerenności narodu lub partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy. W tym ujęciu demokracja bezpośrednia występuje obok demokracji przedstawicielskiej, a lud (suweren) podejmuje decyzje w formie zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej poprzez swoich reprezentantów¹⁰. Jedną z wiodących i najczęściej stosowanych instytucji demokracji bezpośredniej jest referendum.

W II połowie XX w. wyróżnił się trzeci model demokracji – demokracja partycypacyjna, w której akcent kładzie się na uczestnictwo obywateli w procesie decydowania. Udział obywateli polega na oddziaływaniu na decyzje polityczne, nie zaś na ich bezpośrednim podejmowaniu¹¹. Do kluczowych instrumentów umożliwiających to uczestnictwo zdaniem Piotra Uziębło należy zaliczyć: pośrednią inicjatywę ludową, konsultacje ludowe, wysłuchanie publiczne i prawybory oraz skargę konstytucyjną jako skargę powszechną¹².

1.1. Pojęcie referendum

Źródłosłów słowa „referendum” wywodzi się z języka łacińskiego i oznacza coś, co musi być przekazane, zwrócone, oddane¹³. Warto przedstawić stanowisko przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego w określeniu tej kategorii prawnej. Grzegorz Kryszewski zwraca uwagę,

⁹R. Jakubiak, *Kantonalne zgromadzenia ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny”, Rok LXXII, zeszyt 4/2010, s. 108–109, także: E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 17, K. Szczęśniak, K. Szerszeń, *Zgromadzenie ludowe w Konfederacji Szwajcarskiej*, s. 43 [w:] O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 40.

¹⁰G. Kryszewski, *Referendum...*, s. 14 i n.

¹¹A. Pawłowska, K. Radzik, *Instytucjonalno–prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica” nr 3/2016 (37), s. 21.

¹²P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 39.

¹³S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 91.

że to pojęcie nie jest uniwersalne, jego interpretacja zależna jest od „gałęzi prawa, konkretnego systemu prawa czy państwa”¹⁴.

Natomiast Mariusz Jabłoński definiuje referendum jako sztandarową instytucję demokracji, dzięki której wszyscy uprawnieni do oddania głosu obywatele, we wcześniej ustalonym i podanym do publicznej wiadomości terminie, aktywnie uczestniczą w rozstrzygnięciu istotnych problemów o znaczeniu ogólnopaństwowym lub lokalnym (w zależności od zasięgu terytorialnego referendum)¹⁵. Podane przez autora cechy referendum są wspólne dla wszystkich państw europejskich przewidujących w swoich porządkach prawnych instytucję referendum. Powyższą definicję uzupełnia Magdalena Musiał – Karg i Natasa Lubik – Reczek poprzez wskazanie, że głosowanie w referendum odbywa się zgodnie z przepisami obowiązującego prawa¹⁶.

Anna Rytel – Warzocha zasadnie podaje dwa ujęcia terminu referendum: *sensu largo* oraz *sensu stricto*. Referendum *sensu largo* jest to każde głosowanie o charakterze powszechnym, w którym wszyscy obywatele posiadający czynne prawo wyborcze, w sposób bezpośredni decydują o przedmiocie referendum. Cały proces przeprowadzenia referendum oraz sama instytucja referendum regulowana jest prawem krajowym¹⁷. Przedmiot referendum dotyczy zawsze konkretnego problemu (np. kwestii legalizacji aborcji, małżeństw osób tej samej płci czy rozwodów) i ma charakter generalny (ma znaczenie dla społeczeństwa jako całości), a nie indywidualny¹⁸. Referendum *sensu stricto* oznacza zaś instytucję polegającą na bezpośrednim decydowaniu obywateli w poddanej pod referendum sprawie (także w sprawach kontrowersyjnych moralnie). Rezultat tej decyzji ma na celu zastąpienie decyzji organu państwowego lub zobowiązuje ten organ do podjęcia działań w celu wprowadzenia jej do systemu prawnego¹⁹.

Referendum stanowi podstawowy przykład działania demokracji bezpośredniej w praktyce, bowiem umożliwia ono biorącym w nim udział wyborcom zajęcie stanowiska (wyrażenie woli) w sposób bardziej bezpośredni niż poprzez procedury legislacyjne²⁰.

¹⁴ G. Kryszeń, *Referendum...*, s. 45.

¹⁵ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Vratislaviensis” CCLXXIV 2001, s. 10., M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe : wybrane zagadnienia*, Palestra 48/5–6(545–546), 2003, s. 10.

¹⁶ M. Musiał–Karg, N. Lubik–Reczek, *Referendum as a direct democracy tool in successor states of former Yugoslavia*, „Przegląd politologiczny”, no 2/2022, s. 50.

¹⁷ A. Rytel–Warzocha, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo–Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 17.

¹⁸ *Ibidem*, s. 18.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ C.T. Jerzak, *The EU's Democratic Deficit and Repeated Referendums in Ireland*, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, June, 2014, Vol. 27, No. 3, s. 369.

Wyrażenie woli obywateli odbywa się w formie głosowania zorganizowanego w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność)²¹.

Na podstawie Kodeksu dobrej praktyki referendalnej²² można wyodrębnić pewne pożądane cechy referendum, do których należą: bezpośredni udział uprawnionych podmiotów w głosowaniu; równość w dostępie każdego uprawnionego podmiotu do głosowania; wolność podjęcia decyzji; posiadanie tylko jednego głosu; wola większości obywateli jest decydującą w rozstrzygnięciu kwestii referendum; organizowanie referendum przez bezstronny organ; obecność bezstronnych obserwatorów podczas kampanii referendalnej, w trakcie głosowania i podczas ustalania wyników referendum; prosty, a zarazem skuteczny system weryfikacji wyników oraz zgodność materii referendum z obowiązującym prawem. Nadto, możliwość wyrażenia woli w drodze referendum służy spełnianiu określonych funkcji, wśród których wymienić można choćby: możliwość urzeczywistnienia idei suwerenności narodu, pełnienia funkcji legitymizującej woli obywateli, kontrolowania organów władzy publicznej w kwestii podejmowanych rozstrzygnięć czy też aktywizacji społeczeństwa²³.

Giovanni Sartori nazywa rodzaj demokracji urzeczywistnianej za pomocą referendum „demokracją poprzez referendum”. Jego zdaniem, należy odseparować demokrację poprzez referendum od demokracji bezpośredniej, bowiem inaczej jak to funkcjonuje w przypadku demokracji bezpośredniej, w demokracji poprzez referendum nie występuje „bezpośredniość wzajemnych oddziaływań”. Uczestnicy referendum stanowią odrębne, samoistne jednostki, które dokonują wyboru. Nie stanowią one jednak wspólnoty. Po drugie, G. Sartori wskazuje, że instytucja referendum może z powodzeniem zostać zaadaptowana przez demokrację przedstawicielską. Referendum w „demokracji poprzez referendum” stanowi mechanizm tej demokracji, nie zaś tylko jedną z jej instytucji²⁴.

W podobnym tonie wypowiedzieli się Matthew Mendelsohn i Andrew Parkin postulując, by sposób bezpośredniego podejmowania decyzji w drodze referendum nazywać demokracją referendalną (*referendum democracy*), ponieważ pojęcie demokracji bezpośredniej jest mylące. Ich zdaniem pojęcie to sugeruje, że wyborcy mają bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje w parlamencie, podczas gdy w rzeczywistości ich działania są

²¹ E. Kuźlewska, *Pros and Cons of Referendum in Western Europe*, „Polish Political Science Yearbook” 2001, vol. 30, s. 112–113, także: W. Linder, S. Mueller, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Cham 2021, s. 120.

²² Code of Good Practice On Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16–17 March 2007), CDL-AD (2007)008rev-cor, Study No. 371/2006.

²³ G. Kryszewski, *Referendum ...*, s. 49–50.

²⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 146–147.

w znacznym stopniu uwarunkowane inicjatywą elit rządzących, instytucji oraz prawa wyborczego. Powyższy postulat odnajduje potwierdzenie w praktyce referendalnej państw podejmujących w referendum temat kontrowersyjnych kwestii moralnych. Dotyczy to m.in. Irlandii, gdzie referendum w 2015r. w przedmiocie legalizacji małżeństw jedнопłciowych zostało zainicjowane wnioskiem Minister Sprawiedliwości oraz referendum w 1995r. w przedmiocie usunięcia z Konstytucji zakazu rozwodów zainicjowane zostało przez parlament. Dodatkowo, referendum na Malcie w 2011r. w przedmiocie legalizacji rozwodów zainicjowane zostało przez premiera, a zarządzane przez parlament. Podobnie referendum w 2007r. w Portugalii w sprawie legalizacji aborcji zainicjowane zostało przez nowo wybranego premiera. Mendelsohn i Parkin zauważają ponadto, że referendum jest narzędziem, które konkurujące ze sobą elity mogą wykorzystać do realizacji swoich własnych programów (i doprowadzać tym samym do większej polaryzacji społeczeństwa)²⁵. Taka sytuacja wielokrotnie miała miejsce w Słowacji, gdzie referendum wykorzystywane było jako narzędzie do zwalczania przez rząd innych sił politycznych.²⁶

Instytucja referendum rozpowszechniła się za sprawą Jeana Jacquesa Rousseau, który w swoim dziele zatytułowanym „Umowa społeczna” poparł ideę bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, uznając ją jednak za mało prawdopodobną z uwagi na konieczność wystąpienia pewnych szczególnych warunków dla jej urzeczywistnienia: „Po pierwsze, państwa bardzo małego, aby lud łatwo było zgromadzić i aby każdy obywatel mógł z łatwością poznać wszystkich innych; po drugie, wielkiej prostoty obyczajów, która zapobiegałaby mnogości spraw i drażliwości debat; dalej, wielkiego wyrównania stopni i majątku, bez czego równość praw i władzy nie zdoła długo istnieć; wreszcie, mało lub zupełny brak przepychu, bo przepych albo jest rezultatem bogactwa albo czyni je niezbędnym; psuje on bogatego i biednego tak samo, jednego z powodu posiadania, drugiego z powodu pożądlivosti (...)”²⁷. J. J. Rousseau zaprzeczył idei, zgodnie z którą należy odseparować od siebie interes publiczny i prywatny. Jego zdaniem, by stworzyć idealne społeczeństwo wymaga się wręcz, by te interesy były ze sobą skorelowane. W przeciwnym wypadku, takie państwo chylić się będzie ku upadkowi. Zdaniem Rousseau, instrumenty demokracji bezpośredniej w sposób najbardziej odpowiedni pozwalają, aby wola obywateli

²⁵M. Mendelsohn, A. Parkin, *Referendum Democracy Citizens. Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, New York 2001, s. 4.

²⁶ E. Kuźelewska, *Direct democracy in Slovakia*, [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Handbook of direct democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, Opladen_Berlin-Toronto 2018, s. 283–284.

²⁷ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2007, s. 56.

(„wola powszechna”) była w centrum każdej podejmowanej decyzji, a tym samym była chroniona²⁸.

Leon Duguit w „Traktacie prawa konstytucyjnego” sformułował pogląd, że referendum może stanowić środek do osiągnięcia wspólnych stanowisk, bowiem jak pisał, mimo że „rządzenie bezpośrednio przez lud w dużych nowoczesnych państwach jest niepraktyczne [...] a ciało ustawodawcze złożone z wykształconych i wyróżniających się osób jest dużo bardziej kompetentne, aby omawiać i uchwalać ustawy niż sam lud, to jednak nawet jeśli prawdziwe bezpośrednie rządzenie jest niemożliwe, referendum może być z pożytkiem praktykowane”²⁹.

Prawdziwy rozwój demokracji bezpośredniej przypadł jednak dopiero na II połowę XX wieku, po doświadczeniach walk o prawa wyborcze i krytyce demokracji partyjnej lat 60. i 70. XX w. Zwolennicy demokracji partycypacyjnej, wśród których znalazł się m.in. Jürgen Habermas, wskazywali na ograniczający charakter działania ówczesnych elit politycznych, prowadzący do alienowania znacznej liczby obywateli, pozbawiając ich tym samym możliwości wypowiedzi i samostanowienia. Nie była ich celem całkowita zmiana systemu demokracji przedstawicielskiej, ale postulowali oni uzupełnienie jej o instrumenty masowej partycypacji, takie jak referenda, petycje, konsultacje społeczne i ławy przysięgłych, co miało wzmocnić demokrację, bez zagrożenia dla jej efektywności³⁰.

Oprócz niewątpliwych zalet instytucji referendum, do których zaliczyć należy m.in. możliwość bezpośredniego decydowania o najważniejszych sprawach dla obywateli czy też możliwość inicjowania zmian o znaczeniu ogólnopaństwowym, obarczone jest ono pewnymi wadami. Przede wszystkim wskazać należy za Markiem Clarencem Walkerem na podatność głosujących w referendum na manipulacje³¹. Jak wskazuje Walker, częstymi pobudkami do stosowania referendum w praktyce są: chęć obalenia władzy swoich przeciwników oraz

²⁸ *Ibidem*, s. 82.

²⁹ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel, t. 2: La théorie générale de l'Etat. Eléments, fonctions et organs de l'Etat*, E. De Boccard, Paris 1928, s. 620.

³⁰ S. Hollander, *The Politics of Referendum Use in European*, Cham 2019, s. 33–34.

³¹ Jest to w istocie potwierdzenie poglądów starożytnych filozofów na temat demokracji. Przykładowo Platon pisał, że rządy ludu nie mogły przyczynić się do tworzenia właściwego ustroju państwowego, ponieważ zwykli obywatele, często nieposiadający wiedzy dotyczącej określonych spraw społecznych, podatni są przez to na manipulacje ze strony mówców, retorów. Dodatkowo uważał on, że wśród obywateli panuje zbyt wiele pomysłów organizacji życia społecznego by zbiorowość ta potrafiła wypracować jedną jej wersję (zob. Z. Pańpuch, Problem demokracji w starożytności, *Człowiek w Kulturze* 20/2008, s. 180.). Thomas Hobbes z kolei pisał, że suweren często błądzi przez co jest niekompetentny w kwestii podejmowania decyzji państwowych (zob. F.E. Devine, Absolute democracy or indefeasible right: Hobbes versus Locke, *The Journal of Politics*, Vol. 37, 1975, No. 3, s. 741.). Nie inaczej pisał Emmanuel Joseph Sieyès, który stwierdził, że „naród jest bytem zbyt abstrakcyjnym by można było mówić o bezpośrednim sprawowaniu przez niego władzy” (zob. R. Jakubiak, Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe, Kraków 2012, s. 24–25).

próba bezpośredniego związania się z obywatelami i otrzymanie ich poparcia³². Inną słabością referendum, którą zauważył John Stuart Mill, jest brak efektywności tej formy demokracji bezpośredniej na szczeblu ogólnopaństwowym, jaką często osiąga na szczeblu lokalnym (w mniejszych społecznościach)³³. Głównym czynnikiem powodującym niższą efektywność referendum na szczeblu ogólnopaństwowym jest utrudniona możliwość dyskusji i refleksji nad głosowanym tematem i jego poszczególnymi elementami (gdy referendum dotyczy całego aktu prawnego), co pozbawia tę instytucję cechy bezpośredniego decydowania³⁴.

1.2. Przedmiot referendum

Przedmiot referendum definiuje się jako materię, która zostaje oddana do decyzji uprawnionych obywateli³⁵. Dotyczy ona kwestii prawnych: wejście w życie określonego aktu prawnego lub podjęcie decyzji w sprawie jego dalszego obowiązywania (np. referenda ogólnokrajowe we Włoszech: referendum abrogacyjne w 1974r. dotyczące utrzymania w mocy ustawy z 1970r. legalizującej rozwody i referendum w 1981r. w przedmiocie ustawy z 1978r. legalizującej aborcję; referendum w Irlandii w 2018r. w sprawie uchylenia VIII poprawki do Konstytucji dotyczącej prawa do ochrony życia nienarodzonych oraz referendum w 2015r. w Słowenii w przedmiocie poprawki do ustawy legalizującej małżeństwa osób tej samej płci) lub każdej innej sprawy pod warunkiem, że ta ostatnia uzyska przymiot istotności dla państwa lub jego obywateli³⁶ (np. referendum w 2013 roku w Chorwacji, referendum w 2015 roku w Irlandii i referendum w 2018r. w Rumunii dotyczące sprecyzowania w Konstytucji definicji małżeństwa; referendum w 2007r. w Portugalii oraz referendum w 2011r. na Malcie odnoszące się do legalizacji aborcji oraz referendum w 2015r. w Słowacji w przedmiocie legalizacji małżeństw osób tej samej płci).

Przedmiot referendum istotny z punktu widzenia obywateli powinien jednak pozostawać w bezpośrednim związku z interesami całego państwa³⁷. Zdaniem Eugeniusza Zielińskiego, wskazana materia może być przedstawiana w dwojaki sposób: jako pytanie (lub pytania)

³² M. C. Walker, *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy and Democracy*, New York 2003, s. 119–120.

³³ *Ibidem*, s. 125–126.

³⁴ S. Tierney, *Constitutional referendums: a theoretical enquiry*, „The Modern Law Review”, Vol. 72, No. 3, 2009, s. 367–368, podobnie: M.M. Wiszowaty, *Referendum zagrożeniem dla porządku demokratycznego? Refleksje dotyczące polskiej regulacji prawnej i praktyki referendalnej na tle najnowszych opinii zagranicznej doktryny prawa konstytucyjnego i nauk politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 2 (54) 2020, s. 101.

³⁵ E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 35.

³⁶ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 11.

³⁷ Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 233.

poddane pod głosowanie (np. trzy pytania referendalne przedstawione w referendum w Słowacji w 2015r. w przedmiocie legalizacji małżeństw osób tej samej płci³⁸), bądź jako symbol przedmiotu (określona kwestia uregulowana w akcie prawnym³⁹, do którego odnosi się pytanie referendalne)⁴⁰.

Zdecydowanie częściej stosuje się pierwszy z podanych wyżej wariantów, co nie oznacza, że jest to optymalny sposób. Zdaniem M.C. Walkera, sformułowaniem pytania referendalnego rządzący mogą umiejętnie manipulować tak, aby przemówić do jak największej liczby wyborców, a przy tym osiągnąć pożądany wynik⁴¹. Organizatorowi referendum często zależy na tym, aby sformułowanie pytania było niejasne, aby zebrać jak najwięcej głosów, ale jeśli w referendum zostanie przegłosowane, to samo pytanie zwykle prowadzi do ustanowienia złego prawa. Nawet jeśli pytanie referendalne jest jasne, dla ustawy zwykle najważniejszy jest sposób jej wdrożenia i przepisy opracowane w celu kierowania jej wdrażaniem. Z powodów politycznych organizator referendum może chcieć inaczej zinterpretować przedmiot referendum po otrzymaniu jego rezultatów, co może prowadzić do dalszych nieporozumień⁴².

Jak zasadnie wskazuje Ryszard Małajny, generalnie można wyróżnić cztery metody regulacji materii referendum. Po pierwsze, jest to brak określenia przedmiotu referendum, w tym przypadku organ zarządzający referendum podejmuje decyzję o tym, czy określona sprawa może być przedmiotem referendum (np. art. 90 Konstytucji Słowenii nie zawiera katalogu materii referendalnych, a jedynie katalog kwestii wyłączonych spod referendum). Ta metoda podlega jednak pewnym ograniczeniom, bowiem dla rozstrzygnięcia określonych kwestii może być przewidziana w konstytucji odrębna procedura. Po drugie, przedmiot referendum może zostać określony bardzo ogólnie (np. art. 86 Konstytucji Chorwacji w odniesieniu do inicjatywy referendalnej Prezydenta; art. 27 Konstytucji Irlandii i art. 90 Konstytucji Rumunii), co ma te same skutki co w przypadku braku określenia przedmiotu

³⁸ W referendum z 2015r. obywatele mieli odpowiedzieć na trzy pytania: 1. Czy zgadzasz się, że pary lub grupy osób tej samej płci nie powinny mieć prawa do adopcji dzieci, a następnie ich wychowywania?; 2. Czy zgadzasz się, że żadne inne współżycie osób poza małżeństwem nie powinno być objęte szczególną ochroną, prawami i obowiązkami, które normy prawne – od 1 marca 2014 r. – przyznają jedynie małżeństwom i małżonkom?; 3. Czy zgadzasz się, że szkoły nie powinny wymagać od dzieci udziału w zajęciach z przedmiotów edukacji seksualnej lub eutanazji, jeśli ich rodzice lub same dzieci nie zgadzają się z treścią takiej edukacji?

³⁹ W referendach ogólnokrajowych we Włoszech pytania referendalne dotyczyły kwestii uchylecia ustawy legalizujących rozwody z 1970r. i legalizacji aborcji zgodnie z propozycjami przedstawionymi na początku lat 80. XX w.

⁴⁰ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J. *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 19–20.

⁴¹ M. C. Walker, *The Strategic Use ...*, s. 122.

⁴² *Ibidem*, 131.

referendum. Innym sposobem regulacji jest enumeratywne wyliczenie materii referendalnych (np. art. 86 Konstytucji Chorwacji w odniesieniu do inicjatywy Saboru, art. 46 Konstytucji Rumunii, art. 138 Konstytucji Włoch i art. 66 Konstytucji Malty). Ostatnim z wariantów jest zaś określenie katalogu materii referendalnych z jednoczesnym wyłączeniem pewnych kwestii spod referendum (np. art. 93 Konstytucji Słowacji; art. 2 ustawy z 2000r. w zw. z art. 152 Konstytucji Rumunii, art. 75 Konstytucji Włoch, art. 115 Konstytucji Portugalii)⁴³.

W latach 1945 – 2022 państwa europejskie zorganizowały liczne referenda, których przedmiotem były różnorodne kwestie, co pokazują poniższe tabele⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że prym w aspekcie dyskusowania materii o znaczeniu państwowym w drodze referendum wiodzie Szwajcaria. Wskazane tabele nie uwzględniają jednak wszystkich materii, które w tym kraju poddano referendum ogólnokrajowemu we wskazanym przedziale czasowym, ponieważ nie wydaje się to niezbędne dla podjętych rozważań. Wybrano zatem te kwestie, które w wyrazisty sposób pokazują bogaty wachlarz spraw będących przedmiotem referendum ogólnokrajowego. Dokonując klasyfikacji materii referendalnych w państwach europejskich (w szczególności będących członkami UE), można wyróżnić sześć głównych

⁴³ R.M. Małajny (red.), A. Biłgorajski, M. Bożek, A. Chorążewska, M. Jagielski, A. Łabno, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 315–316.

⁴⁴ Zamieszczone w pracy tabele zostały przygotowane w oparciu o następującą literaturę; M. Musiał – Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2007; A. Rytel–Warzocha, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo–Wschodniej*, Warszawa 2011; E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006; M. Grzybowski, *Dania. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2017; M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007; M. Marczewska–Rytko, *Referendum ogólnokrajowe w Chorwacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie–Sklodowska”, Lublin – Polonia, 2019 VOL. XXVI; M. Wrzalik, *Instytucja referendum konsultacyjnego jako instrument demokracji bezpośredniej w Republice Austrii*, „Studia Wyborcze”, tom 25, 2018; K. Szwed, *Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2019 vol. 24 nr 4; S.P. Stoychev, *The 2016 Referendum in Bulgaria*, „East European Quarterly” 2017 Vol. 45, No. 3–4; E. Kuźlewska, *Referendum w systemie prawnym Republiki Czeskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 1 (41)/2018; E. Kuźlewska, *Referendum ogólnokrajowe w Słowacji – nieudany eksperyment*, „Acta Politica Polonica” nr 1/2018 (43); E. Kuźlewska, *Norweskie referendum akcesyjne*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 1, D. Maj, *Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku – analiza porównawcza*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska”, Lublin – Polonia, 2016, vol. XXIII; M. Musiał–Karg, N. Lubik – Reczek, *Referendum as a direct democracy tool in successor states of former Yugoslavia*, „Przegląd politologiczny”, no. 2/2022; M. Pomarański, *Referendum ogólnokrajowe w systemach politycznych Węgier i Albanii: analiza porównawcza*, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia, 2016 vol. XXIII; M. Lorencka, *Rola i znaczenie instytucji referendum we współczesnych Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1 (2010); A. Parol, *Dychotomiczny podział referendum dotyczących integracji europejskiej. Europejskie referenda bottom–up*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(164)/2021; M. Podolak, S. Grabowska, *Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 4 (68)/2022; G. Xezonakis, F. Hartmann, *Economic downturns and the Greek referendum of 2015: Evidence using night–time light data*, „European Union Politics”, 2020, vol 21, Issue 3; N. Silagadze, S. Gherghina, *Bringing the policy in: a new typology of national referendums*, „European Political Science” 19 (2020); A. Poglódek, *Instytucja referendum ogólnokrajowego w Mołdawii*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 17/ 2014, A. Wszolek, *Islandzka reforma konstytucyjna w latach 2010–2020*, „Studia Scandinavica” 5 (25) 2021, W. Hebda, *Kształtowanie się państwowości Czarnogóry*, „Stosunki Międzynarodowe Politeja” 1(19)/2012strona internetowa: <https://c2d.ch/> oraz https://pism.pl/publikacje/Referendum_w_sprawie_zmiany_nazwy_panstwa_w_Macedonii.

kategorii: 1. Referenda dotyczące szeroko pojętych kwestii konstytucyjnych, 2. Referenda dotyczące relacji międzynarodowych, 3. Referenda dotyczące kwestii gospodarczych, 4. Referenda dotyczące kwestii społecznych, 5. Referenda dotyczące pozostałych kwestii politycznych oraz 6. Referenda dotyczące kontrowersyjnych kwestii moralnych⁴⁵.

Tabela 1. Referenda dotyczące szeroko pojętych kwestii konstytucyjnych

Rok	Przedmiot referendum i państwo
1945	Francja: referendum w sprawie powołania zgromadzenia konstytucyjnego, projekt tymczasowej ustawy konstytucyjnej Liechtenstein: powiększenie składu Landtagu
1946	Polska: referendum w sprawie zniesienia Senatu, ustrój gospodarczy Grecja: referendum w sprawie powrotu króla Georga II Francja: referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji IV Republiki Bulgaria: referendum w sprawie zniesienia monarchii ogłoszenie republiki
1947	Irlandia – referendum w sprawie system rządów Hiszpania – referendum w sprawie prawa o sukcesji
1950	Belgia: referendum dot. powrotu na tron króla Leopolda III
1953	Dania: referendum dotyczące reformy konstytucyjnej wprowadzającej jednoizbowy parlament
1958	Francja: referendum w sprawie Konstytucji V Republiki
1961	Dania: Obniżenie minimalnego wieku uprawniającego do głosowania z 23 do 21 lat
1962	Francja: w sprawie wyboru Prezydenta Republiki w powszechnych wyborach bezpośrednich
1963	Dania: referendum dotyczące rządowych projektów regulacji odnoszących się do obrotu nieruchomościami
1964	Malta: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji
1966	Hiszpania: referendum w sprawie prawa o instytucjach państwowych
1968	Grecja: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji Irlandia: referendum w sprawie reformy prawa wyborczego i zmian wielkości okręgów wyborczych Niemcy: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji

⁴⁵ E. Kuźelewska, *Referendum ...*, s. 36. Dodatkowo: M. Musiał–Karg typizuje materię referendum ze względu na następujące kryteria: 1. Uchwalenie konstytucji, 2. Wprowadzenie poprawek do konstytucji, 3. Ustrój państwa, 4. Problem niepodległości, 5. Zmiany terytorialne, 6. Umowy międzynarodowe, 7. Ustawy, 8. Wyrażenie zaufania do głowy państwa i wpływ na długość kadencji, 9. Problemy społeczne i moralne, 10. Stosowanie nowoczesnej techniki (przede wszystkim energii nuklearnej [w:] M. Musiał–Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2007, s. 79–80. Z kolei Andrei–Razvan Lupu w kwestii klasyfikacji referendum z punktu widzenia jego materii proponuje podział na: 1. referenda w sprawie zatwierdzenia/ratyfikacji/odrzucenia aktu prawnego, czy to tekstu konstytucyjnego, traktatu międzynarodowego, czy zwykłego aktu ustawodawczego, oraz 2. referenda w sprawie przyszłego postępowania państwa (promowanie określonej polityki gospodarczej, integracja z określoną organizacją międzynarodową itp.) [w:] A.–R. Lupu, *The Referendum as a means for the European Union's democratic legitimacy*, „Romanian Journal of Comparative Law”, 9 (1) 2018, s. 280–281.

1969	Dania: referendum w sprawie zmiany wieku uprawniającego do głosowania Francja: referendum w sprawie reformy regionalnej i reformy Senatu
1971	Dania: kolejne referendum w sprawie zmiany wieku uprawniającego do głosowania Bulgaria: referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji Liechtenstein: referendum w sprawie prawa wyborczego dla kobiet
1972	Irlandia: referendum w sprawie zmiany wieku uprawniającego do głosowania
1973	Grecja: Reforma konstytucyjna w Grecji
1974	Grecja: referendum w sprawie formy rządów
1975	Cypr: referendum dotyczące przyjęcia konstytucji
1978	Dania: referendum w sprawie zmiany wieku uprawniającego do głosowania Hiszpania – referendum w sprawie konstytucji Andorra: referendum w sprawie reform politycznych
1982	Andorra: referendum w sprawie systemu wyborczego
1984	Irlandia: referendum w sprawie prawa wyborczego do parlamentu
1985	Cypr: referendum w sprawie przyjęcia nowej konstytucji
1989	Węgry: referendum w sprawie wyboru prezydenta po wyborach parlamentarnych, rozwiązanie „milicji robotniczej”, rozliczenia majątku i własności partii socjalistycznej, usunięcia partii politycznych z zakładów pracy
1990	Węgry: referendum w sprawie bezpośredniego wyboru Prezydenta Macedonia Północna: referendum w sprawie konstytucji
1991	Rumunia: referendum w sprawie konstytucji
1992	Estonia: referendum w sprawie prawa do głosowania oraz konstytucji Litwa: referendum w sprawie konstytucji oraz restytucji urzędu Prezydenta Serbia: referendum w sprawie symboli narodowych
1993	Włochy: referendum w sprawie likwidacji Ministerstwa Turystyki i Rozrywki, uchylecia zasady proporcjonalnej reprezentacji w Senacie oraz likwidacji Ministerstwa Inwestycji Państwowych
1994	Holandia: referendum w sprawie status quo Albania: Referendum w sprawie zatwierdzenia projektu konstytucji
1996	Litwa: referendum w sprawie: zmniejszenia liczby parlamentarzystów, ustalenia stałej, przypadającej na wiosnę, daty wyborów oraz w sprawie budżetu Słowenia: referendum w sprawie systemu wyborczy do parlamentu
1998	Albania: Referendum w sprawie zatwierdzenia projektu konstytucji
1997	Polska: referendum w sprawie konstytucji Słowacja: referendum w sprawie bezpośrednich wyborów prezydenckich Irlandia: referendum w sprawie zniesienia poufności obrad gabinetu pod pewnymi warunkami Albania: Referendum w sprawie ustroju politycznego Albanii
1999	Włochy: referendum w sprawie prawa wyborczego do parlamentu Moldawia: referendum w sprawie systemu prezydenckiego
2000	Francja: referendum w sprawie skrócenia kadencji Prezydenta Słowacja: referendum w sprawie wcześniejszych wyborów parlamentarnych
2001	Włochy: referendum w sprawie zmiany Tytułu V, drugiej części Konstytucji
2003	Malta: referendum w sprawie konstytucji

	Rumunia: referendum w sprawie nowelizacji konstytucji w związku z akcesją do UE
2004	Irlandia: referendum w sprawie obywatelstwa Słowacja: referendum w sprawie wcześniejszych wyborów
2005	San Marino: referendum w sprawie ordynacji wyborczej
2006	Francja: referendum w sprawie ustalenia składu Sądu Najwyższego Włochy: referendum w sprawie reformy konstytucyjnej Serbia: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji
2007	Rumunia: referendum w sprawie odwołania Prezydenta
2008	Łotwa: referendum w sprawie poprawek do Konstytucji
2009	Rumunia: referendum w sprawie reformy struktur parlamentu Włochy: referendum w sprawie zniesienia wielokrotnego kandydowania w wyborach do Izby Reprezentantów oraz zniesienia list łączonych w wyborach do Senatu i Izby Reprezentantów Dania: referendum w sprawie wyrażenie zgody na obupłciowe dziedziczenie tronu
2010	Słowacja: referendum w sprawie ograniczenia immunitetu parlamentarzystów; zmniejszenia liczby deputowanych w parlamencie oraz głosowania przez Internet Moldawia: referendum w sprawie bezpośrednich wyborów prezydenckich Szwajcaria: nowelizacja konstytucji w zakresie regulacji badań na ludziach
2011	Łotwa: referendum dotyczące wyrażenia przez naród zgody na rozwiązanie wybranego w 2010 r. Sejmu Irlandia: referendum w sprawie zwiększenia uprawnień dla komisji parlamentarnych Wielka Brytania: referendum w sprawie zmiany sposobu wyboru deputowanych do Izby Gmin
2012	Łotwa: referendum konstytucyjne na Łotwie w sprawie ustanowienia języka rosyjskiego drugim obok łotewskiego językiem państwowym Islandia: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji
2014	Cypr: referendum dotyczące zmiany konstytucji Litwa: referendum w sprawie reformy konstytucyjnej (Referendum w sprawie zmiany artykułów 9, 47 i 147 Konstytucji Republiki Litwy (prawo inicjatywy referendalnej dla grupy co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawa wyborcze, zakaz sprzedaży ziemi cudzoziemcom))
2015	Luksemburg: referendum w sprawie ograniczenia kadencji ministrów, prawa wyborcze dla cudzoziemców oraz obniżenia wieku uprawniającego do głosowania Bulgaria: referendum w sprawie wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego, przyjęcie obowiązkowego głosowania, wprowadzenie głosowania przez Internet Polska: referendum w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, stosunku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego w razie wątpliwości na korzyść podatnika
2016	Bulgaria: referendum w sprawie zmiany systemu proporcjonalnego na większościowy, o obowiązkowym głosowaniu oraz o dotacjach dla partii politycznych Włochy: referendum w sprawie reformy konstytucyjnej San Marino: referendum w sprawie systemu głosowania oraz w sprawie 25% quorum dla wniosków w sprawie referendum
2019	Litwa: referendum w sprawie podwójnego obywatelstwa oraz zmniejszenia liczby członków Sejmu

	Moldawia: referendum w sprawie wielkości składu parlamentu San Marino: referendum w sprawie zmiany systemu wyborczego i umieszczenia w Konstytucji zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną
2020	Włochy: referendum w sprawie zmniejszenia roli Parlamentu Cypr: Rozszerzenie składu Sądu Najwyższego
2022	Włochy: referendum w sprawie propozycji reformy wymiaru sprawiedliwości oraz częściowych wyborów samorządowych Serbia: referendum sprawie reformy sądownictwa i prokuratury

Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 1 należy zauważyć, że najczęściej podejmowanym tematem w referendum dotyczącym kwestii konstytucyjnych w latach 1945 – 2022 są zagadnienia ustrojowe: przyjęcie lub nowelizacja konstytucji (Francja, Dania, Malta, Grecja, Niemcy, Cypr, Hiszpania, Rumunia, Włochy, Polska) i reforma prawa wyborczego (Irlandia, Dania, Estonia, Słowenia, Słowacja, Luksemburg, Bułgaria). Do innych znacznie rzadziej podejmowanych materii należy zaliczyć ustalenie składu organów państwowych (Cypr, Francja), kwestię obywatelstwa (Litwa, Irlandia) czy systemu rządów (Irlandia, Hiszpania, Grecja, Belgia). W kilku przywołanych przykładach referendum w przedmiocie uchwalenia nowej konstytucji przeprowadzane było za każdym razem, gdy zaproponowano nową treść konstytucji lub jej zmianę (trzykrotnie we Francji, dwukrotnie na Malcie i w Rumunii). Wynika to bowiem z unormowań konstytucyjnych (np. art. 89 Konstytucji Francji z dnia 4 października 1958r., art. 66 Konstytucji Malty z dnia 21 września 1964r., art. 151 Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991r.).

Tabela 2. Referenda dotyczące relacji międzynarodowych

Rok	Przedmiot referendum i państwo
1946	Polska: referendum w sprawie wyrażenia zgody na ustalenie zachodniej granicy na Odrze i Nysie;
1950	Cypr: referendum dotyczące zjednoczenia z Grecją
1951	Niemcy: referendum w sprawie remilitaryzacji
1954	Niemcy: referendum w Niemczech Wschodnich w sprawie traktatu pokojowego
1956	Referendum w sprawie bliższego stowarzyszenia Malty z Wielką Brytanią
1962	Francja: w sprawie porozumień z Evian i niepodległości Algierii
1972	Referenda akcesyjne Danii i Irlandii do EWG Francja: referendum w sprawie rozszerzenia Wspólnot Europejskich Norwegia: referendum w sprawie akcesji Wspólnot Europejskich
1973	Malta: referendum w sprawie utrzymania odrębnego statusu wyspy Gozo

1975	Wielka Brytania: referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich
1986	Dania: referendum w sprawie Jednolitego Aktu Europejskiego Hiszpania: referendum w sprawie pozostania w NATO
1987	Irlandia: referendum w sprawie Jednolitego Aktu Europejskiego
1990	Słowenia: referendum w sprawie niepodległości
1991	Referenda niepodległościowe w Chorwacji, Estonii, Litwie i Łotwie Macedonia Północna: referendum w sprawie niepodległości Serbia: referendum w sprawie niepodległości
1992	Dania: referendum w sprawie Traktatu z Maastricht Francja: referendum w sprawie Traktatu z Maastricht Irlandia: referendum akcesyjne do UE Litwa: referendum w sprawie bezwarunkowego wycofania wojsk radzieckich oraz referendum w sprawie konstytucji Bośnia i Hercegowina: referendum w sprawie niepodległości Czarnogóra: referendum w sprawie niepodległości Liechtenstein: referendum w sprawie traktatów międzynarodowych oraz akcesji do Europejskiej Agencji Środowiskowej
1993	Chorwacja: referendum w sprawie przystąpienia Serbskiej Krajiny do Republiki Serbskiej (BiH) Czechy: referendum akcesyjne do UE Dania: referendum w sprawie Traktatu z Maastricht Andorra: referendum w sprawie niepodległości
1994	Finlandia: referendum akcesyjne do UE Holandia: referendum w sprawie status quo Szwecja: referendum akcesyjne do UE Austria: referendum akcesyjne do UE Norwegia: referendum w sprawie akcesji do Unii Europejskiej Moldawia: referendum w sprawie niepodległości
1997	Słowacja: referendum w sprawie członkostwa w NATO Węgry: referendum w sprawie członkostwa w NATO
1998	Dania: referendum w sprawie Traktatu z Amsterdamu Irlandia: referendum w sprawie Traktatu z Amsterdamu
2000	Dania: referendum w sprawie przystąpienia do strefy euro
2001	Irlandia: referendum w sprawie ratyfikacji traktatu z Nicei Irlandia: referendum w sprawie ratyfikacji rzymskiego statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego
2003	Referendum w sprawie akcesji Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polki, Słowacji, Słowenii, Węgier do UE Szwecja: referendum w sprawie wprowadzenia waluty euro
2004	Referendum w sprawie zjednoczenia wyspy po wejściu Cypru do Unii Europejskiej Holandia: referendum w sprawie status quo
2005	Francja: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji europejskiej Hiszpania: referendum dot. przyjęcia konstytucji europejskiej Holandia: referendum w sprawie przyjęcia konstytucji europejskiej Luksemburg: referendum dot. Konstytucji dla Europy
2006	Czarnogóra: referendum w sprawie niepodległości

2008	Dania: referendum w sprawie powiązania Grenlandii z Danią unią personalną
2008, 2009	Irlandia: referendum w sprawie przyjęcia Traktatu z Lizbony
2009	Dania: referendum w sprawie ustawy o sukcesji tronu
2012	Chorwacja: referendum akcesyjne do UE Irlandia: referendum w sprawie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej
2013	San Marino: referendum w sprawie integracji z Unią Europejską
2014	Dania: referendum w sprawie przystąpienia do Jednolitego Europejskiego Sądu Patentowego (UPC)
2015	Dania: referendum w sprawie uchylenia wyjątkowych przepisów dotyczących współpracy sądowej i policyjnej z Unią Europejską Irlandia: referendum w sprawie obniżenia minimalnego wieku dla prezydentów
2016	Holandia: referendum w sprawie wyrażenia zgody na stowarzyszenie między Unią Europejską a Ukrainą Węgry: referendum dot. kwot relokacji imigrantów
2018	Macedonia Północna: referendum dotyczące wdrożenia porozumienia z Grecją, będącego warunkiem jej zgody na integrację Macedonii z NATO i UE
2022	Referendum w sprawie przystąpienia Danii do unijnej współpracy obronnej

Referendum w przedmiocie relacji międzynarodowych przeprowadzone w Europie w latach 1945 – 2022 można podzielić na trzy kategorie:

1. referendum dotyczące integracji w ramach Unii Europejskiej, w którego zakresie mieszczą się: referendum w sprawie akcesji do Unii Europejskiej oraz referendum w sprawie pogłębiania procesu integracji europejskiej (w szczególności referendum w sprawie traktatów europejskich);
2. referendum dotyczące niepodległości;
3. referendum dotyczące innych kwestii w relacjach międzynarodowych.

Na podstawie przedstawionych w tabeli 2 danych należy stwierdzić, że dominującą kategorię stanowią referenda dotyczące kwestii związanych z integracją europejską. To zaś pozwala sądzić, że materie te były na tyle istotne politycznie i społecznie oraz prawnie, że wymagały aprobaty suwerena wyrażonej w drodze referendum ogólnopaństwowego.

Tabela 3. Referenda dotyczące kwestii gospodarczych

Rok	Przedmiot referendum i państwo
1947	Liechtenstein: referendum w sprawie obniżenia stawek podatkowych i referendum przeciwko budowie elektrowni w Saminie
1949	Liechtenstein: referendum w sprawie regulacji dotyczących handlu

1961	Liechtenstein: referendum w sprawie prawa podatkowego
1963	Dania: referendum w sprawie ustawy o rządowych prawach pierwokupu, prawa ochrony środowiska, ustawy o gminnym prawie pierwokupu oraz ustawy o zamieszkanui
1967	Liechtenstein: referendum w sprawie ochrony regionów alpejskich i planowania przestrzennego obszarów górskich
1978	Austria: referendum w sprawie pokojowego wykorzystania energii jądrowej i uruchomienia elektrowni jądrowej Zwentendorf
1980	Szwecja: referendum w sprawie energii nuklearnej
1987	Polska: referendum w sprawie reform gospodarczych i politycznych
1994	Litwa: referendum w sprawie prawa o nielegalnej prywatyzacji, utraconych rachunkach bankowych; zasad prywatyzacji dóbr państwowych w przyszłości; ponownego ustalenia i zwrotu zdevaluowanych prywatnych rachunków bankowych; zapisu wartości długoterminowych inwestycji kapitałowych; przywrócenia zaniżonych wartości aktywów należących do państwa; ujednoczenia i przejrzystości ustawodawstwa ochronnego; wdrożenia ustawy o nielegalnej prywatyzacji kont, akcji oraz o nieprzestrzeganiu przepisów ochronnych Słowacja: referendum w sprawie ujawniania transakcji finansowych dotyczących prywatyzacji
1996	Polska: referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia oraz o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego
1998	Słowacja: referendum w sprawie nieprywatyzowania strategicznie ważnych przedsiębiorstw
1999	Słowenia: referendum w sprawie budowy elektrowni
2001	Francja: referendum w sprawie ponownego otwarcia tunelu Mont Blanc
2003	Słowenia: referendum w sprawie handlu w niedzielę Włochy: referendum w sprawie uchylecia ograniczenia ochrony przed nieuzasadnionymi zwolnieniami w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 15 pracowników; uchylecia obowiązku znoszenia przez właścicieli nieruchomości praw do drogi dla linii obwodowych
2006	Szwecja: referendum w sprawie wprowadzenia nowego systemu opłat drogowych
2008	Litwa: referendum w sprawie dalszego funkcjonowania Ignalińskiej Elektrowni Jądrowej
2009	Francja: referendum w sprawie prywatyzacji usług pocztowych Szwajcaria: referendum w sprawie zmian w podatku VAT
2010	Islandia: referendum w sprawie w sprawie warunków rządowej gwarancji dla długu islandzkiego funduszu gwarantowania depozytów wobec Wielkiej Brytanii i Holandii
2011	Włochy: zniesienia planowania i budowy nowych elektrowni jądrowych; zniesienia prywatyzacji zysków z zaopatrzenia w wodę oraz zniesienia częściowej prywatyzacji wodociągów
2012	Litwa: referendum konsultacyjne w sprawie budowy nowego reaktora nuklearnego w Wisaginie
2013	Bułgaria: referendum w sprawie budowy nowej elektrowni jądrowej

2014	Litwa: referendum w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży ziemi cudzoziemcom
2015	Grecja: referendum w sprawie wymogów stawianych przez instytucje międzynarodowe w dziedzinie finansów Malta: referendum w sprawie wiosennych polowań na ptaki
2016	Szwajcaria: referendum w sprawie uniwersalnego dochodu podstawowego
2017	Słowenia: referendum w sprawie budowy i zarządzania drugim torem kolejowym między Divačą a Koperem Szwajcaria: referendum w sprawie strategii energetycznej do 2050r.
2018	Szwajcaria: referendum sprawie wprowadzenia pieniądza suwerennego
2020	Szwajcaria: referendum w sprawie ochrony klimatu i środowiska
2021	Słowenia: referendum w sprawie ustawy o wodach (ograniczenie inwestycji na obszarach cennych przyrodniczo)

Tabela nr 3 pokazuje, że oprócz materii konstytucyjnych i międzynarodowych, instytucja referendum ogólnokrajowego z powodzeniem spełnia swoje funkcje (przede wszystkim funkcję kontroli organów władzy publicznej i legitymizacji woli obywateli) podczas rozstrzygania o sprawach mieszczących się w zakresie kwestii gospodarczych państwa. Na uwagę zasługuje również fakt, że znacząca większość spraw omawiana była w drodze tego referendum w państwach Europy Środkowo–Wschodniej, które wykazują podobne doświadczenia historyczne i podobną strukturę gospodarczą. Nadto, wspomniane państwa Europy Środkowo–Wschodniej zrzeszone są w ramach międzynarodowej inicjatywy gospodarczo–politycznej Trójmorza. Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego dotyczącego kwestii gospodarczych w szczególności w Polsce, Litwie, Słowacji, Słowenii i Bułgarii podkreśla istotność tych kwestii w wymienionych państwach.

Tabela 4. Referenda dotyczące kwestii społecznych

Rok	Przedmiot referendum i państwo
1950	Liechtenstein: referendum w sprawie dostępu do broni palnej
1954	Liechtenstein: referendum w sprawie wprowadzenie ubezpieczenia społecznego
1955	Szwecja: referendum dot. ruchu drogowego (prawostronny lub lewostronny)
1957	Szwecja: referendum w sprawie systemu ubezpieczeń emerytalnych
1965	Liechtenstein: referendum w sprawie świadczeń dla dzieci i zasiłku rodzinnego
1993	Włochy: referendum w sprawie legalizacji zażywania narkotyków
1996	Irlandia – referendum w sprawie ustalenia surowszych reguł zwolnienie za kaucją dla podejrzanych o popełnienie niebezpiecznych przestępstw

1999	Łotwa: referendum w sprawie uchylenia zmian w systemie emerytalnym
2004	Węgry: referendum w sprawie prywatyzacji szpitali oraz podwójnego obywatelstwa
2005	Włochy: referendum w sprawie zniesienie zakazu zapłodnienia heterologicznego, zniesienia ograniczeń w zakresie implantacji embrionów i uznania embrionu za uczestnika, zniesienie ograniczeń w zakresie implantacji zarodków, zniesienie ograniczeń w zakresie badań nad embrionami Szwajcaria: referendum w sprawie rejestracji związków partnerskich osób tej samej płci
2007	Słowenia: referendum w sprawie ustawy o przeniesieniu własności ubezpieczeń na fundusz narodowy Włochy: referendum w sprawie reformy systemu zabezpieczenia społecznego
2008	Szwajcaria: referendum w sprawie legalizacji marihuany
2001	Słowenia: referendum w sprawie sztucznego zapłodnienia dla niezamężnych kobiet
2011	Liechtenstein: referendum w sprawie ustawy o związkach partnerskich Szwajcaria: referendum w sprawie prawa do posiadania broni „dla ochrony przed przemocą z użyciem broni”
2014	San Marino: referendum w sprawie Pension Act Liechtenstein: referendum w sprawie ustawy o ubezpieczeniu emerytalnym pracowników państwowych
2016	Liechtenstein: referendum w sprawie ustawy o zasiłkach rodzinnych (dzienny zasiłek chorobowy również w przypadku macierzyństwa)
2019	Szwajcaria: referendum w sprawie zaostrzenia dostępu do broni palnej
2022	Węgry: referendum w sprawie ustawy o ochronie dzieci Liechtenstein: referendum w sprawie ustawy Health Act Szwajcaria: referendum w sprawie podniesienia wieku emerytalnego dla kobiet

Referendum ogólnokrajowe w przedmiocie kwestii społecznych było przeprowadzone znacznie częściej w państwach Europy Zachodniej. Uwagę przykuwa w szczególności ilość referendów ogólnokrajowych w tych kwestiach we Włoszech na tle innych państw. Ta tendencja pozwala sądzić, że nie dość, że materie społeczne są na tyle istotne w tym kraju, że oddaje się je do decyzji suwerena, zamiast pozostawienia ich wybranym przez niego przedstawicielom, to Włosi mają duże zaufanie do tej formy decydowania.

Tabela 5. Referendum dotyczące pozostałych kwestii politycznych

Rok	Przedmiot referendum i państwo
1961	Francja: referendum w sprawie utworzenia odrębnego rządu dla Algierii
1972	Irlandia: referendum w sprawie cofnięcia oficjalnych przywilejów przyznanych Kościołowi Rzymsko-Katolickiemu
1976	Hiszpania – referendum w sprawie programu reform politycznych

1979	Irlandia: referendum w sprawie reprezentacji uniwersytetów w Senacie oraz przyznania uprawnień sądowych organom adopcijnym
1986	Rumunia: referendum w sprawie zmniejszenia rozmiarów armii oraz obniżenia budżetu na obronę
1988	Francja: referendum w sprawie statutu o samostanowieniu dla Nowej Kaledonii
1995	Włochy: referendum w sprawie uchylenia prawa do reklamowania się na więcej niż trzech kanałach; uchylenie przepisów dotyczących reklam przerywających programy telewizyjne; uchylenia ustawy ograniczającej posiadanie kanałów telewizyjnych przez osoby prywatne do trzech; uchylenia kompetencji regionalnych w zakresie godzin otwarcia sklepów; uchylenia wyborów w dwóch turach w gminach powyżej 15.000 mieszkańców; zniesienia bezpośredniego potrącania składek na związki zawodowe z wynagrodzeń i emerytur; uchylenie uprawnień gmin w zakresie koncesji handlowych; ograniczenia aresztu domowego mafiosów do ich właściwego miejsca zamieszkania; uchylenia uprawnień premiera w sprawach dotyczących rad administracyjnych; całkowitej reorganizacji rad administracyjnych; uchylenia ograniczenia koncesji państwowych dla publicznych stacji telewizyjnych
1997	Słowacja: referendum w sprawie rozmieszczenia broni nuklearnej oraz utworzenie baz wojskowych Włochy: referendum w sprawie uchylenia automatycznego awansu urzędników służby cywilnej; uchylenia ograniczeń w przyjmowaniu do służby cywilnej; zniesienia prawa do naruszania własności prywatnej podczas polowań; zniesienia większościowego udziału Skarbu Państwa w prywatyzowanych przedsiębiorstwach; uchylenia prawa do wykonywania dodatkowych, pozasądowych zawodów przez pracowników wymiaru sprawiedliwości; uchylenia ustawy o Stowarzyszeniu Dziennikarzy; likwidacji Ministerstwa Rolnictwa i Rybołówstwa.
1998	Łotwa: referendum w sprawie uchylenia zmian ustawy o obywatelstwie Irlandia: referendum w sprawie ustalenia władz irlandzkich w każdej części wyspy Irlandii (Porozumienie Wielkopiątkowe)
2000	Włochy: referendum w sprawie uchylenia zwrotu kosztów kampanii referendalnych i wyborczych; uchylenia metody proporcjonalnej 25% przy podziale miejsc w parlamencie; uchylenia prawa urzędników służby cywilnej do wykonywania drugiej pracy zarobkowej; uchylenia automatycznego potrącania wynagrodzenia dla związków zawodowych i stowarzyszeń pracowniczych; uchylenia norm ograniczających ochronę przed nieuzasadnionymi zwolnieniami w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 15 pracowników; uchylenia możliwości łączenia kariery zawodowej prokuratora i sędziego; uchylenia systemu wyborczego dotyczącego składu Consiglio Superiore Della Magistratura
2001	Irlandia: referendum w sprawie zniesienia kary śmierci
2004	Słowenia: referendum w sprawie praw mniejszości etnicznych
2005	Słowenia: referendum w sprawie prawa dotyczącego mediów (kontrola polityczna mediów)
2007	Łotwa: referendum w sprawie uchylenia poprawek do ustawy o Państwowych Służbach Bezpieczeństwa oraz uchylenia poprawek do ustawy o Państwowych Organach Bezpieczeństwa.
2010	Słowacja: referendum w sprawie zniesienia opłat za abonament RTV oraz zmiany prawa prasowego (zniesienie przepisu gwarantującego automatyczne prawo

	odpowiedzi dla polityków)
2011	Irlandia: referendum w sprawie możliwości obniżenia wynagrodzeń sędziów Włochy: referendum w sprawie zniesienia obowiązku stawiennictwa przed sądem osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe;
2013	Austria: referendum w sprawie obowiązkowej służby wojskowej
2014	Szwajcaria: referendum w sprawie ograniczenia masowej imigracji
2016	Wielka Brytania: Brexit - referendum w sprawie wystąpienia z UE
2018	Holandia: referendum w sprawie prawa służb wywiadowczych i bezpieczeństwa;
2019	Rumunia: referendum w sprawie braku możliwości ułaskawienia w przypadku przestępstw korupcyjnych oraz zakazu wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych w dziedzinie prawa karnego
2020	Liechtenstein: Zrównoważona reprezentacja płci w organach politycznych
2022	Słowenia: referendum w sprawie ustawy o niezależnej telewizji publicznej

Tabela nr 5 ukazuje różnorodność materii o charakterze politycznym, które zostały poddane referendum ogólnopństwowemu w państwach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem członków UE. Spośród wymienionych państw najwięcej referendów w kwestiach politycznych przeprowadzono w Irlandii (5) i Włoszech (4). Warto zaznaczyć, że wszystkie głosowane w referendum kwestie naznaczone są pewnym ładunkiem emocjonalnym, ponieważ dotyczą doniosłych dla danej społeczności spraw. Jednakże na podstawie przedstawionych w tej tabeli danych, można wyróżnić dwa ogólne podziały przedmiotu referendum w sprawach o charakterze politycznym. Są to: sprawy o wysokim poziomie nacechowania emocjonalnego (referendum w sprawie Porozumienia Wielkopiątkowego, referendum w sprawie zniesienia kary śmierci, referendum w sprawie cofnięcia przywilejów Kościołowi Rzymsko – Katolickiemu czy broni nuklearnej oraz utworzenie baz wojskowych) i sprawy o niższym poziomie nacechowania emocjonalnego (pozostałe materie). Bez względu na to, jak społeczeństwo postrzega dany przedmiot referendum, na aprobatę zasługuje fakt, że to obywatele mają głos decydujący w tych sprawach.

Tabela 6. Referenda dotyczące kontrowersyjnych kwestii moralnych

Przedmiot	Rok przeprowadzenia referendum i państwo
Małżeństwa osób tej samej płci	2012 – Słowenia (referendum w sprawie zmian w prawie rodzinnym) 2013 – Chorwacja (referendum na temat sprecyzowania w Konstytucji definicji małżeństwa)

	<p>2015 – Słowenia (referendum w sprawie ustawy o zmianach i nowelizacji ustawy o małżeństwie i stosunkach rodzinnych w brzmieniu uchwalonym przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 3 marca 2015r.)</p> <p>2015 – Irlandia (referendum w sprawie legalizacji małżeństw jednopłciowych)</p> <p>2015 – Słowacja (referendum w sprawie wyrażenia zgody na edukację seksualną tylko za zgodą rodziców, zakazu adopcji dla par tej samej płci oraz ochrona związku małżeńskiego)</p> <p>2018 – Rumunia (referendum w sprawie sprecyzowania w Konstytucji definicji małżeństwa)</p> <p>2021 – Szwajcaria (referendum w sprawie legalizacji małżeństw jednopłciowych)</p>
Legalizacja rozwodów	<p>1974 – Włochy (referendum w sprawie ustawy z 1970r. legalizującej rozwody)</p> <p>1986 – Irlandia (referendum w sprawie dziesiątej poprawki do Konstytucji znoszącej zakaz rozwodów)</p> <p>1995 – Irlandia (referendum w sprawie poprawki do Konstytucji legalizującej rozwody)</p> <p>2011 – Malta (referendum w przedmiocie legalizacji rozwodów)</p> <p>2019 – Irlandia (referendum w sprawie uregulowania na poziomie ustawodawczym okresu obowiązkowej separacji przed rozwodem)</p>
Aborcja	<p>1981 – Włochy (referendum w sprawie legalizacji aborcji według propozycji restrykcyjnej i propozycji minimalnej)</p> <p>1992 – Irlandia (referendum w sprawie trzynastej i czternastej poprawki do Konstytucji)</p> <p>1998 – Portugalia (referendum w sprawie legalizacji aborcji do 10. tygodnia ciąży)</p> <p>2002 – Irlandia (referendum w sprawie dwudziestej piątej poprawki do Konstytucji)</p> <p>2002 – Szwajcaria – referendum w sprawie aborcji</p> <p>2007 – Portugalia (referendum w sprawie legalizacji aborcji do 10. tygodnia ciąży)</p> <p>2018 – Irlandia (referendum w sprawie uchylenia ósmej poprawki do Konstytucji)</p> <p>2021 – Gibraltar (referendum w sprawie złagodzenia przepisów antyaborcyjnych)</p> <p>2021 – San Marino (referendum w sprawie legalizacji aborcji do 12. tygodnia ciąży)</p>

Sprawy przedstawione w tabeli 6 zasługują na szczególną uwagę, bowiem spośród wszystkich dotychczas przeprowadzonych referendum w państwach europejskich, to właśnie te materie charakteryzowały się szczególnym stopniem kontrowersyjności w momencie głosowania w referendum. Na uwagę zwraca fakt, że kwestie te stanowią materię społecznie doniosłą nawet dla tych członków społeczeństwa, którzy generalnie nie wykazują zainteresowania życiem społecznym, a tym bardziej państwowym. Są to tematy, które interesują każdego, bez względu na wykształcenie, wykonywany zawód czy wyznawany

system wartości. Dodatkowo sprawy społecznie (moralnie) doniosłe wymienione w tej tabeli mają charakter wielowątkowy.

Nie można pominąć faktu, że prezentowana przez społeczeństwo postawa towarzysząca tym materiom nie ma charakteru niezmiennego, lecz podlega modyfikacjom. To co było oceniane jako kontrowersyjne kilkanaście lub kilkadziesiąt lat temu, obecnie nie musi budzić tak dużych emocji i sporów (przykład stanowi kwestia legalizacji rozwodów, która była szeroko komentowana w latach 70. XX wieku we Włoszech, a dziś nie spotyka się już z tak żywymi dyskusjami publicznymi).

Podobną tendencję zauważa się w kwestii legalizacji aborcji czy małżeństw jednopłciowych w państwach Europy Zachodniej. Referendum w sprawie aborcji przeprowadzonym w San Marino i Gibraltarze w 2021r. czy w sprawie małżeństw jednopłciowych w Szwajcarii w 2021r. nie towarzyszyły już takie kontrowersje, jakie mogłyby budzić jeszcze pięć lat temu. Wymienione tu referenda wpisują się bowiem w ogólnoeuropejską tendencję do liberalizacji prawa w tym zakresie.

Na koniec zaś należy wskazać niebagatelną rolę kościołów (w szczególności Kościoła Katolickiego) i innych związków wyznaniowych podczas debat publicznych i kampanii referendalnych w odniesieniu do tych tematów (a które praktycznie nie występują w przypadku innych spraw).

1.3. Rodzaje referendum

W literaturze można spotkać wiele klasyfikacji referendum. Tymi, które najczęściej się wymienia⁴⁶ zostały wskazane poniżej:

1. Kryterium zasięgu terytorialnego;
2. Kryterium przedmiotu (materii) referendum;
3. Kryterium wymagalności (obowiązku przeprowadzenia);

⁴⁶ Na podstawie: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 246–247, S. Bożyk (red.), A. Jackiewicz, L. Jamróz, G. Kryszewski, J. Matwiejuk, A. Olechno, K. Prokop, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 160, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 206, R.M. Małajny (red.), A. Biłgorajski, M. Bożek, A. Chorążewska, M. Jagielski, A. Łabno, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 316–318, M. Marczevska-Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), A. K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010, s. 32–37, S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 49, G. Tridimas, *Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?*, "European Journal of Political Economy" 23 (2007), s. 677, F. Mendez, M. Germann, *Contested Sovereignty: Mapping Referendums on Sovereignty over Time and Space*, „British Journal of Political Science”, 2018, vol. 48, no. 1, s. 11–12, D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, New York 2011, s. 7–14.

4. Kryterium momentu przeprowadzenia referendum;
5. Kryterium skutków prawnych (mocy wiążącej) referendum.

Oprócz powyższych, wskazuje się także na inne kryteria, takie jak: kryterium podmiotu organizującego referendum, sposób regulacji referendum czy kryterium referendum, którego wyniki przekładają się na układ sił politycznych⁴⁷.

1.3.1. Kryterium zasięgu terytorialnego

W tym kryterium wyróżnia się referenda ogólnokrajowe i lokalne. Referenda ogólnokrajowe charakteryzują się tym, że uprawnionymi do wzięcia udziału w głosowaniu są wszyscy obywatele danego państwa. Referendum to organizuje się na całym terytorium państwa, a jego materią czyni się z reguły sprawę szczególnie doniosłą. Wybrane państwa mogą ustalić też pewne ograniczenia dotyczące udziału w referendum, redukując możliwość udziału w nim do obywateli zamieszkałych na terytorium państwa⁴⁸. Natomiast, w referendum lokalnym lista podmiotów uprawnionych do udziału w nim ograniczona jest do obywateli zamieszkałych na terytorium określonej jednostki podziału terytorialnego. Sama nazwa tego rodzaju referendum determinuje również jego przedmiot, bowiem materię tego referendum mogą stanowić wyłącznie istotne sprawy o charakterze lokalnym⁴⁹. Pewne trudności klasyfikacyjne napotyka się w przypadku referendum organizowanych na poziomie określonej jednostki podziału terytorialnego federacji (stanu, landu lub kantonu), bowiem wówczas referendum to nie zalicza się ani do referendum ogólnokrajowego, ani lokalnego⁵⁰.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej, które przeprowadziły referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych, wszystkie referenda miały charakter ogólnopaństwowy. W Słowenii kwestie te były przedmiotem referendum ustawodawczego, co do którego, zgodnie z art. 9 ustawy o referendum i inicjatywie ludowej z dnia 18 marca 1994r., ustawodawca dopuścił udział ogółu wyborców. W Chorwacji materie te były przedmiotem referendum w sprawie propozycji zmiany Konstytucji, w którym na podstawie art. 5 ustawy z 25 kwietnia 1996r. o referendum i innych formach osobistego udziału w

⁴⁷M. Marczevska-Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), A.K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010, s. 32–37.

⁴⁸B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 247, podobnie: R.M. Małajny (red.), A. Biłgorajski, M. Bożek, A. Chorążewska, M. Jagielski, A. Łabno, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 316.

⁴⁹*Ibidem*, s. 317.

⁵⁰R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo ...*, s. 317.

wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów, prawo udziału mają wyborcy zamieszkali w Republice jak i poza jej granicami. Irlandia jako jedyne państwo przeprowadziła referendum ogólnokrajowe w przedmiocie zmiany Konstytucji we wszystkich kwestiach kontrowersyjnych moralnie. Podstawą dla przeprowadzenia tego referendum był art. 47 Konstytucji Irlandii, stanowiący o podejmowaniu decyzji przez Naród. W republice Słowacji materie te zostały poddane referendum w przedmiocie zmiany Konstytucji, w którym uprawnionymi do udziału byli na podstawie art. 94 Konstytucji wszyscy obywatele. W Rumunii referendum dotyczące kontrowersyjnych kwestii moralnych stanowiło referendum w przedmiocie zmiany Konstytucji, a podstawą do jego przeprowadzenia był art. 151 Konstytucji. We Włoszech wspomniane materie były dyskutowane w referendum abrogacyjnym (w kwestii rozwodów) lub referendum w sprawie ustawy aborcyjnej, w których prawo udziału mieli wszyscy obywatele na podstawie art. 75 Konstytucji. Na Malcie przedmiot referendum dotyczącego kwestii kontrowersyjnych moralnie rozstrzygany był w referendum konsultacyjnym, w którym na podstawie ustawy *Referenda Act* z 1973r. wziąć udział mogli wszyscy obywatele. W Portugalii, referendum ogólnokrajowe w przedmiocie kwestii kontrowersyjnych zostało przeprowadzone w oparciu o art. 115 Konstytucji, umożliwiającą udział wszystkim obywatelom. Natomiast o szczególnej doniosłości kontrowersyjnych materii moralnych w wymienionych państwach świadczył fakt, że zmiany dotyczyły wyłącznie aktów prawnych regulujących te kwestie o znaczeniu ogólnopaństwowym (konstytucja, ustawa).

1.3.2. Kryterium przedmiotu referendum

Kryterium przedmiotu referendum stanowi najliczniejszą kategorię przeprowadzonych głosowań ludowych. W oparciu o nie wyróżnia się następujące główne rodzaje referendum: autonomiczne, konstytucyjne, ustawodawcze oraz polityczne.

Referenda autonomiczne są to referenda, których przedmiotem jest bądź kwestia niezależności państwa od innego organizmu państwowego, bądź chęć integracji z innym podmiotem międzynarodowym (przykładowo referenda dotyczące integracji z Unią Europejską lub NATO)⁵¹.

Referendum konstytucyjne dotyczy kwestii najważniejszych dla państwa z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa, mianowicie zmiany konstytucji lub uchwalenia nowej,

⁵¹ M. C. Walker, *The Strategic Use ...*, s. 9–10.

ustalenia formy rządów czy określenia kompetencji instytucji państwowych⁵². Referendum konstytucyjne w przedmiocie legalizacji małżeństw jedнопłciowych zostało przeprowadzone w Chorwacji (2013r.), Irlandii (2015r.), Słowacji (2015r.) i Rumunii (2018r.), a przedmiotem tych referendów uczyniono nowelizację konstytucji zakładającą sprecyzowanie pojęcia „małżeństwo” w konstytucji (Irlandia, Słowacja, Rumunia) lub umieszczenie w konstytucji wyraźnego zakazu zawierania małżeństw między osobami tej samej płci (Chorwacja). W Irlandii przeprowadzono referendum konstytucyjne także w sprawie legalizacji rozwodów (1986r., 1995r. i 2019r.) oraz w sprawie legalizacji aborcji (1992r., 2002r. i 2018r.).

Referendum ustawodawcze także stanowi rodzaj referendum, którego przedmiotem są doniosłe problemy społeczne, jednakże są one regulowane na poziomie ustawowym. Referendum ustawodawcze może występować w dwóch formach: referendum abrogacyjnego (którego celem jest wyrażenie dezaprobaty wobec już obowiązujących regulacji prawnych) lub referendum stanowiącego reakcję na rezultat działań organu ustawodawczego (wobec aktu prawnego już obowiązującego lub aktu zaproponowanego obywatelom, który jeszcze nie wszedł w życie)⁵³. Wśród państw podejmujących temat legalizacji małżeństw jedнопłciowych, referendum ustawodawcze przeprowadzono w Słowenii (2012r., 2015r.). Referendum ustawodawcze dotyczące legalizacji rozwodów przeprowadzono we Włoszech (1974r.) i Malcie (2011r.). Natomiast referendum ustawodawcze w przedmiocie legalizacji aborcji przeprowadzono w Portugalii (1998r.) i Włoszech (1981r.).

Referenda polityczne są to głosowania, które dotyczą spraw wewnętrznych, mających bezpośredni wpływ na całe społeczeństwo danego państwa⁵⁴. Nanuli Silagadze i Sergiu Gherghina proponują nową klasyfikację referendum z punktu widzenia polityk poddawanych referendum ogólnokrajowemu. W związku z tym do materii referendum zaliczają: kwestie konstytucyjne (przyjęcia lub nowelizacji konstytucji), niepodległość, stowarzyszenie z podmiotami międzynarodowymi, system polityczny, relacje międzynarodowe, obywatelstwa, poszczególnych przepisów (np. w sprawie przepisów ruchu drogowego, przepisów regulujących wiosenne polowania na ptaki), kwestie finansowo–gospodarcze (np. reformy gospodarczej, prawa własności, wydatków publicznych), kwestie związane z ochroną środowiska, jak również kwestie praw pracowników i kwestie społeczne⁵⁵. Wymieniony tu

⁵² *Ibidem*.

⁵³ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 4 (56)/2020, s. 429–430.

⁵⁴ M. C. Walker, *The Strategic Use ...*, s. 9–10.

⁵⁵ N. Silagadze, S. Gherghina, *Bringing the policy in: a new typology of national referendums*, „European Political Science” 19 (2020), s. 469–470.

katalog materii referendalnych określony został bardzo szeroko, co tylko częściowo wydaje się uzasadnione, ponieważ samo kryterium klasyfikacji jest nieostre. Obecnie można stwierdzić, że każde zagadnienie dyskutowane w referendum jest nacechowane politycznie, ponieważ podejmowane jest w debatach parlamentarnych i niejednokrotnie jest przedmiotem sporów politycznych. Pomimo tego wydaje się, że zaliczenie do materii referendum politycznego kwestii konstytucyjnych (przyjęcia lub nowelizacji konstytucji), systemu politycznego, relacji międzynarodowych, kwestii niepodległości i stowarzyszenia z podmiotami międzynarodowymi budzi wątpliwości merytoryczne. Działanie takie nie dość, że zaciera istotę klasyfikacji referendum na konstytucyjne i autonomiczne, to sprowadza je do roli zwykłych utarczek polityków.

Od kategorii referendów politycznych należy odróżnić te referenda, które stanowią wyraz poparcia (zaufania) dla przywódców politycznych. Referendum może przybrać również charakter wotum zaufania, wówczas wyróżnia się referenda niekonkurencyjne i konkurencyjne. Referenda niekonkurencyjne są jedynie potwierdzeniem poparcia dla władzy lidera, bowiem nie przewidują one żadnych alternatyw wyboru. W konkurencyjnych głosowaniach to poparcie dla lidera jest już realnie wystawiane na próbę⁵⁶. Z kategorii spraw podejmowanych w referendum politycznym należy, moim zdaniem, wyłączyć również kwestie kontrowersyjne moralnie, które mają istotne znaczenie bardziej społeczne, niekoniecznie polityczne.

1.3.3. Kryterium momentu przeprowadzenia referendum

W oparciu o kryterium momentu przeprowadzenia referendum wyróżnia się referenda: odrzucające, uchylające, opiniodawcze i ratyfikacyjne. Referendum odrzucające dotyczy projektów legislacyjnych, które zostały już przyjęte przez większość parlamentarną, ale jeszcze nie obowiązują jako ustawa. Przykładem tego rodzaju referendum w przedmiocie kontrowersyjnych kwestii moralnych jest referendum, które przeprowadzono w Słowenii (2015r.) w przedmiocie legalizacji małżeństw jedнопłciowych. Natomiast referenda abrogacyjne (uchylające) dotyczą ustaw, które weszły w życie. Zarówno referenda abrogacyjne, jak i odrzucające mogą być inicjowane przez mniejszość parlamentarną⁵⁷.

⁵⁶ M. Setälä, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, New York 1999, s. 69.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 72.

Referendum opiniodawcze (konsultacyjne), nazywane także „referendum *ante legem*”⁵⁸ – organizowane jest wówczas, gdy organ państwa posiadający kompetencję do podejmowania aktów prawnych, chce przed ich wejściem w życie zapoznać się z opinią społeczeństwa. Tak wyrażona opinia stanowi dla rządzących pewną wskazówkę, nie jest natomiast prawnie wiążąca⁵⁹. Referendum opiniodawcze przeprowadzono na Malcie na Malcie w 2011r. w przedmiocie legalizacji rozwodów oraz w Portugalii w 2007r. w przedmiocie legalizacji aborcji.

Referendum ratyfikacyjne jest organizowane wówczas, gdy określony akt prawny przyjęty (lub zawarty) przez uprawniony organ państwowy, nie jest prawomocny (można go uznać za projekt), a staje się taki dopiero po przyjęciu go w referendum⁶⁰.

Dodatkowo wyróżnić można również tzw. referendum petycyjne, które polega na tym, że jego inicjatorem jest naród, który poprzez wniesioną petycję domaga się uchylecia lub zmiany decyzji ustawodawcy⁶¹.

1.3.4. Kryterium wymagalności

Z punktu widzenia kryterium wymagalności (obowiązku przeprowadzenia) wyróżnić można: referenda obligatoryjne i fakultatywne.

Referenda obligatoryjne nazywane są również referendumami nakazanymi konstytucyjnie⁶². Są to referenda wymagane w określonych sprawach⁶³. Konstytucja określa kwestie, w których referendum jest wymagane oraz organy, które zobligowane są do jego przeprowadzenia⁶⁴. Referenda obligatoryjne są z reguły wymagane w takich sprawach, jak zmiana konstytucji czy integracja z podmiotami międzynarodowymi w drodze umów międzynarodowych. Referenda obowiązkowe mają charakter kontrolujący prawo, ponieważ przeprowadzane są po zakończeniu procesu parlamentarnego i stanowią gwarancję, że ważne decyzje nie mogą być

⁵⁸ S. Grabowska, *Formy demokracji ...*, s. 50.

⁵⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne, ...*, s. 35.

⁶⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...* s. 35., podobnie: M. Marczevska–Rytko, *Idea demokracji ...*, s. 35.

⁶¹ J.G. Matsusaka, *The Eclipse ...*, s. 158.

⁶² M. C. Walker, *The Strategic Use ...*, s. 9–10.

⁶³ M. Setälä, *Referendums ...*, s. 71.

⁶⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 246, podobnie: M. Marczevska–Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] M. Marczevska–Rytko (red.), A.K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010, s. 32, S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 50., R.M. Małajny (red.), A. Biłgorajski, M. Bożek, A. Chorążewska, M. Jagielski, A. Łabno, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 317.

podejmowane wbrew zgodzie większości obywateli⁶⁵. Referenda ogólnopaństwowe dotyczące kontrowersyjnych kwestiach moralnych o charakterze obligatoryjnym zostały przeprowadzone w Chorwacji (2013r.) w przedmiocie zamieszczenia w Konstytucji zakazu małżeństw osób tej samej płci; referenda w Irlandii w przedmiocie legalizacji małżeństw jednopłciowych (2015r.), legalizacji aborcji (1992r., 2002r., 2018r.) i rozwodów (1986r., 1995r., 2019r.) oraz w Rumunii (2018r.) w przedmiocie sprecyzowania w Konstytucji definicji małżeństwa.

Z kolei referenda nieobligatoryjne (fakultatywne, *ad hoc*) są uruchamiane tylko wówczas, gdy z wnioskiem o ich organizację wystąpi grupa określonych podmiotów, którzy mają do wyboru także inne metody rozstrzygnięcia problemu (nie tylko w referendum)⁶⁶. Referenda nieobligatoryjne mogą być sklasyfikowane jako pasywne, gdy są inicjowane przez członków rządu przedstawicielskiego lub jako aktywne, gdy są inicjowane przez obywateli⁶⁷. George Tridimas prezentuje dodatkową klasyfikację referendów nieobligatoryjnych (*non-required referenda*) wskazując, że dzielą się one na: referenda inicjowane przez opozycję (która obejmuje partie polityczne w parlamencie, jak również grupy interesów poza parlamentem); referenda inicjowane przez opozycję lub inny podmiot, taki jak organizacja lub grupa obywateli oraz referenda zwołane przez sam rząd⁶⁸. Mają one zwykle charakter konsultacyjny, co oznacza, że ostateczna moc decyzyjna należy do parlamentu. Bogusław Banaszak zauważa, że skutki referendum fakultatywnego są takie same, jak referendum obligatoryjnego, co oznacza, że organ jest związany wynikiem takiego referendum⁶⁹. Referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych o charakterze fakultatywnym zostało przeprowadzone: na Słowacji (2015r.) w kwestii legalizacji małżeństw jednopłciowych, w Portugalii (1998r., 2007r.) w przedmiocie legalizacji aborcji oraz na Malcie (2011r.) w przedmiocie legalizacji rozwodów.

W literaturze występuje rozróżnienie między referendami fakultatywnymi a referendami *ad hoc*. Referenda *ad hoc*, w przeciwieństwie do referendów fakultatywnych, nie są regulowane konstytucyjnie. Rozróżnienie to nie ma większego praktycznego znaczenia, gdy większość parlamentarna podejmuje decyzję o przeprowadzeniu referendum, ponieważ w obu przypadkach referendum jest stosowane według uznania większości parlamentarnej.

⁶⁵ S. Hollander, *The Politics ...*, s. 49, także: D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, New York 2011, s. 13.

⁶⁶ R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo ...*, s. 317.

⁶⁷ M. Setälä, *Referendums ...*, s. 71.

⁶⁸ G. Tridimas, *Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a nonrequired referendum?*, „European Journal of Political Economy” 23 (2007), s. 677.

⁶⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne ...*, s. 247.

W przeważającej liczbie tych przypadków uprawnienie do zainicjowania referendum znajduje się faktycznie w rękach rządu. W niektórych konstytucjach możliwość przeprowadzenia referendum zainicjowanego przez większość parlamentarną jest jedynie krótko określona, bez szerszych regulacji co do sposobu jego przeprowadzenia⁷⁰.

1.3.5. Kryterium skutków prawnych (mocy wiążącej) referendum

Kryterium skutków prawnych referendum dzieli się na referenda wiążące lub konsultacyjne (niewiążące).

Referenda wiążące charakteryzuje fakt, że mają natychmiastowe konsekwencje prawne, ponieważ w tym przypadku referendum jest decydującym etapem podejmowania decyzji w danej kwestii, w tym także kontrowersyjnej moralnie. Po przeprowadzeniu referendum wiążącego parlament jest związany jego wynikiem, ponieważ jego wynik ma bezpośrednie konsekwencje lub parlament jest konstytucyjnie zobowiązany do postępowania zgodnie z wynikiem referendum⁷¹. Referendami wiążącymi są referenda obligatoryjne i referenda powszechne oparte na inicjatywie, jak również referenda odrzucające i abrogacyjne. Referenda *ad hoc* są wiążące, jeśli tak stanowi właściwa ustawa o referendum; z kolei referenda fakultatywne są wiążące, jeśli tak stanowi konstytucja⁷².

Przedmiotem referendum o charakterze wiążącym uczyniono przykładowo: w Chorwacji uregulowanie w Konstytucji zakazu małżeństw osób tej samej płci (2013r.); w Irlandii przyjęcie XV poprawki do Konstytucji (1995r.), przyjęcie XXXIV poprawki do Konstytucji (2015r.), uchylenie VIII poprawki do Konstytucji (2018r.); w Rumunii kwestię sprecyzowania definicji małżeństwa (2018r.) czy Malcie w przedmiocie legalizacji rozwodów (2011r.).

Natomiast referenda niewiążące występują dopiero wówczas, gdy ustawodawca decyduje się poddać ustawę pod głosowanie w celu sprawdzenia opinii publicznej⁷³. Tego rodzaju referendum przeprowadzono na Słowacji w przedmiocie uregulowania w Konstytucji zakazu małżeństw osób tej samej płci (2015r.) oraz w Portugalii w przedmiocie legalizacji aborcji (1998r, 2007r.).

Zgodnie z kryterium sposobu regulacji wyróżnia się referenda prawnie uregulowane, w którym głosowanie odbywa się według prawem przewidzianego terminarza oraz jego

⁷⁰ M. Setälä, *Referendums ...*, s. 73.

⁷¹ G. Tridimas, *Ratification through ...*, s. 677.

⁷² *Ibidem*, s. 75.

⁷³ J.G. Matsusaka, *The Eclipse ...*, s. 158.

przedmiot, zasady, a także tryb przeprowadzania reguluje konstytucja i szczegółowe akty prawne. Drugą kategorię stanowią referenda nieuregulowane prawnie, które nie posiadają umocowania w aktach prawnych. Najczęściej traktowane są jako referenda opiniodawcze⁷⁴.

1.3.6. Kryterium podmiotu inicjującego procedurę referendalną

Z punktu widzenia podmiotu inicjującego procedurę referendalną wyróżnia się natomiast referenda: inicjowane przez większość parlamentarną (*legislative majority referendums*), referenda prezydenckie, referenda inicjowane przez mniejszość parlamentarną (*legislative minority referendums*), referenda inicjowane przez obywateli oraz referenda obligatoryjne, inicjowane nie przez określony podmiot/instytucję państwową, lecz na podstawie konstytucji⁷⁵. David Altman prezentuje nieco inną klasyfikację referendum z punktu widzenia podmiotu inicjującego procedurę jego przeprowadzenia wskazując, że dzielą się one na referenda: 1) „*top-down*” (które pochodzą od władzy wykonawczej lub ustawodawczej), 2) „*bottom-up*” (inicjatywy oddolne, inicjowane przez obywateli)⁷⁶.

Z podziałem tym związana jest klasyfikacja referendum na kontrolowane i niekontrolowane. Referenda większości ustawodawczej, prezydenckie i – w zależności od konkretnych przepisów – niektóre referenda obowiązkowe pozwalają większości przedstawicielskiej kontrolować proces referendalny, podczas gdy w referendach mniejszości ustawodawczej kontrolę tę sprawują mniejszości polityczne⁷⁷.

Referenda większości legislacyjnej charakteryzują się tym, że są uruchamiane przez partię dominującą w parlamencie w celu zaproponowania lub narzucenia rządowi sposobu działania w określonej kwestii politycznej. Pomimo tego, że referenda większości legislacyjnej pozwalają obywatelom na bezpośrednie wyrażenie stanowiska w sprawach, których one dotyczą, to elity polityczne sprawują znaczną kontrolę nad procesem referendalnym, ponieważ decydują o tym, czy referendum się odbędzie, a tym samym determinują jego temat, termin i kształt. Dodatkowo referenda te odznaczają się wysokim wskaźnikiem skupienia preferencji politycznych, ponieważ są inicjowane przez większość parlamentarną⁷⁸. Dodatkowo przedmiotowe referenda mają charakter promujący decyzję, ponieważ większość

⁷⁴ M. Marczewska-Rytko, *Idea demokracji ...*, s. 36.

⁷⁵ S. Hollander, *The Politics ...*, s. 43.

⁷⁶ D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, New York 2011, s. 8.

⁷⁷ S. Hollander, *The Politics ...*, s. 43–44.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 44–45.

parlamentarna, która organizuje głosowanie, jest zazwyczaj tożsama z większością, która przygotowała projekt⁷⁹.

Referenda prezydenckie są organizowane z inspiracji prezydenta, który dysponuje często mandatem albo większości parlamentarnej, albo większości narodu. W wypadku, gdy prezydent nie posiada większości w parlamencie, jest reprezentantem mniejszości parlamentarnej. Ponieważ referenda prezydenckie mają tendencję do wzmacniania pozycji prezydenta przez co często kojarzone są z rządami autorytarnymi⁸⁰. Referenda prezydenckie mają zazwyczaj charakter promujący decyzję, ponieważ prezydent z reguły pochodzi z kręgów partii rządzącej przygotowującej projekt. Teoretycznie referendum prezydenckie może mieć również charakter decyzyjny, gdyż może być wykorzystane do zawetowania projektu przygotowanego przez partię większościową⁸¹. Głosowanie to często postrzega się jako sprawdzian popularności oraz poparcia dla inicjatora, które może się okazać dla niego negatywne w skutkach⁸².

Z drugiej strony, referenda mniejszości ustawodawczych umożliwiają mniejszościom parlamentarnym przeprowadzenie referendum, a tym samym podważenie stanowiska większości parlamentarnej. Ten rodzaj referendów nazywany jest referendum „niekontrolowanym” w tym sensie, że rządząca większość nie ma możliwości kontrolowania procesu referendalnego. Podobnie, jak w przypadku referendum większości ustawodawczej, referenda mniejszości ustawodawczej również funkcjonują jako „odwołanie partii”. Jednak w przeciwieństwie do referendów większości ustawodawczej, referenda mniejszości ustawodawczej są instrumentem w rękach partii opozycyjnych⁸³.

Referenda inicjowane przez samych obywateli zapewniają suwerenowi największą kontrolę nad procesem referendalnym. Referenda są inicjowane przez grupę obywateli w formie petycji, która musi być podpisana przez określoną liczbę obywateli. Można wyróżnić dwa rodzaje referendów obywatelskich: w sprawie wniosku legislacyjnego zatwierdzonego przez parlament lub już obowiązującego aktu prawnego (weto obywatelskie) oraz w sprawie wniosku przygotowanego przez samych obywateli (inicjatywa obywatelska). Wydaje się, że inicjatywa obywatelska daje obywatelom największą kontrolę nad procesem decyzyjnym z uwagi na fakt, iż jest to jedyny rodzaj referendum, w którym proces parlamentarny jest w znacznym stopniu ograniczony, ponieważ parlament nie decyduje tu ani o temacie

⁷⁹ S. Hollander, *The Politics...*, s. 49.

⁸⁰ *Ibidem...*, s. 45–46.

⁸¹ *Ibidem*, s. 49.

⁸² M. Marczewska–Rytko, *Idea demokracji ...*, s. 35.

⁸³ S. Hollander, *The Politics...*, s. 46.

referendum, ani o głosowaniu. W praktyce jednak inicjatywa obywatelska nie może cieszyć się pełną kontrolą obywateli z uwagi na możliwość określenia wymaganego kworum i ograniczeń przedmiotowych⁸⁴.

W literaturze można odnaleźć także podział na referenda, które są skutecznie inicjowane przez rządy i te, które są poza ich kontrolą. Partia rządząca lub koalicja rządząca określają kwestie, w sprawie których przeprowadza się referendum, a także decydują o alternatywie, która ma być poddana pod głosowanie oraz o terminie referendum. Z kolei inicjowanie referendów niekontrolowanych jest poza kontrolą partii rządzącej lub koalicji. Przykładem tego referendum jest referendum oparte na inicjatywach ludowych, ponieważ inicjatywy pozwalają obywatelom działać jako twórcy porządku obrad.⁸⁵

Ostatnią z klasyfikacji referendum jest rozróżnienie na referenda pro–hegemoniczne i anty–hegemoniczne. Ten podział odnosi się do ostatecznego wyniku referendum: czy jest on zgodny z polityką rządu i ją wspiera, czy też ją kontestuje. Zasadniczo można oczekiwać, że referenda kontrolowane będą miały charakter pro–hegemoniczny, ponieważ rząd zdecyduje się na przeprowadzenie referendum tylko w sytuacjach mu sprzyjających i w sposób dla niego korzystny⁸⁶.

Spośród wszystkich referendów ogólnokrajowych w kontrowersyjnych kwestiach społecznych przeprowadzonych w państwach członkowskich UE, znacząca większość została przeprowadzona z inicjatywy podmiotów nienależących do struktury organu ustawodawczego: Słowenia („Inicjatywa obywatelska na rzecz rodziny i praw dziecka”), Chorwacja (Inicjatywa obywatelska „W imię rodziny”), Słowacja (organizacja katolicka „Sojusz na rzecz rodziny”), Rumunia („Koalicja na rzecz rodziny”), Włochy („Ogólnokrajowy Komitet na Rzecz Referendum Abrogacyjnego” i środowiska konserwatywne), Irlandia (środowiska proaborcyjne w referendum w sprawie legalizacji aborcji w referendum w 1998r.). Tylko w wybranych przypadkach inicjatywa przeprowadzenia referendum w tych materiach pochodziła od parlamentu: Irlandia (referendum w sprawie małżeństw jedнопłciowych przeprowadzono z inicjatywy ówczesnej Minister Sprawiedliwości, natomiast referendum sprawie rozwodu w Irlandii zainicjował parlament), Malta (referendum zainicjowane postawą premiera obawiającego się, że inicjatywa nie uzyska aprobaty w parlamencie) oraz Portugalia (referendum w 2007r. zainicjowane działaniami premiera apelującego do parlamentu o przeprowadzenie

⁸⁴ *Ibidem* ..., s. 47.

⁸⁵ M. Setälä, *Referendums* ..., s. 80.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 82.

referendum). Na podstawie przedstawionych danych nasuwa się wniosek, że członkowie organu ustawodawczego obawiają się poruszania kwestii kontrowersyjnych moralnie bowiem są to materie wysoce drażliwe i wielowątkowe, gdzie nie ma jednego idealnego rozwiązania, które zadowoliloby wszystkich wyborców, a nieodpowiednie zajęcie stanowiska może skutkować utratą poparcia przed najbliższymi wyborami.

Rozdział II

Referendum w sprawie małżeństw osób tej samej płci

Katechizm Kościoła Katolickiego stanowi w kan. 7.1601, że małżeństwo jest sakramentem, przymierzem (wspólnotą) między kobietą i mężczyzną, zawierany na całe życie, ukierunkowaną na dobro małżonków oraz zrodzenie i wychowanie potomstwa. Nauczanie Kościoła Prawosławnego odwołuje się natomiast do rzymskiej definicji małżeństwa, które podobnie jak w przypadku Katechizmu Kościoła Katolickiego, rozumie małżeństwo jako „związek mężczyzny i kobiety oraz zespolenie [wspólnota] na całe życie, wspólnota boskiego i ludzkiego prawa”⁸⁷. Zarówno Kościół Rzymsko – Katolicki jak i Kościół Prawosławny nie dopuszczają w swym nauczaniu możliwości zawierania małżeństw pomiędzy osobami tej samej płci. Prawo świeckie państw europejskich nie zamyka drogi do wprowadzenia regulacji prawnej małżeństwa osób tej samej płci.

W państwach Unii Europejskiej proces akceptacji (a w konsekwencji uregulowania prawnego) w pierwszej kolejności związków partnerskich, a następnie małżeństw osób tej samej płci przypada na początek XXI wieku. Obecnie szesnaście krajów UE zalegalizowało małżeństwa jedнопłciowe⁸⁸. Natomiast związki partnerskie regulują ustawodawstwa ośmiu krajów⁸⁹. Reszta państw członkowskich UE nie uregulowała żadnej dopuszczalnej formy związków jedнопłciowych.

Wybrane państwa członkowskie decydowały o możliwości legalizacji małżeństw jedнопłciowych w drodze referendum, które nie było pozbawione wpływów środowisk religijnych (w szczególności w kampanii przedreferendalnej). Celem poniższego rozdziału jest dokonanie w sposób chronologiczny analizy i oceny konstytucyjnych i ustawowych podstaw prawnych referendum oraz skutków prawnych przeprowadzonych referendum w następujących państwach: Słowenii, Chorwacji, Irlandii, Słowacji i Rumunii. Analiza prawna zostanie ponadto uzupełniona o orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych poszczególnych państw, z wyłączeniem Trybunałów Konstytucyjnych Irlandii i Słowacji, bowiem w tych państwach referendum dotyczące małżeństw jedнопłciowych nie były przedmiotem orzekania.

⁸⁷ Ks. P. Ł. Rosochacki, *Nierozzerwalność małżeństwa w rozumieniu Cerkwi prawosławnej*, „Ius Matrimoniale” 29 (2018) nr 1, s. 28.

⁸⁸ Należą do nich: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy, Islandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Szwajcaria.

⁸⁹ W gronie tych państw znalazły się: Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Węgry, Włochy i Słowenia.

2.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum

2.1.1. Republika Słowenii

Podstawy prawne referendum reguluje Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.⁹⁰, Ustawa o referendum i inicjatywie ludowej z dnia 18 marca 1994r.⁹¹ (dalej: ustawa z 1994r.) oraz Ustawa konstytucyjna o zmianie art. 90, 97 i 99 Konstytucji Republiki Słowenii (UZ90,97,99)⁹².

Artykułu 3 Konstytucji ustanawia jednocześnie suwerenność narodu („Słowenia jest państwem wszystkich swoich obywateli opartym na trwałym i niezbywalnym prawie narodu słoweńskiego do samostanowienia.”) oraz suwerenność ludu („Władza w Słowenii należy do ludu. Obywatele i obywatelki sprawują ją bezpośrednio, a zwłaszcza przez wybory oraz zgodnie z zasadą podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”)⁹³.

W słoweńskim systemie prawnym wyróżnia się trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego: referendum konstytucyjne, ustawodawcze i opiniodawcze⁹⁴. Wymienione kategorie referendum za wyjątkiem referendum konsultacyjnego stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej, co oznacza, że konstytucja Słowenii określa podstawowe zasady w odniesieniu do każdego z nich⁹⁵.

Referendum konstytucyjne co do zasady ma charakter fakultatywny⁹⁶. Natomiast referendum konstytucyjne o charakterze obligatoryjnym reguluje artykuł 170 Konstytucji, który precyzuje, że jeśli zażąda tego co najmniej jedna trzecia posłów, Zgromadzenie Państwowe (*Državni zbor*) jako pierwsza izba Parlamentu Słowenii, jest zobligowane poddać

⁹⁰ Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowenia-2.html> (dostęp: 15/11/2021).

⁹¹ Ustawa o referendum i inicjatywie ludowej z dnia 18 marca 1994r., <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-1285/zakon-o-referendumu-in-o-ljudski-iniciativi-uradno-precisceno-besedilo-zrli-upb2> (dostęp: 21/08/2021).

⁹² Ustawa konstytucyjna o zmianie art. 90, 97 i 99 Konstytucji Republiki Słowenii (UZ90,97,99), <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2013-01-1779?sop=2013-01-1779>, (dostęp: 15.11.2022).

⁹³ K. Składowski, *Podmiot władzy zwierzchniej w Republice Bośni i Hercegowiny*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, Łódź 2017, s. 115, także: S. Bardutzky, *The Constitutional Development of Slovenia (1918–2021)* [w:] L. Csink, L. Trócsányi (eds.), *Comparative Constitutionalism in Central Europe: Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*, Miskolc–Budapest 2022, s.179..

⁹⁴ P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Wydawnictwo Sejmowe 2004, s. 10.

⁹⁵ M. Kambič, *Constitutional democracy in Slovenia between the Scylla and charybdis of the legislative referendum*, „Pro Publico Bono Magyar Közjagatás” 2016, no. 2, s. 105.

⁹⁶ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009 s. 325, podobnie: E. Kuźelewska, *Demokracja bezpośrednia w Słowenii*, „Studia Wyborcze”, tom 25, 2018, s. 96.

propozycję zmiany Konstytucji pod referendum. Organem, który posiada wyłączną kompetencję do zarządzenia tego referendum jest *Državni zbor*⁹⁷.

W Republice Słowenii materie będące przedmiotem referendum przedstawiane są wyborcom w postaci pytania (lub pytań) referendalnego, którego treść reguluje artykuł 5c ustawy z 1994r. W związku z tym, jeżeli wniosek o przeprowadzenie referendum odnosi się do Ustawy Konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję w całości, pytanie referendalne wówczas powinno brzmieć: „Czy jesteś za wprowadzeniem w życie zmiany Konstytucji zawartej w ustawie konstytucyjnej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe na posiedzeniu w dniu...?”. Jeżeli zaś wniosek o referendum dotyczy tylko wybranej części ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję, pytanie referendalne brzmi: „Czy jesteś za uchwaleniem zmiany Konstytucji zawartej w... (należy wskazać tiret, ustęp, artykuł lub artykuły ustawy konstytucyjnej zawierające określoną część ustawy konstytucyjnej) uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe na posiedzeniu w dniu...?”. Natomiast, jeżeli wniosek o przeprowadzenie referendum dotyczy kilku poszczególnych części Ustawy Konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję, pytanie referendalne formułuje się dla każdej takiej części oddzielnie i każde pytanie referendalne poddaje się pod odrębne głosowanie.

Przedstawiona wyżej treść pytania referendalnego nie podlega modyfikacji. W przypadku gdy we wniosku o przeprowadzenie referendum nie określono przedmiotu referendum lub jeżeli pytanie referendalne nie spełnia wytycznych określonych w artykule 5c tej ustawy, na podstawie artykułu 5č ustawy z 1994r. Przewodniczący Zgromadzenia Państwowego wzywa wnioskodawców, przed lub na posiedzeniu Zgromadzenia Państwowego do odpowiedniego uzupełnienia lub poprawienia wniosku w terminie nie krótszym niż trzy dni. Brak ustosunkowania się do tego wezwania uprawnia Zgromadzenie Państwowe do podjęcia decyzji o niezarządzeniu referendum. Ta decyzja *Državni zbor* nie kończy jednak postępowania w przedmiocie przeprowadzenia referendum. Autorzy wniosku, w ciągu ośmiu dni od podjęcia przez Zgromadzenie Państwowe decyzji o niezwołaniu referendum, mogą wystąpić z wnioskiem o zbadanie tej decyzji przez Trybunał Konstytucyjny, który podejmuje rozstrzygnięcie w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania. W wypadku stwierdzenia jej bezzasadności Trybunał Konstytucyjny uchyla decyzję Zgromadzenia Państwowego.

Kwestię procedury zarządzenia referendum doprecyzowuje art. 5d ustawy z 1994r., zgodnie z którym Zgromadzenie Państwowe zwołuje referendum w ciągu 8 dni od momentu złożenia wniosku o referendum (bądź od momentu zmiany lub dokonania poprawy wniosku)

⁹⁷ E. Kuzelewska, *Demokracja bezpośrednia...*, s. 96.

albo od otrzymania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uchylającego postanowienie Zgromadzenia Państwowego o niezwołaniu referendum.

Warunkiem przyjęcia zaproponowanej kwestii na podstawie art. 170 Konstytucji w zw. z art. 6 ustawy z 1994r. jest konieczność uzyskania większości oddanych głosów przy udziale większości wszystkich wyborców. Na podstawie artykułu 171 Konstytucji dyskutowana w referendum zmiana Konstytucji wchodzi w życie po ogłoszeniu jej w Zgromadzeniu Państwowym. Artykuł 7 ustawy z 1994r. konkretyzuje sposób ogłoszenia przyjętej w referendum konstytucyjnym zmiany. Otóż, jeżeli zmiana Konstytucji została zatwierdzona, Zgromadzenie Państwowe ogłasza ustawę konstytucyjną zmieniającą Konstytucję. Jeżeli referendum dotyczyło jedynie części ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję, która nie została zatwierdzona w referendum, Zgromadzenie Państwowe ogłasza wówczas Ustawę Konstytucyjną zmieniającą Konstytucję w zakresie, w jakim została zatwierdzona w referendum oraz określa zakres, w jakim nie została przyjęta przez wyborców.

Wynik referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w oparciu o regulację art. 170 Konstytucji, na podstawie art. 8 ustawy z 1994r., wiąże Zgromadzenie Państwowe przez okres dwóch kolejnych lat, w związku z czym Zgromadzenie Państwowe nie może przyjąć w tym czasie ustawy zmieniającej konstytucję, która byłaby sprzeczna z merytoryczną decyzją wyborców.

Drugim rodzajem referendum ogólnokrajowego w Słowenii jest referendum ustawodawcze. Na skutek nowelizacji Konstytucji, która miała miejsce w 2013 roku, przepisy regulujące to referendum uległy znaczącej zmianie w następujących obszarach:

- inicjatywy referendalnej (ograniczenie liczby wnioskodawców referendum),
- przedmiotu referendum (określenie granic i zakazów referendum) oraz
- progu legalności decyzji podjętej w referendum⁹⁸.

Do 2013 roku referendum ustawodawcze normował artykuł 90 Konstytucji poprzez bardzo ogólne stwierdzenie, że jego przedmiotem mogą być sprawy podlegające regulacji ustawowej. Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z inicjatywą zarządzenia tego referendum byli wówczas: co najmniej dziesięciu członków Zgromadzenia Państwowego, grupa jego członków, autor ustawy lub rząd⁹⁹. Referendum miało charakter fakultatywny. Natomiast gdy z inicjatywą zarządzenia referendum ustawodawczego występowali: jedna trzecia posłów,

⁹⁸ B. Žuber, I. Kaučič, *Referendum challenges in the Republic of Slovenia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019 vol. 24 nr 1, s. 139–140.

⁹⁹ Stanowi o tym artykuł 11 ustawy z 1994r.

Rada Państwa lub czterdziestu tysięcy wyborców, wówczas referendum to miło charakter obligatoryjny.

Nowa regulacja artykułu 90 Konstytucji znacząco ograniczyła katalog inicjatorów referendum ustawodawczego. Obecnie z wnioskiem do Zgromadzenia Narodowego o przeprowadzenie tego referendum mogą wystąpić wyłącznie wyborcy, w liczbie co najmniej 40 tysięcy.

Artykuł 90 Konstytucji wymienia również materie, które nie mogą być przedmiotem tego referendum. Należą do nich:

1. ustawy o środkach nadzwyczajnych w celu zapewnienia obrony narodowej, bezpieczeństwa lub usuwania skutków klęsk żywiołowych,
2. ustawy o podatkach, cłach i innych obowiązkowych opłatach oraz ustawy przyjęte w celu wykonania budżetu państwa,
3. ustawy o ratyfikacji traktatów międzynarodowych,
4. ustawy znoszące niekonstytucyjność w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności lub inną niekonstytucyjność¹⁰⁰.

Warto zauważyć, że wymienione powyżej wyłączenia spod materii referendum ustawodawczego dotyczą podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem państwa i statusu jednostki w tym państwie. Dodatkowo legitymacja decyzji referendalnej została wzmocniona przez kworum odrzucenia (do odrzucenia ustawy wymagane jest minimum 1/5 ogólnej liczby wyborców), przez co wprowadzono model odrzucenia referendum ustawodawczego w miejsce modelu potwierdzającego¹⁰¹. Wszelkie spory między wnioskodawcą referendum a Zgromadzeniem Narodowym miał zaś rozstrzygać Trybunał Konstytucyjny do czasu dostosowania ustawy o referendum i inicjatywie ludowej do Konstytucji.

Biorąc pod uwagę ilość referendów ogólnokrajowych przeprowadzonych na podstawie nowej regulacji art. 90 Konstytucji (w tym jedno referendum w kontrowersyjnej kwestii moralnej w odniesieniu do legalizacji małżeństw jedнопłciowych), można stwierdzić, że dokonana nowelizacja nie wpłynęła znacząco na ilość zgłaszanych inicjatyw. Ilość referendów sprzed nowelizacji (5) jest porównywalna z liczbą referendów przeprowadzonych po jej wejściu w życie. Uwagę zwraca jednak fakt, że wśród tych referendów tylko jedno dotyczyło kwestii kontrowersyjnej moralnie (legalizacji małżeństw jedнопłciowych), co

¹⁰⁰ A. Krasovec, *The 2015 referendum in Slovenia*, „East European Quarterly” 2015, Vol. 43, No. 4, s. 304.

¹⁰¹ Ustawa konstytucyjna o zmianie art. 90, 97 i 99 Konstytucji Republiki Słowenii (UZ90,97,99) [Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 47/13, stran 5326].

pozwała sądzić, że obywatele niechętnie sięgają po to narzędzie w kwestiach spornych moralnie.

Wnioskodawca w procesie inicjowania referendum ustawodawczego nie ma dowolności w formułowaniu pytania referendalnego. Zgodnie z artykułem 16c ustawy z 1994r. przedmiotowe pytanie powinno brzmieć: „Czy jest Pan/Pani za uchwaleniem ustawy ... (podać tytuł ustawy) przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe na posiedzeniu w dniu ...?”. Podobnie do referendum konstytucyjnego, wymieniona tu treść pytania wiąże wnioskodawcę, bowiem w myśl artykułu 20 ustawy z 1994r., jeżeli pytanie referendalne nie zostało sformułowane zgodnie z tym przepisem, Przewodniczący Zgromadzenia Państwowego ma prawo wezwać wnioskodawcę do dokonania odpowiedniej zmiany lub sprostowania pytania referendalnego w terminie nie krótszym niż trzy dni. Jeżeli odpowiednie zmiany nie zostaną dokonane, wniosek lub inicjatywę uważa się za anulowaną.

Szytywne określenie treści pytania referendalnego w odniesieniu do referendum konstytucyjnego i ustawodawczego nasuwa pewne wątpliwości co do faktycznej skuteczności referendum, w szczególności w sprawach kontrowersyjnych moralnie. Uniwersalna konstrukcja pytania referendalnego uregulowana artykułem 5c i 16c ustawy z 1994r. odnosząca się do określonego aktu prawnego może nie przystawać do specyficznych materii kontrowersyjnych, do których zaliczam między innymi małżeństwa jedнопłciowe, ponieważ referenda w tych sprawach oddziałują na sferę emocjonalną wyborców. Brak przytoczenia wprost regulacji, co do której odnosi się pytanie referendalne na karcie do głosowania nie gwarantuje, że głosujący rzeczywiście zapoznali się z jego treścią. To zaś skutkować będzie tym, że oddany głos odzwierciedlać będzie bardziej posiadany światopogląd aniżeli faktyczną opinię co do zaproponowanego aktu prawnego.

Wymaga nadto podkreślenia fakt, że artykuł 90 Konstytucji dotyczy ustaw już uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe, nie zaś ich projektów i dotyczy wyłącznie treści tych ustaw. Konstytucja Słowenii nie zawiera regulacji wyłączonej możliwość poddania pod referendum ustawodawcze kwestii kontrowersyjnych moralnie. Warunkiem jednak jest to, aby materie te były uregulowane w ustawie. Zgromadzenie Państwowe nie posiada też kompetencji do zablokowania referendum z uwagi na ewentualne niekonstytucyjne konsekwencje referendum. Referendum organizowane na podstawie artykułu 90 Konstytucji powoduje tymczasowe zawieszenie wejścia w życie ustawy

stanowiącej jego materię, bowiem ustawa ta wchodzi w życie dopiero, gdy w referendum zostanie przyjęta przez obywateli¹⁰².

Trzecim rodzajem referendum ogólnokrajowego jest referendum konsultacyjne (opiniodawcze). Ten rodzaj referendum został uregulowany wyłącznie w ustawie z 1994r. w artykułach od 26 do 29. Zgromadzenie Narodowe może zarządzić to referendum w sprawach należących do jego właściwości, które mają szersze znaczenie dla obywateli. Referendum konsultacyjne może zostać przeprowadzone na całym terytorium kraju lub na określonym obszarze, jeżeli sprawa oddana do zaopiniowania obywateli dotyczy mieszkańców tylko tego wybranego obszaru. Referendum konsultacyjne przeprowadza się przed podjęciem ostatecznej decyzji w konkretnej sprawie, a jego celem jest poznanie opinii obywateli dotyczącej diskutowanego tematu¹⁰³. Jego wynik nie jest wiążący dla Zgromadzenia Narodowego¹⁰⁴.

2.1.2. Republika Chorwacji

Podstawy prawne referendum w Chorwacji określone są w Konstytucji z dnia 22 grudnia 1990 roku¹⁰⁵ oraz ustawie z 25 kwietnia 1996r. o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów [*Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave*¹⁰⁶], dalej ustawa z 1996r. Ponadto, ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Chorwacji (*Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*)¹⁰⁷ w tytule IX reguluje nadzór nad konstytucyjnością i legalnością referendum państwowego.

¹⁰² E. Kuźelewska, *Demokracja bezpośrednia ...*, s. 96–97.

¹⁰³ R. Lavtar, *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: (participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji)*, Maribor 2007, s. 27.

¹⁰⁴ M. Kambič, *Constitutional democracy in Slovenia between the Scylla and charybdis of the legislative referendum*, „Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás” 2016, no. 2, s. 106.

¹⁰⁵ Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 roku, tekst dostępny na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html> (dostęp: 15/11/2022).

¹⁰⁶ Ustawa z 25 kwietnia 1996r. o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów, Tekst dostępny na stronie: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_04_33_673.html ((dostęp: 15/11/2022).

¹⁰⁷ Ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Chorwacji, NN 49/2002 (3.5.2002.), tekst dostępny na stronie: <https://www.zakon.hr/z/137/Ustavni-zakon-o-Ustavnom-sudu-Republike-Hrvatske> (dostęp: 15/11/2022).

Na podstawie artykułu 1 Konstytucji, naród jest źródłem jak i dysponentem władzy w Republice Chorwacji, który sprawuje władzę poprzez wybór przedstawicieli oraz poprzez bezpośrednie podejmowanie rozstrzygnięć (m.in. w drodze referendum)¹⁰⁸.

Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990r. do tej pory nowelizowana była pięciokrotnie. Z uwagi na tematykę niniejszego rozdziału, najistotniejsze będzie wskazanie nowelizacji dokonanej w 2010r., której celem było m.in. obniżenie wymogu uczestnictwa w referendum 50% wszystkich uprawnionych do głosowania. Dodatkowo, w 2013 roku miała miejsce nowelizacja Konstytucji dokonana w drodze referendum, dotycząca kwestii moralnej której celem było konstytucyjne zdefiniowanie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny¹⁰⁹. Nowelizacja ta świadczy o tym, że kwestia ta była sporna i wzbudzała wiele kontrowersji, które należało rozstrzygnąć na poziomie konstytucyjnym.

Do 2010 roku na podstawie artykułu 86 Konstytucji podmiotami uprawnionymi do zarządzenia referendum ogólnokrajowego byli: *Sabor* (Parlament Chorwacji) oraz Prezydent Republiki. Artykuł ten determinował możliwą materię referendum. W sytuacji, gdy *Sabor* był inicjatorem, przedmiotem referendum mogły być: zmiana konstytucji, projekt ustawy lub każde zagadnienie należące do zakresu jego działania. To referendum miało charakter fakultatywny. Natomiast w sytuacji, gdy z wnioskiem o referendum wystąpiła grupa 10% łącznej liczby uprawnionych do głosowania, wówczas Parlament był zobligowany zorganizować referendum.

Prezydencka inicjatywa referendalna możliwa była na wniosek rządu z kontrasygnatą premiera, a jej materię stanowić mogły kwestie zmiany konstytucji lub inne ważne dla niepodległości państwa sprawy. To referendum również miało charakter fakultatywny. Procedura przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego obwarowana była dodatkowym warunkiem w postaci uczestnictwa minimum 50% wszystkich wyborców oraz opowiedzenie się ponad połowy głosujących za jedną z poddanych pod referendum opcji dla uzyskania wiążącego charakteru tego referendum. Mając jednak na względzie dążenia do integracji z Unią Europejską i obawiając się zarazem nieuzyskania wymaganej frekwencji w ewentualnym referendum akcesyjnym, dokonano stosownej nowelizacji Konstytucji¹¹⁰.

¹⁰⁸ Konstytucja Republiki Chorwacji w tłumaczeniu T. M. Wójcik i M. Petryńskiej, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2007, s. 19.

¹⁰⁹ M. Marczevska-Rytko, *Referendum ogólnokrajowe w Chorwacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska, Lublin – Polonia”, VOL. XXVI, 1 SECTIO K 2019, s. 71.

¹¹⁰ K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 86, podobnie: M. Marczevska-Rytko, *Referendum ogólnokrajowe ...*, s. 55.

Obecny artykuł 87 Konstytucji Chorwacji w zasadzie powiela regulację artykułu 86 opisaną powyżej. Zmianie uległ jedynie wymóg frekwencji, bowiem obecnie dla ważności referendum państwowego nie ma już potrzeby uczestnictwa minimum 50% uprawnionych do głosowania. Niemniej kworum zatwierdzające wciąż wymaga bezwzględnej większości głosów za jedną z zaproponowanych opcji¹¹¹. To referendum ma charakter fakultatywny¹¹². Z kolei referendum obligatoryjne Konstytucja przewiduje tylko w odniesieniu do przypadku stowarzyszenia (lub rozłączenia) Republiki Chorwacji w sojuszach z innymi państwami¹¹³.

Zmiana dotycząca wymaganej frekwencji nie obowiązuje w przypadku referendum lokalnego, gdzie kworum wciąż wynosi 50% wszystkich wyborców mających miejsce zamieszkania na terytorium jednostki lokalnej lub regionalnej oraz w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego jednostki lokalnej lub regionalnej¹¹⁴.

Przepis artykułu 2 ustawy z 1996r. wyraźnie stanowi, że referendum jest formą bezpośredniego podejmowania decyzji przez wyborców w ramach sprawowania władzy państwowej w sprawach określonych Konstytucją oraz w sprawach należących do samorządu powiatów, miast i gmin określonych ustawą. Innymi formami bezpośredniego decydowania i głosowania wyborców w sprawowaniu władzy państwowej i samorządu terytorialnego są: referendum doradcze, lokalne zgromadzenia obywateli i petycje obywateli.

Formalnie rzecz biorąc, żadne sprawy nie są wyłączone spod referendum inicjowanego przez obywateli¹¹⁵. Konstytucja nie określa żadnych ograniczeń prawnych dla fakultatywnych referendum lub inicjatyw ludowych poza tym, że pytanie referendalne musi należeć do kompetencji odpowiednio - Parlamentu lub Prezydenta oraz pytanie referendalne musi być zgodne z Konstytucją¹¹⁶.

Na podstawie artykułu 5 ustawy z 1996r. prawo do udziału w referendum mają wyborcy zamieszkali w Republice Chorwacji, a także wyborcy zamieszkali za granicą lub przebywający poza granicami państwa podczas referendum państwowego. Pierwotnie ustawa z 1996r. uprawniała do udziału w referendum tylko tych wyborców, którzy

¹¹¹ K. Slootmaeckers, I. Sircar, *Marrying European and domestic politics? Investigating the European dimension of the 2013 Croatian Marriage Referendum using a value-based Euroscepticism framework*, „Europe-Asia Studies”, 70 (3) 2019, s. 327, podobnie: A. Blagojević, A. Sesvečan, *Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budućí izazovi*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu”, vol. 56 No. 4/2019, s. 841.

(dostęp: http://eprints.lse.ac.uk/69772/13/Sircar_Marrying%20European%20and%20Domestic%20Politics.pdf).

¹¹² R. Podolnjak, *Croatia*, [w:] D. Moeckli, A. Forgács, H. Ibi, *The legal limits of direct democracy*, 2021, s. 157.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ D. Gardasevic, *Constitutional interpretations of direct democracy in Croatia*, „Justinianus Primus Law Review” 7/2016, vol. 1, s. 3.

¹¹⁵ R. Podolnjak, *Croatia*, ..., s. 158.

¹¹⁶ *Ibidem*, s.163.

w momencie referendum mieszkali w Chorwacji przez okres co najmniej roku, jednak rozwiązanie to zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne¹¹⁷.

Wyborcy biorący udział w referendum zgodnie z artykułem 6 ustawy z 1996r., decydują bezpośrednio w głosowaniu tajnym. O wyniku referendum państwowego decyduje większość wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu. Inaczej jest w przypadku referendum lokalnego, gdzie decyduje większość głosujących wyborców, pod warunkiem, że w referendum wzięła udział większość ogólnej liczby wyborców wpisanych na listę wyborców jednostki podziału terytorialnego, w której referendum zostało zorganizowane. Dodatkowo artykuł 7 ustawy z 1996r., wyklucza możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za zagłosowanie w referendum lub za nieuczestniczenie w nim. W myśl artykułu 8 ustawy z 1996r. decyzja podjęta w referendum jest wiążąca.

Regulacje prawne odnoszące się do kwestii organizacji i przeprowadzenia referendum określają również, że właściwy organ państwowy przed upływem roku od dnia referendum nie ma prawa do wydania aktu prawnego lub decyzji zmieniającej bądź merytorycznie sprzecznej z wynikiem referendum. Wydaje się, że przepis ten ma charakter gwarancyjny, jego celem jest zabezpieczenie realizacji stanowiska uczestników referendum w prawodawstwie. Warto jednak zastanowić się czy w pewnych sytuacjach powyższe rozwiązanie nie będzie ocenione negatywnie. Może się bowiem okazać, że w wyniku dynamicznych zmian społecznych lub światopoglądowych, które mogą wydarzyć się w społeczeństwie, nastąpi konieczność nowelizacji regulacji przyjętych w następstwie wyniku referendum. Wówczas roczne zamrożenie tej możliwości spowoduje niedostosowanie prawa do aktualnych warunków i brak akceptacji społecznej.

Co więcej, nie można przeprowadzić referendum w tej samej sprawie lub sprawach przed upływem sześciu miesięcy od dnia referendum. Dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej zasady, które przewiduje artykuł 3 ustawy z 1996r. Wówczas nie obowiązują terminy określone we wspomnianym artykule 8.

Artykuł 11 ustawy z 1996r. precyzuje, że informację o przedmiocie i terminie referendum ogłasza się w formie decyzji. Na podstawie artykułu 9 ustawy z 1996r., decyzja ta ma zawierać: nazwę organu ogłaszającego referendum; obszar, którego referendum dotyczy (w szczególności, gdy chodzi o referendum lokalne); nazwę aktu, który ma zostać poddany pod głosowanie w referendum (gdy chodzi o zmianę konstytucji czy innego konkretnego aktu prawnego); uzasadnienie poddania aktu pod referendum; pytanie lub pytania referendalne, o

¹¹⁷ M. Marczevska-Rytko, *Referendum ogólnokrajowe ...*, s. 73.

których zdecydują wyborcy oraz data referendum. Decyzja ta, zgodnie z artykułem 10 ustawy z 1996r., podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym, prasie codziennej i innych mediach.

Termin referendum ustala się na dzień między 20 a 40 dniem licząc od daty ogłoszenia decyzji o zarządzeniu referendum. Należy dostrzec, że zaproponowany termin przeprowadzenia referendum jest niewystarczający. Warto zwrócić uwagę na fakt, że przedmiot referendum może dotyczyć kilku materii, w tym materii kontrowersyjnych moralnie. Każdy z wymienionych przedmiotów referendum cechuje różny stopień skomplikowania i nacechowania emocjonalnego. Wobec tego w celu uwrażliwienia społeczeństwa na przedmiot referendum w szczególności, gdy dotyczy kwestii kontrowersyjnych moralnie, termin ogłoszenia referendum licząc od daty ogłoszenia winien być nieco wydłużony. Wydaje się, że optymalnym terminem byłyby okres mieszczący się w przedziale od 3 do 6 miesięcy. Na podstawie artykułu 87 ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym nad konstytucyjnością i legalnością referendów państwowych czuwa Trybunał Konstytucyjny Republiki Chorwacji. W szczególności, na podstawie art. 89 tej ustawy, w przypadku stwierdzenia, że uczestnicy głosowania postępują niezgodnie z Konstytucją lub ustawą, Trybunał jest zobowiązany poinformować o tym fakcie opinię publiczną, a w przypadku stwierdzenia naruszenia, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik wyborów, Trybunał anuluje wszystkie lub poszczególne czynności i decyzje wyborcze, których źródłem było to naruszenie.

Kompetencją Trybunału Konstytucyjnego na podstawie artykułu 95 ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Chorwacji jest również zbadanie czy treść pytania referendalnego z inicjatywy grupy 10% łącznej liczby uprawnionych do głosowania jest zgodna z Konstytucją. Trybunał bada tę kwestię na wniosek Parlamentu w ciągu 30 dni od daty otrzymania wniosku.

Robert Podolnjak prezentuje pogląd, zgodnie z którym instytucje demokracji bezpośredniej nie cieszą dobrą sławą w społeczeństwie Chorwacji. Argumentem na poparcie tego stanowiska jest istnienie regulacji, która zawiera wiele elementów wymagających dopracowania lub uzupełnienia. Wskazuje on na potrzebę stworzenia przede wszystkim kompleksowej regulacji konstytucyjnej i ustawowej odnoszącej się do inicjatywy ludowej oraz konieczność stworzenia spójnych regulacji w odniesieniu do instrumentów demokracji bezpośredniej. Utrzymujący się niedostatek regulacji prawnej w tym zakresie przekłada się na niską ilość referendów organizowanych w tym państwie¹¹⁸. Temu stanowisku należy przyznać

¹¹⁸ R. Podolnjak, *Croatia...*, s. 155.

rację. Sensem istnienia demokracji bezpośredniej jest czynny udział wyborców. Wyborcy o wiele chętniej partycypują w sprawowaniu władzy publicznej, gdy mają do dyspozycji jasne reguły postępowania. Wadliwość regulacji prawnej referendum może skutkować obniżonym poziomem zainteresowania tą formą aktywności w życiu publicznym.

2.1.3. Irlandia

Podstawy prawne instytucji referendum ogólnopaństwowego uregulowane są w Konstytucji Irlandii z dnia 1 lipca 1937 roku¹¹⁹ oraz ustawie o referendum z 1994r.¹²⁰, dalej ustawa z 1994r. Warto zauważyć, że w preambule do Konstytucji, znajduje się odwołanie do Boga (Trójcy Przenajświętszej). Występujące *Invocatio Dei* świadczy o promieniowaniu światopoglądu religijnego, co nie pozostaje bez wpływu na treść Konstytucji i kształt prawodawstwa.

W myśl artykułu 6 Konstytucji wszelka władza państwowa, ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska pochodzi z woli Bożej od Narodu, którego prawem jest desygnowanie rządzących państwem i rozstrzygnięcie w ostatniej instancji wszelkich kwestii polityki państwa, zgodnie z zasadą dobra wspólnego. Władza państwowa może być sprawowana tylko przez organy państwa, ustanowione na mocy Konstytucji lub z ich upoważnienia.

Konstytucja dopuszcza dwa rodzaje referendów: referendum dotyczące zmiany Konstytucji (regulowane art. 46 Konstytucji) oraz referendum w sprawie ustawy o szczególnym znaczeniu dla obywateli (regulowane art. 27 Konstytucji). Procedura przeprowadzenia obu referendów jest tożsama, a różni się jedynie momentem ich zainicjowania.

Procedura przeprowadzenia referendum w sprawie ustawy o szczególnym znaczeniu dla obywateli zakłada, że inicjatywę wystąpienia do Prezydenta z wnioskiem o odmowę podpisania i ogłoszenia projektu ustawy jako obowiązującej ma prawo większość członków Seanad Éireann (wyższa izba parlamentu) i nie mniej niż jedna trzecia członków Dáil Éireann (niższa izba parlamentu). Wniosek ten musi być opatrzony szczegółową argumentacją jaka przyświecała jego twórcom i przedstawiony Prezydentowi nie później niż cztery dni po terminie, od uchwalenia przez obie Izby Oireachtas (parlamentu). Prezydent, po konsultacji z

¹¹⁹ Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia.html> (dostęp: 12/08/2021).

¹²⁰ Ustawie o referendum z 1994r., Nr 12/1994, tekst dostępny na stronie: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1994/act/12/enacted/en/html> (dostęp: 12/08/2021).

Radą Państwa, ogłasza swoją decyzję nie później niż dziesięć dni po terminie, z upływem którego projekt ustawy uważa się za uchwalony przez obie Izby Oireachtas.

Na podstawie artykuł 27 ust. 5 pkt. 1° Konstytucji, jeżeli Prezydent uzna, że projekt ustawy będący przedmiotem wniosku reguluje kwestie o znaczeniu narodowym (to znaczy mające wpływ na ogół społeczeństwa) co do których powinien wypowiedzieć się Naród, to wówczas zastosowanie znajdzie odpowiednia procedura. W piśmie opatrzonym podpisem Prezydenta i pieczęcią zawiadamiany jest Taoiseach (Premier) oraz przewodniczący każdej z Izb Oireachtas, następnie odmawia podpisania i promulgowania takiego projektu ustawy jako obowiązującej. Jednakże projekt zostanie zatwierdzony, jeżeli otrzyma aprobatę udzieloną:

1. w referendum, przez Naród, zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 2 Konstytucji, w terminie osiemnastu miesięcy od daty podjęcia decyzji przez Prezydenta; lub

2. przez Dáil Éireann, uchwałą podjętą w wymienionym terminie, po rozwiązaniu Dáil Éireann i zebraniu się nowej. Jest to jedna z niewielu dziedzin, w których Prezydent może działać całkowicie niezależnie, bez zasięgnięcia opinii Rady Państwa¹²¹.

Przyjęcie propozycji zawartej w projekcie ustawy będącym przedmiotem wniosku o przeprowadzenie referendum powoduje na podstawie artykułu 27 ustęp 5 pkt. 2° Konstytucji, obowiązek niezwłocznego przedstawienia tego projektu Prezydentowi do podpisu, który ów projekt podpisuje i ogłasza jako ustawę.

W odniesieniu do referendum dotyczącego zmiany Konstytucji, artykuł 46 stanowi, że każda propozycja jej zmiany jest inicjowana w Dáil Éireann jako projekt ustawy, po czym zostaje uchwalona przez obie Izby Oireachtas, by na koniec zostać poddaną decyzji Narodu w referendum. Każdy taki projekt ustawy jest określany jako „Ustawa wprowadzająca poprawkę do Konstytucji”. Decyzja obywateli w przedmiocie zatwierdzenia projektu ustawy na podstawie art. 46 ust. 6 Konstytucji wiąże się z obowiązkiem niezwłocznego złożenia podpisu Prezydenta oraz odpowiedniego ogłoszenia projektu jako ustawy.

Z uwagi na treść artykułu 47 ustęp 2 Konstytucji, każdą propozycję poddaną decyzji Narodu w referendum, a nie dotyczącą zmiany Konstytucji, uznaje się za odrzuconą przez Naród, jeżeli w referendum większość głosów oddano przeciwko wprowadzeniu jej w życie jako ustawy i jeżeli liczba głosów przeciwnych wprowadzeniu jej w życie jako ustawy była nie mniejsza niż trzydzieści trzy i jedna trzecia procent zarejestrowanych wyborców.

Konstytucja Irlandii stanowi w artykule 47 ustęp 3 Konstytucji, że uprawnionym do wzięcia udziału w referendum jest każdy obywatel uprawniony do głosowania w wyborach do

¹²¹ B. O’Neil, *The referendum process in Ireland*, „Irish Jurist”, 2000 Vol. 35 (2000), s. 318.

Dáil Éireann. Ponadto, artykuł 8 ustawy z 1994r. gwarantuje tajność głosowania, bowiem jednoznacznie zabrania zmuszania kogokolwiek do wyjawienia sposobu, w jaki głosował.

Dzień głosowania zgodnie z artykułem 12 ustawy z 1994r. przypada nie mniej niż trzydzieści dni i nie więcej niż dziewięćdziesiąt dni od daty zarządzenia. Nadto każde takie zarządzenie powinno zostać opublikowane w *Iris Oifigiúil* tak szybko, jak to możliwe po jego wydaniu. O ile termin ten może być wystarczający w przypadku zwykłych (jednakże dalej spornych) materii referendum nie oddziałujących na sferę moralną obywateli, to w kwestiach kontrowersyjnych, gdzie ścierają się poglądy polityczne, religijne i moralne, nawet termin 90 – dniowy może okazać się niewystarczający na przedyskutowanie wszystkich aspektów proponowanych zmian. Pobieżna analiza spraw będących przedmiotem tego referendum może skutkować w przyszłości przyjęciem regulacji nieodzwoiercedlających rzeczywistego stanowiska obywateli.

Po zakończeniu głosowania w lokalnych okręgach wyborczych, na podstawie artykułu 40 ustawy z 1994r. przewodniczący każdego z takich okręgów przekazują raport przewodniczącemu państwowej komisji zawierający wyniki głosowania. Przewodniczący państwowej komisji, na podstawie zebranych danych, sporządza świadectwo, w którym stwierdza wynik referendum, po czym niezwłocznie publikuje treść tego dokumentu w *Iris Oifigiúil*. Kopię tego dokumentu przesyła następnie Prezydentowi i Premierowi Irlandii. Ważność tego dokumentu, zgodnie z artykułem 42 ustawy z 1994r., może być kwestionowana tylko w drodze petycji do High Court i tylko w terminie 7 dni od publikacji w *Iris Oifigiúil*.

Artykuł 55 ustawy z 1994r. reguluje kolejną gwarancję zapewnienia odpowiednich warunków głosowania. Otóż, na podstawie tego przepisu, na każdym etapie procesu dotyczącego petycji w sprawie referendum High Court może, jeżeli uzna to za stosowne, z urzędu lub na wniosek którejkolwiek ze stron petycji, przedstawić sprawę do zaopiniowania Supreme Court w odniesieniu do wszelkich kwestii prawnych pojawiających się w trakcie procesu. W przypadku przedstawienia sprawy do Supreme Court, High Court nie rozpatruje petycji w sprawie referendum do czasu wydania orzeczenia przez Supreme Court i może odroczyć rozprawę lub jej część do czasu wydania takiego orzeczenia.

2.1.4. Słowacja

Instytucję referendum ogólnopaństwowego w Słowacji reguluje Konstytucja Słowacji z dnia 1 września 1992r.¹²² oraz ustawa z dnia 29 maja 2014r. o warunkach wykonywania prawa głosu oraz o zmianie niektórych ustaw (*Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov*), dalej: ustawa z 2014r.¹²³.

Konstytucja już w pierwszych artykułach stwierdza, że Słowacja jest państwem suwerennym, demokratycznym i prawnym, nieskrępowanym żadną ideologią ani religią¹²⁴. W myśl artykułu 2 ustęp 1 Konstytucji władza państwowa pochodzi od obywateli, którzy wykonują ją przez swoich wybranych przedstawicieli albo bezpośrednio. Cytowany artykuł wskazuje, że w Słowacji dopuszczalne są obie formy demokracji, zarówno przedstawicielska jak i bezpośrednia. Również kolejność wymienienia form demokracji w powyższym artykule wydaje się nie być przypadkowa, sugerując prymat demokracji reprezentacyjnej¹²⁵. Pomimo to, artykuł 30 ustęp 1 Konstytucji zaznacza, że „Obywatele mają prawo uczestniczyć w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio albo poprzez wolny wybór swoich przedstawicieli”. Dodatkowo, Konstytucja poświęca cały podrozdział II Rozdziału V instytucji referendum.

W Słowacji dopuszczalne są dwie formy przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego: o charakterze obligatoryjnym (referendum konstytucyjne), jak i fakultatywnym (referendum z artykułu 93 ustęp 2 Konstytucji)¹²⁶. Ze względu na przedmiot głosowania, w słowackim porządku prawnym można wyróżnić referenda o charakterze konstytucyjnym, problemowym i arbitrażowym¹²⁷. Praktyka wykorzystania referendum ogólnokrajowego w tym państwie pokazuje, że tematy kontrowersyjne wpisują się w materię referendum konstytucyjnego.

Na podstawie artykułu 93 Konstytucji w referendum zatwierdza się ustawę konstytucyjną o przystąpieniu do związku państw albo wystąpieniu z niego. W referendum można także

¹²²Konstytucja Słowacji z dnia 1 września 1992r., http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Słowacja_pol_010711.pdf (dostęp: 24/11/2020r.).

¹²³ Ustawa z dnia 29 maja 2014r. o warunkach wykonywania prawa głosu oraz o zmianie niektórych ustaw, tekst dostępny an stronie: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/> (dostęp: 24/11/2020r.).

¹²⁴ M. Kubát, System konstytucyjny Słowacji, [w:] E. Pałka, Współczesna Słowacja Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa, Wrocław 2010, s. 94.

¹²⁵ E. Kuźelewska, *Referendum ogólnokrajowe w Słowacji – nieudany eksperyment*, „Acta Politica Polonica” nr 1/2018 (43), s. 52.

¹²⁶ A. Krunková, *Referendum in the Slovak republic. Theory and practice*, „Studia Wyborcze”, tom 32, 2021, s. 145.

¹²⁷ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 112–113, podaje za E. Zieliński, *Referendum w Czechach, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 115.

decydować o innych doniosłych problemach interesu publicznego z wyłączeniem: podstawowych praw i wolności, podatków, poboru do wojska i budżetu państwa, bez względu na to czy inicjatorami tej inicjatywy są obywatele czy też organy państwowe. Przedmiotu referendum nie mogą stanowić materie, dla których konstytucja zastrzega odrębny, szczególny tryb postępowania lub wprost określa kompetencje innych organów, jak np. jej zmiana¹²⁸. W powyższym wyłączeniu nie mieszczą się kwestie kontrowersyjne moralnie, stąd sądzić należy, że przedmiotem tego referendum mogą być wspomniane sprawy. Poza tym przepisem Konstytucji nie ma innych regulacji, które pozwoliłyby doprecyzować dopuszczalną materię referendum. W związku z tym, dużą rolę w zakresie stwierdzenia zakresu przedmiotowego instytucji referendum pozostawiono Sądowi Konstytucyjnemu¹²⁹.

W myśl artykułu 93 ustęp 2 Konstytucji przedmiotem referendum mogą być, oprócz kwestii związanych z podejmowaniem decyzji legislacyjnych, także inne uzasadnione, doniosłe problemy interesu publicznego. Tak sformułowana regulacja mogłaby sugerować, że referendum w innych ważnych społecznie sprawach ma charakter decyzyjny i wiążący (bez względu na wynik). Warto jednak podkreślić, że ani Konstytucja, ani ustawa wykonawcza nie zawierają żadnych mechanizmów gwarantujących wprowadzenie w życie rezultatu tego referendum¹³⁰. Nadto, ustawodawca nie sprecyzował oceny dotyczącej wagi sprawy poruszanej w referendum. Najwyraźniej uznał, że kwestia poruszana w referendum zyskuje doniosłe znaczenie przez to, że podmioty inicjujące dane referendum opowiadają się za nim¹³¹. Powstaje zatem pytanie o sens przeprowadzania tego referendum i stan demokracji bezpośredniej w tym państwie, skoro prawo nie określa mechanizmów wdrożenia jego wyniku.

W Konstytucji nie ma rozróżnienia między referendum, którego wynik jest lub powinien być aktem normatywnym, a referendum w kwestiach, które nie są regulowane przez prawo. Wymogi, jakie muszą być spełnione, aby daną materię poddać pod referendum ogólnokrajowe, to przede wszystkim brak wyraźnego konstytucyjnego zakazu poddania jej pod referendum oraz zdolność do wywoływania skutków prawnych. Jeżeli przedmiot referendum nie jest w stanie wywołać skutków prawnych lub nie ma powodu, aby wynik

¹²⁸ E. Láštic, *Referendum experience in Slovakia: a long and winding road*, [w:] Z. T. Pállinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller (eds.), *Direct Democracy in Europe Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, s. 190 (dostęp: Springer: 23/09/2020).

¹²⁹ G. Chmielewski, *Instytucja referendum ogólnokrajowego na Słowacji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, 5 (112), s. 118.

¹³⁰ A. Krunková, *Referendum in the Slovak republic. Theory and practice*, „Studia Wyborcze”, tom 32, 2021, s. 146.

¹³¹ *Ibidem*, s. 147.

referendum wiązać ze skutkami prawnymi, to jest to kwestia interesu publicznego, która nie nadaje się do podejmowania decyzji w referendum, nawet jeżeli jest ona ważna dla społeczeństwa¹³².

W referendum ma prawo uczestniczyć na podstawie artykułu 24 Konstytucji, każdy obywatel Republiki Słowackiej, któremu przysługuje czynne prawo wyborcze do Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Uprawnionym do zarządzenia referendum na podstawie § 202 ust. 5 ustawy z 2014r. jest Prezydent Republiki Słowackiej (co stanowi wyraz jego kompetencji z art. 102 ust. 1 pkt. n Konstytucji Republiki Słowackiej w zw. z § 202 ustawy z 2014r.), na wniosek przynajmniej 350 000 obywateli lub jeżeli uchwałę w tej sprawie podejmie Rada Narodowa Republiki Słowackiej, w ciągu 30 dni od przyjęcia wniosku obywateli bądź otrzymania uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Prezydent jest również kompetentny do zarządzenia referendum na podstawie skierowanej do niego petycji obywateli.

Artykuł 125b ustęp 1 Konstytucji określa obowiązek weryfikacji materii referendum w oparciu o kryterium zgodności z Konstytucją lub ustawą konstytucyjną – sądowa kontrola konstytucyjności i legalności bezpośredniego wykonywania władzy przez suwerena. Weryfikacji tej podlega materia referendum, stanowiąca wynik wniosku wniesionego przez obywateli lub uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Zanim dojdzie do zarządzenia referendum, na podstawie artykułu 125b ustęp 2 Konstytucji, Prezydent Republiki Słowackiej może wystąpić z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie materii referendum z Konstytucją, jeżeli ma on wątpliwości czy przedmiot referendum, które ma zarządzić na podstawie wniosku obywateli albo uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej, jest zgodny z Konstytucją albo z ustawą konstytucyjną. Zgodnie z artykułem 125b ustęp 3 Konstytucji, Sąd Konstytucyjny orzeka w sprawie tego wniosku w ciągu 60 dni od dnia jego doręczenia. Jeżeli zaś Sąd Konstytucyjny w swoim orzeczeniu stwierdzi, że przedmiot referendum, które ma zostać zarządzone na podstawie wniosku obywateli albo uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej, jest niezgodny z Konstytucją albo z ustawą konstytucyjną, nie można zarządzić referendum.

Na podstawie artykułu 129 ustęp 3 Konstytucji, Sąd Konstytucyjny orzeka również w sprawie skarg przeciwko wynikowi referendum i skarg przeciwko wynikowi głosowania ludowego w sprawie odwołania Prezydenta Republiki Słowackiej. Jednakże powinność ta nie jest bezwzględna i dotyczy sytuacji, w której sam Prezydent lub po wydaniu na jego wniosek

¹³² J. Volochová, *Referendum as a medium (demonstration) of freedom and democracy*, „Central European Papers” 2018 / VI / 2, s. 83.

orzeczenia w tej sprawie przez Sąd Konstytucyjny uzna, że nie ma konstytucyjnych przeszkód. Prezydent nie może pochopnie wyrazić zgody na przeprowadzenie głosowania powszechnego lub odmówić jego przeprowadzenia, gdyż może być pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie artykułu 107 Konstytucji. To samo dotyczy sytuacji, jeśli Prezydent uchybi konstytucyjnym terminom. Ogłoszenie o przeprowadzeniu głosowania powszechnego dokonuje się poprzez zamieszczenie informacji w Dzienniku Urzędowym – „*Zbierka zakonov Slovenskej republiky*”¹³³.

Jak wynika wprost z artykułu 95 ustęp 2 zdanie 1 Konstytucji, kontrola ta ma charakter prewencyjny. Kontrola Prezydenta przed zarządzeniem głosowania i dopuszczeniem społeczeństwa do współdecydowania o kwestiach państwowych ma na celu nie tylko sprawdzenie przedmiotu referendum pod kątem formalnym (tzn. czy np. jest spełniony warunek złożenia 350 000 podpisów obywateli wraz z danymi), ale również merytoryczny (tzn. czy proponowane pytania nie dotyczą spraw wyłączonych z zakresu demokracji bezpośredniej). Gdyby i taka kontrola okazała się niewystarczająca, ustawodawca przewidział w Ustawie Zasadniczej także kontrolę następczą. Dodatkowo, w artykule 129 ustęp 3 Konstytucji, ustawodawca wśród kompetencji Sądu Konstytucyjnego wyróżnił możliwość rozpatrywania skarg przeciwko wynikowi referendum.

Wniosek o podjęcie uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej w sprawie zarządzenia referendum mogą zgłaszać również, zgodnie z artykułem 96 ustęp 1 Konstytucji, posłowie Rady Narodowej Republiki Słowackiej albo rząd Republiki Słowackiej. W myśl artykułu 96 ustęp 2 Konstytucji, referendum odbywa się w ciągu 90 dni od jego zarządzenia przez Prezydenta Republiki Słowackiej. Jedyne ograniczenie procedury zarządzenia referendum ogólnokrajowego na Słowacji przewiduje artykuł 97 ustęp 1 Konstytucji, bowiem referendum nie może odbywać się w okresie 90 dni poprzedzających wybory do Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Pewną niekonsekwencją ustrojodawcy, zdaniem Anny Rytel-Warzochoy, jest natomiast brak wprowadzenia podobnego zakazu w odniesieniu do wyborów prezydenckich¹³⁴. Mimo to, zgodnie z artykułem 97 ust. 2 Konstytucji referendum może odbywać się w dniu wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej.

Nieco inną konstrukcję posiada referendum arbitrażowe, które zostało wprowadzone w Słowacji w 1999r., w nawiązaniu do wprowadzenia zasady bezpośrednich wyborów prezydenckich, na mocy ustawy konstytucyjnej nowelizującej artykuł 101 Konstytucji. Referendum to przede wszystkim zarządza przewodniczący parlamentu w terminie 30 dni,

¹³³ G. Chmielewski, *Instytucja referendum...*, s. 120.

¹³⁴ A. Rytel-Warzochoy, *Referendum ogólnokrajowe ...*, s. 118.

gdy Rada Narodowa większością 3/5 głosów, podejmie uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego odwołania Prezydenta. Głosowanie zaś odbywa się w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia referendum. Referendum arbitrażowe jest skuteczne, gdy za odwołaniem Prezydenta opowie się ponad połowa wszystkich uprawnionych, bez względu na poziom frekwencji. W przypadku zaś, gdy wynik referendum będzie pomyślny dla Prezydenta, jest on wówczas zobowiązany do wydania postanowienia w sprawie rozwiązania parlamentu, co powoduje, iż w ciągu 7 dni muszą zostać zarządzone nowe wybory¹³⁵.

Paragraf 203 ustęp 2 ustawy z 2014r. stanowi, że w przypadku wniosku obywateli o przeprowadzenie referendum, gdy niespełnione zostaną warunki przewidziane dla wniosku o referendum, Prezydent oddala tenże wniosek, o czym informuje przedstawiciela Komisji Petycji o swojej decyzji w sprawie referendum. Artykuł 98 ustęp 1 i 2 Konstytucji Republiki Słowackiej stanowi, że w przypadku spełnienia wszelkich konstytucyjnych i ustawowych wymogów, referendum dochodzi do skutku, a jego wyniki są wiążące, jeżeli uczestniczyła w nim ponad połowa uprawnionych wyborców i gdy rozstrzygnięcie zostało przyjęte przez ponad połowę uczestniczących w referendum, zaś propozycje przyjęte w referendum Rada Narodowa Republiki Słowackiej ogłasza tak, jak ustawę.

Artykuł 99 ustęp 1 Konstytucji stanowi, że Rada Narodowa Republiki Słowackiej może zmienić lub uchylić wynik referendum ustawą konstytucyjną dopiero po upływie trzech lat od jego uprawomocnienia¹³⁶. Podobnie, referendum w tej samej sprawie można powtórzyć najwcześniej po upływie trzech lat od jego przeprowadzenia. Rozwiązanie takie nie spotyka się z entuzjazmem przedstawicieli doktryny, co uważam za uzasadnione. Wskazuje się bowiem, że z jednej strony możliwość zmiany decyzji podjętej w referendum dopiero po upływie 3 lat stanowi wyraz niepewności i braku zaufania do tej instytucji demokracji bezpośredniej. Z drugiej zaś, zwraca się uwagę na względną trwałość decyzji podjętej w drodze tego referendum z uwagi na trzyletni okres stabilności¹³⁷. Należy podkreślić, że stosunki społeczne w odniesieniu do spraw kontrowersyjnych moralnie ulegają ciągłym modyfikacjom i czasem wymagają zapewnienia nieco elastycznych rozwiązań umożliwiających reakcję legislacyjną w odpowiednim czasie. Zablockowanie możliwości nowelizacji przepisów regulujących te kwestie nie wpływa pozytywnie na funkcjonalność prawa.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 116–117.

¹³⁶ E. Láštík, *Referendum experience ...*, s. 190.

¹³⁷ E. Kuželewska, *Referendum ogólnokrajowe ...*, s. 53.

Referendum jest ważne, gdy weźmie w nim udział i odda głos więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Skutki legislacyjne referendum pozostają niejasne. Konstytucja stanowi, że wnioski przyjęte w drodze referendum są promulgowane przez parlament w taki sam sposób, jak zwykle ustawy¹³⁸. Konstytucja nie określa jednak sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku. Jana Volochová prezentuje stanowisko, zgodnie z którym sankcją za nieuchwalenie w drodze ustawy wyniku referendum jest rozwiązanie Parlamentu przez Prezydenta Republiki Słowackiej¹³⁹.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że jeżeli referendum zakończy się przyjęciem wniosku zgodnie z Konstytucją Republiki Słowackiej, powstaje wówczas konstytucyjne zobowiązanie Rady Narodowej Republiki Słowackiej do ogłoszenia wniosku przyjętego w referendum jako ustawy. Jest to jedna z form pozytywnego zaangażowania Parlamentu, która ustanawia obowiązek ogłoszenia wyników referendum w Zbiorze Ustaw Republiki Słowackiej, a gwarantem tej publikacji jest Przewodniczący Rady Narodowej. Nie wymagają one również podpisu Prezydenta ani Przewodniczącego Parlamentu. Wynik referendum wchodzi w życie piętnaście dni po jego opublikowaniu w Zbiorze Ustaw, o ile nie zostanie ustalona późniejsza data jego wejścia w życie¹⁴⁰.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że utrzymujący się stan niejasności w odniesieniu do sytuacji braku uchwalenia ustawy w przedmiocie wyniku referendum podważa skuteczność tej formy demokracji bezpośredniej oraz osłabia jego potencjał w opinii obywateli. Sytuacja taka pokazuje też brak poszanowania stanowiska suwerena wyrażonego w drodze referendum.

2.1.5. Rumunia

Podstawy prawne instytucji referendum zostały uregulowane w Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991r.¹⁴¹ oraz ustawie nr 3 z 22 lutego 2000 r. w sprawie organizacji i przebiegu referendum¹⁴² (dalej: ustawa z 2000r.).

Artykuł 2 Konstytucji stwierdza, że władza zwierzchnia należy do ludu rumuńskiego, który ją realizuje poprzez organy przedstawicielskie, ukonstytuowane w drodze wyborów

¹³⁸ M. Rybar, A. Sovcikova, *The 2015 referendum in Slovakia*, „East European Quarterly” 2016 Vol. 44, No. 1–2, s. 81.

¹³⁹ J. Volochová, *Referendum ...*, s. 84.

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 84.

¹⁴¹ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991r., tekst dostępny na stronie: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf (dostęp: 24/11/2020r.).

¹⁴² Ustawa nr 3 z 22 lutego 2000 r. w sprawie organizacji i przebiegu referendum, Dziennik Urzędowy nr 84 z 24 lutego 2000 r., tekst dostępny na stronie: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/21139> (dostęp: 24/11/2020r.).

wolnych, okresowych i rzetelnych oraz poprzez referendum. Żadne ugrupowanie i żadna osoba nie mogą realizować suwerenności we własnym imieniu. Dodatkowo, zgodnie z artykułem 1 ustawy nr 3 z 2000r., w Rumunii suwerenność narodowa należy do narodu rumuńskiego, który sprawuje ją poprzez swoje organy przedstawicielskie i referendum.

Artykuł 2 ustawy z 2000r. w zw. z artykułami 90, 95 i 151 Konstytucji Rumunii precyzuje przedmiot referendum. Przepis ten wymienia, że referendum państwowe stanowi formę i środek bezpośrednich konsultacji i wyrażania suwerennej woli narodu rumuńskiego w sprawach: a) rewizji Konstytucji; b) odwołania Prezydenta Rumunii oraz c) kwestiach interesu narodowego. Referendum może również dotyczyć jednej lub kilku kwestii jednocześnie. Referenda w sprawie rewizji Konstytucji oraz odwołania Prezydenta Rumunii mają charakter obligatoryjny¹⁴³. Praktyka referendalna Rumunii pokazała, że kwestie kontrowersyjne były podejmowane w drodze referendum konstytucyjnego. Niemniej jednak wydaje się, że z uwagi na zasięg oddziaływania skutków takiego referendum w kwestiach spornych moralnie, materia ta z powodzeniem mogłaby zostać poddana referendum w kwestiach interesu narodowego.

Procedurę rewizji Konstytucji reguluje artykuł 151 ustęp 1–3 Konstytucji, zgodnie z którym, proces ten może zostać zainicjowany przez obywateli, jeśli zbiorą oni co najmniej 500 000 podpisów, w tym co najmniej 20 000 podpisów na okręg w co najmniej połowie z 42 okręgów kraju (w tym w Bukareszcie)¹⁴⁴. Zanim projekt trafi do Parlamentu, Trybunał Konstytucyjny bada czy proponowana zmiana jest zgodna z ograniczeniami wymienionymi w art. 152 Konstytucji. Jeśli projekt nie narusza postanowień tego artykułu, trafia do Parlamentu, gdzie wymaga przyjęcia przez Izbę Deputowanych i Senat większością co najmniej dwóch trzecich głosów członków każdej z izb. Jeżeli w procedurze mediacyjnej nie dojdzie do porozumienia, Izba Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu decydują większością co najmniej trzech czwartych głosów deputowanych i senatorów. Zmiana staje się ostateczna po zatwierdzeniu jej w drodze referendum, przeprowadzonym najpóźniej w ciągu 30 dni od daty przyjęcia projektu zmiany.

Jednakże zmiana postanowień Konstytucji w referendum przeprowadzonym na podstawie art. 151 Konstytucji nie może dotyczyć: postanowień Konstytucji dotyczących narodowego, niepodległego, jednolitego i niepodzielonego charakteru państwa rumuńskiego, republikańskiej formy rządów, integralności terytorialnej, niezawisłości sądownictwa, pluralizmu

¹⁴³ A. Bajdechi, S. Mugurel, *The National Referendum Initiated by the President of Romania - Between Conflict and Mediation*, 2017, „Revista de Drept Public” (n.s.) 170 (2017), s. 173.

¹⁴⁴ A. Racu, A. Giugăl, R. Johnston, A. Gavriș, *When cultural ...*, s. 72.

politycznego oraz języka urzędowego, o czym stanowi art. 152 Konstytucji. Również żadna zmiana nie może zostać dokonana w tym referendum, jeżeli jej celem miałyby być zniesienie podstawowych praw i wolności obywatelskich lub ich gwarancji. Konstytucja nie może być zmieniana również w czasie trwania stanu obłężenia lub stanu wyjątkowego ani też w czasie wojny. Warto podkreślić, że wyłączenia te dotyczą szczególnie ważnych kwestii ustrojowych państwa. Proponowane w referendum rozwiązania (budzące czasem skrajne emocje i kontrowersje) nie mogą zatem uderzać w podstawowe prawa i wolności jednostki, nie mogą też dążyć do ich zniesienia.

Na podstawie artykułu 95 Konstytucji, referendum w przedmiocie odwołania Prezydenta Rumunii jest organizowane w przypadku popełnienia przez niego czynów poważnie naruszających postanowienia Konstytucji. Prezydent Rumunii może zostać wówczas zawieszony w swej funkcji przez Izbę Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu, głosami większości deputowanych i senatorów, po zasięgnięciu opinii Sądu Konstytucyjnego. Wniosek w przedmiocie zawieszenia głowy państwa może zostać wniesiony przez co najmniej jedną trzecią ustawowej liczby deputowanych i senatorów i jest niezwłocznie przekazany do wiadomości Prezydentowi. W ciągu maksymalnie 30 dni od dnia wniesienia tego wniosku, przeprowadzone zostaje referendum w sprawie odwołania Prezydenta.

Zgodnie z treścią artykułu 90 Konstytucji, referendum ogólnokrajowe w Rumunii może zostać zarządzane w każdej innej sprawie o szczególnym znaczeniu dla interesu narodowego. Prezydent Rumunii po zasięgnięciu opinii parlamentu może zwrócić się do narodu o wyrażenie w referendum woli dotyczącej sprawy o znaczeniu ogólnokrajowym. To referendum ma charakter fakultatywny¹⁴⁵. Jedynie Prezydent Rumunii ma prawo decydować, które kwestie są przedmiotem zainteresowania narodowego, a w ramach tych kwestii określać w drodze dekretu konkretną kwestię, która ma być poddana pod referendum oraz datę jego przeprowadzenia. Ta kompetencja Prezydenta nie może być w żaden sposób ograniczana¹⁴⁶. Mimo to, etap konsultacji z parlamentem jest nieodzownym konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta. W przypadku jego pominięcia, Prezydent Rumunii nie może zainicjować

¹⁴⁵ G. Iancu, *Referendum in Romania*, Analele Universitatii dIN Bucuresti: Seria DREPT 1 (2009), s. 3.

¹⁴⁶ Potwierdzają to orzeczenia rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, orzeczenie nr. 1218 z 12 listopada 2008r. (opublikowane w Monitorul Oficial nr. 785 z dnia 24 listopada 2008r., dostęp: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/99473>), gdzie Trybunał stwierdził, że: „wszelkie ograniczenia konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta w kwestii konsultacji z narodem w drodze referendum są niezgodne z Konstytucją”. Nadto, w Decyzji nr. 7 z dnia 7 listopada 2007 (opublikowanej w Monitorul Oficial nr. 759 z dnia 8 listopada 2007r., dostęp: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/86785>), Trybunał zaznacza: „Jedynie Prezydent Rumunii ma prawo decydować o tym, jakie kwestie są przedmiotem zainteresowania narodowego, a w ramach tych kwestii określić, w drodze dekretu, kwestię będącą przedmiotem referendum oraz datę jego przeprowadzenia, zgodnie z artykułem 11 ustęp 11. (1) i (2) oraz art. 15 par. (1) lit. (c) ustawy nr 3/2000 w sprawie organizacji i przebiegu referendum”.

przedmiotowego referendum¹⁴⁷. Konieczność odwołania się do opinii parlamentu w tym referendum należy ocenić pozytywnie. Nie byłoby bowiem sytuacją optymalną, gdyby Prezydent jednoosobowo miał podejmować decyzję o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. Mógłby narazić się na zarzut stronniczości (gdyby np. odmówił zarządzenia referendum). Konieczność zasięgnięcia opinii parlamentu przybliża go również do poznania stanowiska przedstawicieli społeczeństwa w odniesieniu do konkretnego tematu. Członkowie parlamentu są bowiem reprezentantami narodu. Warto zwrócić uwagę na treść artykułu 11 ustawy z 2000r., który stanowi, że kwestie poddane pod referendum oraz datę referendum określa Prezydent Rumunii w drodze dekretu. Opinia Parlamentu w sprawie referendum zainicjowanego przez Prezydenta Rumunii musi być wyrażona w drodze uchwały przyjętej na wspólnym posiedzeniu obu izb, większością głosów obecnych deputowanych i senatorów, w terminie nie dłuższym niż 20 dni kalendarzowych od dnia złożenia wniosku przez Prezydenta. Jeżeli Parlament nie wyda opinii w tym terminie, Prezydent Rumunii wydaje dekret w sprawie organizacji referendum po upływie tego terminu. Wówczas konstytucyjną procedurę konsultacji z Parlamentem uważa się za zakończoną.

Uprawnionymi do wzięcia udziału w referendum, na podstawie artykułu 4 ustawy z 2000r., są obywatele rumuńscy, którzy ukończyli 18 lat najpóźniej w dniu referendum włącznie oraz mają prawo do udziału w referendum. Ustawa wyklucza prawo głosowania w referendum osób chorych psychicznie lub opóźnionych umysłowo, osób objętych zakazem głosowania, a także osób skazanych prawomocnym wyrokiem na utratę praw wyborczych.

Referendum jest ważne zgodnie z artykułem 5 ustępy 2 i 3 ustawy z 2000r., jeżeli bierze w nim udział co najmniej 30% osób wpisanych na stałe listy wyborców, zaś jego wynik jest uznany za wiążący, jeżeli ważne wyrażone opcje reprezentują co najmniej 25% osób wpisanych na stałe listy wyborców.

Organem uprawnionym do czuwania nad przestrzeganiem procedury dotyczącej organizowania i przeprowadzania referendum jest, zgodnie z artykułem 146 pkt i, Trybunał Konstytucyjny. Trybunał stwierdza również ważność wyników referendum ogólnokrajowego. Natomiast zgodnie z artykułem 45 ustawy z 2000r. Trybunał Konstytucyjny przedkłada Sejmowi sprawozdanie z trybu organizacji i przebiegu referendum ogólnokrajowego oraz potwierdza jego wyniki. Wynik referendum, którym może być ustawa zmieniająca Konstytucję, odwołanie Prezydenta lub każda inna decyzja narodu wchodzi

¹⁴⁷ G. Iancu, *Referendum in Romania...*, s. 4.

w życie z dniem opublikowania w Dzienniku Urzędowym Rumunii, część I, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego potwierdzającego wyniki referendum.

2.2. Praktyka głosowania i problemy interpretacyjne

2.2.1. Republika Słowenii

Konstytucja Słowenii w ogólny sposób reguluje kwestię małżeństw, stanowiąc w artykule 53, że związek małżeński opiera się na równych prawach małżonków. W odniesieniu do regulacji szczegółowych wskazany artykuł odsyła do odpowiedniej ustawy. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że Konstytucja nakłada na państwo obowiązek opieki nad rodziną, macierzyństwem, ojcostwem i młodzieżą oraz stworzenia niezbędnych warunków do realizacji tej opieki¹⁴⁸.

W Republice Słowenii penalizacja związków homoseksualnych została zniesiona w 1977r., po przyjęciu nowelizacji kodeksu karnego. Nowe regulacje dotyczące par osób tej samej płci pojawiły się dopiero w latach 90. XX w. Ustawa o rejestracji związków partnerskich w sprawach osób tej samej płci została przygotowana już w 1998r., jednakże Zgromadzenie Narodowe przyjęło ją dopiero w 2005r.¹⁴⁹ Ustawa ta nie zapewniała parom jednopłciowym takich samych praw, jakie przysługiwały parom heteroseksualnym ani prawa do zawierania przez nich małżeństw¹⁵⁰.

W latach 90. organizacje LGBTQ+ wielokrotnie podnosiły kwestie związków partnerskich osób tej samej płci i małżeństw homoseksualnych w dyskusji publicznej, powołując się na artykuł 14 Konstytucji¹⁵¹, który zabrania dyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek okoliczności osobiste oraz na artykuł 141 kodeksu karnego, który wyraźnie zabraniał dyskryminacji ze względu na orientację seksualną¹⁵².

Pierwszy projekt ustawy o uznaniu związków par tej samej płci, przedłożony w 2003 roku w imieniu postkomunistycznego Związku Socjaldemokratów (*Združena lista socialnih*

¹⁴⁸ Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tekst dostępny na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowenia-2.html> (dostęp: 15/11/2021).

¹⁴⁹ M. Podolak, *Rights of Sexual Minorities as the Subject of Referenda in the Republic of Slovenia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol 24, nr 1, s. 46.

¹⁵⁰ A. Krasovec, *The 2015 referendum ...*, s. 304.

¹⁵¹ „Wszystkim, bez względu na narodowość, rasę, płeć, język, religię, polityczne lub inne przekonania, sytuację majątkową, urodzenie, wykształcenie, położenie społeczne lub inne okoliczności osobiste zapewnia się w Słowenii równe prawa człowieka i podstawowe wolności. Wszyscy są równi w obliczu prawa.”

¹⁵² M. Forest, *Europeanizing vs. Nationalizing ...*, s. 137.

demokratov, ZLSD), przy gołosłownym poparciu rządzącej wówczas Liberalnej Partii Demokratycznej Słowenii (LDS), przyznał im znaczące prawa. Sprzeciw wobec tego aktu wyraziła prawicowa Partia Ludowa. Po zwycięstwie prawicowej Słoweńskiej Partii Demokratycznej (*Slovenska Demokratska Stranka*, SDS), pierwotny projekt ustawy został odrzucony, a SDS przygotowała własny projekt, redukując prawa par tej samej płci do minimum, bez konsultacji z organizacjami LGBTQ+. Ustawa o związkach partnerskich osób tej samej płci [*Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti*, ZRIPS] przyjęta w czerwcu 2005 roku, zawierała ograniczoną liczbę praw takich, jak ograniczone prawo do dziedziczenia czy wspólne ubezpieczenie medyczne. Pomijając kwestię praw rodzicielskich, nie przyznano tym osobom żadnych praw socjalnych i emerytalnych. Ustawa ta weszła w życie w czerwcu 2006r.¹⁵³.

Trzy lata później Trybunał Konstytucyjny uznał, że uniemożliwienie zarejestrowanym partnerom dziedziczenia wzajemnych majątków i traktowanie ich inaczej niż osób pozostających w stosunku małżeństwa stanowi dyskryminację ze względu na orientację seksualną, a tym samym narusza art. 14 Konstytucji. W związku z tym orzeczeniem, rząd miał sześć miesięcy na przedstawienie nowej regulacji. Rządząca wówczas centrolewicowa LDS zamierzała zalegalizować małżeństwa osób tej samej płci poprzez reformę kodeksu rodzinnego. Założenia reformy zostały po raz pierwszy przedstawione we wrześniu 2009r., a w grudniu trafiły do parlamentu. Proponowana ustawa zawierała dwa przepisy, które wywołały spory w społeczeństwie: jeden stwierdzający, że małżeństwo jest wspólnotą na całe życie dwóch osób tej samej lub przeciwnej płci oraz drugi stanowiący, że partnerom tej samej płci przysługuje prawo adopcji dzieci. Projekt przyznawał zarejestrowanym partnerom tej samej płci te same prawa, które przysługiwały tradycyjnym małżeństwom i pozwalał im na adopcję biologicznych dzieci swoich partnerów. Wykluczona była jednak adopcja dziecka niespokrewnionego z żadnym z partnerów¹⁵⁴.

Po przyjęciu w pierwszym czytaniu w marcu 2010r., ustawa została zmodyfikowana przez rząd w odpowiedzi na silny opór wywołany wśród opinii publicznej. W nowej wersji utrzymano małżeństwo jako instytucję zarezerwowaną dla par heteroseksualnych, natomiast parom tej samej płci przyznano prawa podobne do praw małżeńskich, z wyjątkiem wspólnej adopcji. Ustawa ta została uchwalona w czerwcu 2011 roku i niemalże natychmiast została zakwestionowana przez Inicjatywę Obywatelską na rzecz Rodziny i Praw Dziecka, której udało się zebrać wystarczające poparcie osób zrzeszonych wokół Kościoła Katolickiego dla

¹⁵³ *Ibidem*, s. 138.

¹⁵⁴ M. Podolak, *Rights of Sexual Minorities ...*, s. 48.

przeprowadzenia referendum. Pierwsze z dwóch referendów w sprawie małżeństw osób tej samej płci miało miejsce w 2012r., w którym obywatele mieli odpowiedzieć na pytanie, czy zgadzają się na zaproponowane zmiany w prawie rodzinnym¹⁵⁵. Frekwencja była bardzo niska, a 55% głosujących Słoweńców zdecydowało się odrzucić nową ustawę o rodzinie. Decyzja ta oznaczała, że nowa ustawa regulująca prawa tych samych par nie mogła być przedmiotem referendum przez kolejny rok¹⁵⁶.

W 2014 r. rząd przygotował nowy projekt poprawki do ustawy z 1976 r. o małżeństwach i związkach rodzinnych, która przewidywała legalizację małżeństw osób tej samej płci. Rok później w marcu 2015r. słoweński parlament uchwalił przedmiotową ustawę. Partia Socjaldemokratyczna — Zjednoczona Lista Socjaldemokratów ZLSD (*Združena lista socialnih demokratov*, ZLSD), Liberalna Demokracja Słowenii (*Liberalna demokracija Slovenije*) — wszyscy głosowali za przyjęciem nowej ustawy, natomiast pravicowi przedstawiciele Słoweńskiej Partii Demokratycznej (*Slovenska demokratska stranka*, SDS) i Nowej Słowenii (*Nova Slovenija*, NSi) opowiedzieli się przeciwko¹⁵⁷.

Sprzeciwiająca się tej regulacji Inicjatywa Obywatelska na rzecz Rodziny i Praw Dziecka zdołała zebrać podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum z inicjatywy społecznej, której celem miało być uchylenie tej regulacji. Stanowisko rządu dotyczące referendum w sprawie tej inicjatywy nie było jednoznaczne. Mimo to, grupa posłów zwołała nadzwyczajne posiedzenie Izby, która przegłosowała stanowisko, że referendum naruszałoby Konstytucję w zakresie praw człowieka i wolności konstytucyjnych. W odpowiedzi na to, Inicjatywa Obywatelska odwołała się w marcu 2015r. do Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok wydany w dniu 22 października tego samego roku zakwestionował legitymację Zgromadzenia Narodowego do decydowania o konstytucyjności referendum¹⁵⁸. Referendum odbyło się 20 grudnia 2015 roku, a jego przedmiotem uczyniono pytanie: „Czy zgadza się Pan(i), aby ustawa o zmianach i nowelizacji ustawy o małżeństwie i stosunkach rodzinnych w brzmieniu uchwalonym przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 3 marca 2015 r. weszła w życie?”

Referendum z 2015 r. było drugim, które odbyło się zgodnie z zasadą, że referendum może uchylić przyjęty akt prawny, jeśli większość ważnych głosów opowie się przeciwko

¹⁵⁵ M. Forest, *Europeanizing vs. Nationalizing...*, s. 305.

¹⁵⁶ A. Bodnar, A. Sledzińska-Simon, *Between Recognition and Homophobia: Same-Sex Couples in Eastern Europe*, [w:] D. Gallo, L. Paladini, P. Pustorino, *Same-Sex Couples before National, Supranational and International Jurisdictions*, Berlin Heidelberg 2014, s. 232.

¹⁵⁷ M. Podolak, *Rights of Sexual Minorities ...*, s. 49.

¹⁵⁸ E. Kuźelewska, *Demokracja bezpośrednia ...*, s. 104–105.

uchwalonemu aktowi prawnemu, ale tylko wtedy, gdy w ten sposób zgłasza co najmniej 1/5 wszystkich uprawnionych do głosowania¹⁵⁹.

W kampanii przed referendum w 2015r. wyraźnie widoczne były dwa obozy: obóz opowiadający się przeciwko poprawkom skupiony wokół grupy „Children Are at Stake”, której przewodził Ales Primc. Natomiast obóz popierający zmianę zjednoczył się pod hasłem „It's Time for Yes” („Czas na tak”).¹⁶⁰ Podczas kampanii oba obozy otrzymały również wsparcie międzynarodowe, m.in. Human Rights Watch – wspierającej zwolenników zmian; zaś wsparcie ze strony Kościoła Katolickiego i samego Papieża Franciszka zostało skierowane do przeciwników proponowanych zmian¹⁶¹. Nie bez znaczenia pozostawał również głos Słoweńskiego Kościoła Katolickiego z jego przywódcą arcybiskupem Lublany Stanislavem Zore, wzywającym wszystkich wierzących do wypełnienia obywatelskiego obowiązku i odrzucenia ustawy o zmianach i poprawkach do ustawy o małżeństwie i relacjach rodzinnych¹⁶².

Kampania referendalna grupy „Children Are at Stake” skupiała się głównie wokół wezwań do zapewnienia ochrony praw dzieci i przyszłości rodzin. Z kolei grupa „Czas na Tak” domagała się prawa do adopcji dla par homoseksualnych oraz rozszerzenia praw na wszystkich, bez ograniczania dotychczasowych praw rodzin tradycyjnych oraz wzywała do zapewnienia równości małżeńskiej. Ze względu na ogromną mobilizację ludzi w obu obozach, kampania była jeszcze bardziej intensywna niż ta w 2012 roku¹⁶³.

20 grudnia 2015 r., po bardzo zaciętej i często nietolerancyjnej kampanii, 63,5% głosujących sprzeciwiło się poprawkom, przy frekwencji 36,4%. Prawie dwie trzecie głosujących zagłosowało przeciwko projektowi ustawy, który definiował małżeństwo jako związek dwóch dorosłych osób wyrażających na to zgodę¹⁶⁴.

Wynik referendum przeprowadzonego w 2015 roku strony stanowi sukces konserwatywnej części społeczeństwa słoweńskiego, z jednej strony powołującego się na moralne i religijne aspekty ochrony małżeństwa, z drugiej zaś pomijającego konstytucyjny zakaz dyskryminacji (także ze względu na orientację seksualną). Jednakże nie odzwierciedla on stanowiska społeczeństwa słoweńskiego jako całości, o czym świadczy przede wszystkim niska frekwencja wyborcza. W mojej ocenie nie można jednoznacznie orzec o zwycięstwie

¹⁵⁹ A. Krasovec, *The 2015 referendum in Slovenia*, „East European Quarterly”, 2015, Vol. 43, No. 4, s. 304.

¹⁶⁰ *Ibidem*, s. 306–307.

¹⁶¹ <https://www.newwaysministry.org/2015/12/22/slovenia-rejects-marriage-equality-with-pope-francis-blessing/> (dostęp: 20/08/2021).

¹⁶² A. Krasovec, *The 2015 referendum ...*, s. 307.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 308.

¹⁶⁴ <https://www.bbc.com/news/world-europe-35147257> (dostęp: 20/08/2021).

środowiska konserwatywnego, ponieważ elementem, który zaważył o frekwencji i wyniku referendum, było niedopracowanie projektu ustawy z 2015 roku, co do którego sam autor – rząd – nie zajął jednoznacznego stanowiska.

2.2.2. Republika Chorwacji

Konstytucja w artykule 61 zawierała pierwotnie ogólną regulację małżeństwa stanowiąc, że „małżeństwo i stosunki prawne w małżeństwie, konkubinacie oraz w rodzinie określa ustawa”. Chorwacja dysponowała już regulacjami chroniącymi tradycyjne rodziny w ustawie o rodzinie. Jednakże inicjatywa obywatelska „W imię rodziny” (*U Ime Obitelji*) kierowana przez Željkę Markić postawiła sobie za cel intensyfikację ochrony tradycyjnych rodzin i zablokowanie rządowego planu legalizacji małżeństw jedнопłciowych. W Republice Chorwacji kwestia małżeństw osób tej samej płci stała się tematem dyskutowanym publicznie już na początku XXI w. w związku z zapowiadaną reformą prawa rodzinnego. Zdecydowano wówczas, że związki par homoseksualnych i heteroseksualnych będą regulowane odrębnymi ustawami, co było celowym działaniem wizerunkowym. Dzięki zainteresowaniu mediów, jak również poparciu ówczesnego Ministra Spraw Społecznych i Pracy, projekt ustawy o związkach partnerskich osób tej samej płci został przyjęty już w pierwszym czytaniu w 2003r., pomimo głośnych sprzeciwów Kościoła Katolickiego i środowiska konserwatywnego, upatrujących w związkach par homoseksualnych zagrożenia dla tradycyjnej rodziny i chorwackiego państwa¹⁶⁵.

Dwa lata później temat związków par homoseksualnych powrócił, bowiem organizacje LGBTQ+ przygotowały projekt ustawy poszerzający zakres praw przysługujący tymże parom. W myśl tego projektu pary te miały otrzymać prawa socjalne, zdrowotne, podatkowe, spadkowe i emerytalne równe prawom heteroseksualnych par małżeńskich. Jednak projekt tej ustawy został ostatecznie odrzucony w 2006 roku przez prawicową koalicję¹⁶⁶.

Po sukcesie referendum akcesyjnego do Unii Europejskiej, środowiska konserwatywne w Chorwacji chcąc ukrócić możliwość legalizacji małżeństw jedнопłciowych, dążyły do nowelizacji Konstytucji, w której miałyby znaleźć się przepis wyraźnie zakazujący małżeństw osób o orientacji homoseksualnej. W tym celu inicjatywa obywatelska „W imię rodziny” (*U Ime Obitelji*) rozpoczęła zbiórkę podpisów by wypełnić obowiązek zebrania 10%

¹⁶⁵ M. Forest, *Europeanizing vs. Nationalizing ...*, s. 140.

¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 141.

podpisów pod inicjatywą – z pozytywnym skutkiem¹⁶⁷. Wniosek złożono w parlamencie 14 czerwca 2013 roku i poddano pod głosowanie w dniu 8 listopada 2013 roku. Parlament poparł inicjatywę, a termin referendum ustalono na dzień 1 grudnia 2013r.¹⁶⁸

W sprawie tej inicjatywy zajął stanowisko chorwacki Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że nie istnieją żadne prawne przesłanki zakazujące organizacji tego referendum. Trybunał orzekł ponadto, że wynik referendum nie powinien mieć negatywnego wpływu na przyszłe zmiany w kontekście praw związków partnerskich osób tej samej płci, ponieważ najważniejsze gwarancje takie, jak poszanowanie i ochrona prawna życia prywatnego i rodzinnego każdej osoby, jej godności, dobrego imienia będą wciąż chronione. Stanowisko Trybunału poparli profesorowie prawa konstytucyjnego z uniwersytetów Chorwacji, którzy we wspólnym oświadczeniu przyjęli, że pomimo tego, że materia referendum budzi skrajne poglądy, to zablokowanie referendum miałyby fatalne skutki dla demokratycznej legitymacji kraju, a zgoda musi być prawnie wiążąca¹⁶⁹. Co więcej, chorwacki Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie interweniował przed zwołaniem referendum, ostrzegając Parlament, aby przestrzegał Konstytucji nie tylko w zakresie obowiązku zwołania referendum z inicjatywy obywatelskiej, ale także w zakresie poszanowania wyników głosowania referendalnego¹⁷⁰.

Burzliwa kampania poprzedzająca referendum podzieliła opinię publiczną między zwolenników i przeciwników małżeństw homoseksualnych. W opozycji do referendum stali ówczesny Prezydent Chorwacji Ivo Josipovic wraz z Premierem Zoranem Milanovicem i partiami lewicowymi, liczni naukowcy, organizacje praw człowieka i środowiska LGBTQ+¹⁷¹. Gorące poparcie idei dla tego referendum płynęło głównie od opozycji konserwatywnej, Kościoła Katolickiego, Kościoła Prawosławnego i wiernych islamu¹⁷². Zwolennicy głosili, że rodzina jest podstawową komórką społeczną, którą należy chronić, odwoływali się do chorwackiej tradycyjnej rodziny, która stanowi trzon społeczeństwa i państwa. Przeciwnicy zaś podnosili, że referendum w sprawie sprecyzowania w Konstytucji definicji małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety pozbawia mniejszości ochrony i stanowi wyraz oddalania się od europejskich wartości, a nawet kieruje państwo ku faszyzmowi. Dodatkowo, wskazywano na to, że ograniczanie praw osób LGBTQ+

¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 141.

¹⁶⁸ Decyzja o zwołaniu referendum państwowego z dnia 8 listopada 2013r., nr NN 134/2013. (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_11_134_2896.html, dostęp: 10/08/2021r.).

¹⁶⁹ K. Slootmaeckers, I. Sircar, *Marrying European ...* s. 328.

¹⁷⁰ R. Podolnjak, *Constitutional reforms of citizen-initiated referendum*, „*Revus, Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*”, 129 (2015), s. 139–140.

¹⁷¹ <https://www.bbc.com/news/world-europe-25172778> (dostęp: 15/09/2021).

¹⁷² K. Slootmaeckers, I. Sircar, *Marrying European ...*, s. 328.

(dostęp: http://eprints.lse.ac.uk/69772/13/Sircar_Marrying%20European%20and%20Domestic%20Politics.pdf).

do których prowadzi to referendum stanowi tylko początek dla dalszego limitowania praw innych mniejszości (etnicznych, rasowych, politycznych itp.).¹⁷³

Oprócz powyższych kontrowersji, referendum z 2013r. budziło również pewne wątpliwości natury prawnej. Mianowicie, zastanawiano się czy Parlament jest zawsze zobligowany do respektowania woli narodu, który przedstawi mu kompletny wniosek o zorganizowanie referendum, czy jednak może w pewnych przypadkach odmówić oraz czy rzeczywiście droga referendalna stanowi odpowiedni sposób nowelizacji Konstytucji z pominięciem rozdziału IX Konstytucji Republiki Chorwacji. Zastanawiano się też, czy naród powinien decydować w referendum o sprawach, które wielu uważa za dyskryminujące dla pewnej grupy osób¹⁷⁴. Kwestię respektowania woli narodu co do przeprowadzenia referendum należy moim zdaniem rozpatrywać dwutorowo. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na to, że to naród jest suwerenem w państwie. W związku z tym jego wola powinna i musi być respektowana. Jednakże patrząc z praktycznej strony, nie jest możliwe uwzględnienie każdej inicjatywy referendalnej proponowanej przez naród. Gdyby tak było, Parlament nie byłby w stanie realizować podstawowej funkcji władzy ustawodawczej, czyli stanowienia prawa. Wydaje się zatem, że każdą inicjatywę obywateli dotyczącą przeprowadzenia referendum należy rozpatrywać indywidualnie, a decyzję w przedmiocie jej zarządzenia lub odrzucenia podejmować, kierując się przede wszystkim dobrem obywateli. Nie bez znaczenia wydaje się też liczba osób, które popierają wniosek o przeprowadzenie referendum.

Piąta poprawka do Konstytucji została przyjęta w ogólnokrajowym referendum konstytucyjnym w 2013r., w którym zdecydowano, czy należy zmienić Konstytucję tak, aby na poziomie konstytucyjnym małżeństwo było określane jako związek kobiety i mężczyzny. Referendum odbyło się dnia 1 grudnia 2013 roku i większością głosów biorących udział w referendum postanowiono zmienić Konstytucję w wyżej wymieniony sposób. Zmiana ta była niezwykle ważna z tego powodu, że po raz pierwszy Konstytucja Republiki Chorwacji została zmieniona przez naród, który bezpośrednio zdecydował o proponowanej zmianie w referendum konstytucyjnym¹⁷⁵. Wyniki referendum podano do publicznej wiadomości dnia 12 grudnia 2013r. Frekwencja w referendum wyniosła 37,88%. „Za” opowiedziało się 946

¹⁷³ *Ibidem*, s. 329 – 330.

(dostęp: http://eprints.lse.ac.uk/69772/13/Sircar_Marrying%20European%20and%20Domestic%20Politics.pdf).

¹⁷⁴ R. Podolnjak, *Constitutional reforms ...*, s. 139.

¹⁷⁵ A. Blagojević, A. Sesvečan, *Ustavopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budućí izazovi*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu”, vol. 56 No. 4/2019, s. 863–864.

433 głosujących, co stanowiło 66,28% ogółu głosujących. Przeciw opowiedziało się 481 534 osób, co stanowiło 33,72% ogółu głosujących¹⁷⁶.

Wynik referendum z 2013r. stanowi sztandarowy przykład rezultatu sporu między stanowiskiem konserwatywnym (odwołującym się do moralnych i religijnych aspektów legalizacji małżeństw homoseksualnych) a stanowiskiem liberalnym (powołującym się na zasadę równości). Podczas tego referendum przeważały dyskusje o charakterze światopoglądowym (moralnym) aniżeli prawne, co miało moim zdaniem ogromne znaczenie w odniesieniu do wyniku referendum w państwie znajdującym się pod znaczącym wpływem Kościoła Katolickiego (nie bez znaczenia pozostaje też wsparcie płynące ze strony innych wyznań).

2.2.3. Irlandia

Od 1922 r., kiedy Irlandia stała się niepodległym państwem, małżeństwo było uważane za chrześcijański¹⁷⁷ związek między mężczyzną a kobietą. Zauważyć należy, że ani w Konstytucji, ani w innym akcie prawnym nie została ustanowiona definicja małżeństwa. Niemniej, kilka wyroków irlandzkiego Sądu Najwyższego zawierało pewne próby zdefiniowanie tej instytucji: „dobrowolny związek na całe życie jednego mężczyzny i jednej kobiety z wyłączeniem wszystkich innych”¹⁷⁸ lub „małżeństwo w rozumieniu Konstytucji, ustaw i orzecznictwa odnosi się do związku biologicznego mężczyzny z biologiczną kobietą”¹⁷⁹ lub „koncepcja i natura małżeństwa, została wyprowadzona z chrześcijańskiego pojęcia partnerstwa opartego na nieodwołalnej osobistej zgodzie wyrażonej przez oboje małżonków, która ustanawia unikalny i bardzo szczególny związek na całe życie”. Interpretacja pojęcia małżeństwo w Konstytucji od zawsze opierała się na nauczaniu Kościoła Katolickiego¹⁸⁰. Do 1995 roku Konstytucja nie dawała również możliwości legalnego rozwiązania małżeństwa¹⁸¹.

¹⁷⁶ M. Marczevska-Rytko, *Referendum ogólnokrajowe ...*, s. 76–77.

¹⁷⁷ W XX wieku liczba katolików w Irlandii przekroczyła 90% obywateli irlandzkich, przy czym najwyższy odsetek odnotowano w 1961 roku (94,9%). Do dziś Irlandia posiada około 78% katolików w społeczeństwie (dane wg Central Statistics Office (CSO): <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp8iter/p8iter/p8rrc/>, (dostęp: 16/03/2021).

¹⁷⁸ *Griffith v. Griffith* (1940), <https://casetext.com/case/griffith-v-griffith-7> (dostęp: 16/03/2021).

¹⁷⁹ *Foy v. Ant Ard Chlaratheoir* (2002), <https://www.casemine.com/judgement/uk/5da04d614653d07dedfd4f4c> (dostęp: 16/03/2021).

¹⁸⁰ *Murray v. Ireland* (1985), cited after A. O’Sullivan, Same-Sex Marriage and the Irish Constitution, *International Journal of Human Rights* (2009) 13(2–3), p. 478.

¹⁸¹ M. Harding, *Marriage equality: a seismic shift for family law in Ireland?*, „International Survey of Family Law”, 2016, 256–257.

XX-wieczne ustawodawstwo irlandzkie nie określało literalnie wymaganej płci przyszłych małżonków mogących zawrzeć związek małżeński. Z innych regulacji wynikała jednak penalizacja związków osób tej samej płci.¹⁸² Do lat 90. XX w. związki homoseksualne w Irlandii były surowo karane przez *Offences Against the Person Act* z 1861r.¹⁸³ i *Criminal Law Amendment Act* z 1885r.¹⁸⁴

Pierwsza przełomowa zmiana została zapoczątkowana przez sprawę *Norris v. Ireland*¹⁸⁵, w której wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka. Trybunał zauważył, że wymienione przepisy *Offences Against the Person Act* z 1861r. oraz *Criminal Law Amendment Act* z 1885r. trwale naruszały prawo skarżącego do poszanowania jego życia prywatnego, gwarantowane przez art. 8 ust. 1 Konwencji. Trybunał uznał *Norrisa* za ofiarę irlandzkiego ustawodawstwa i orzekł, że prawo irlandzkie narusza art. 8 Konwencji.

Kilka lat po tym historycznym werdykcie, irlandzki ustawodawca uchwalił najważniejszą dla par tej samej płci ustawę *Criminal Law (Sexual Offences) Act* w 1993r. Od tego momentu osoby pozostające w związkach jednopłciowych nie podlegały już karze za posiadaną orientację seksualną. Kolejnym wyzwaniem irlandzkiego ustawodawcy było jednak to, że coraz więcej państw europejskich na przełomie XX i XXI wieku wprowadziło do swojego ustawodawstwa instytucję rejestrowanych związków partnerskich (Dania – 1989, Holandia – 1998, Szwecja – 1995, Belgia – 1998, Francja – 1999, Niemcy – 2001, Wielka Brytania i Hiszpania – 2005).¹⁸⁶ Tendencja ta wymusiła również na irlandzkim ustawodawcy konieczność wypełnienia luki w zakresie uznawania związków cywilnych osób jednej płci oraz małżeństw zawartych w obcych jurysdykcjach¹⁸⁷.

Konstytucyjna regulacja małżeństwa uniemożliwiła jednak dalsze zmiany prawne, o czym wspominał High Court w kolejnej sprawie *Zappone & Gilligan –v– Revenue Commissioners*

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Zgodnie z sekcją 61 ustawy z 1861 r., „Ktokolwiek zostanie skazany za ohydne przestępstwo buggeryzmu, popełnione z ludźmi lub z jakimkolwiek zwierzęciem, będzie podlegał karze dożywotniego więzienia”. Paragraf 62 stanowił następnie, że: „Ktokolwiek usiłuje popełnić wspomnianą odrażającą zbrodnię, lub jest winny jakiegokolwiek napaści z zamiarem jej popełnienia, lub jakiegokolwiek nieprzyzwoitej napaści na osobę płci męskiej, jest winny wykroczenia, a będąc skazanym za to, podlega karze pozbawienia wolności na okres nie przekraczający dziesięciu lat”

¹⁸⁴ Zgodnie z ustawą z 1885 r. (sekcja 11): „Każda osoba płci męskiej, która publicznie lub prywatnie popełnia lub jest współuczestnikiem popełnienia, lub nakłania lub usiłuje nakłonić jakąkolwiek osobę płci męskiej do popełnienia jakiegokolwiek aktu rażącej nieprzyzwoitości z inną osobą płci męskiej, jest winna wykroczenia, a będąc za to skazana, podlega według uznania sądu karze więzienia na okres nieprzekraczający dwóch lat, z ciężkimi robotami lub bez”

¹⁸⁵ *Norris v. Ireland* (1988), application no. 10581/83, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57547> (dostęp: 16/03/2021).

¹⁸⁶ https://www.cairn-int.info/article-E_POPU_604_0493--legal-recognition-of-same-sex-couples-in.htm# (dostęp: 20/03.2021).

¹⁸⁷ Y. Murphy, *The marriage equality referendum 2015, Irish Political Studies*, 31:2, s. 317.

& Ors [2004 No.19616 P.]¹⁸⁸. Sąd ten stwierdził, że nie należy do jego kompetencji zmiana lub redefiniowanie konstytucyjnej definicji małżeństwa, wskazując na rolę ustawodawcy w tym aspekcie. Presja opinii publicznej po tym wyroku zmusiła parlament do stworzenia regulacji dotyczącej sytuacji par jedнопłciowych. Projekt ustawy uwzględniającej te związki został stworzony przez niezależnego senatora Davida Norrisa oraz posła Partii Pracy Brendana Howlina. Następnie w lipcu 2010r. Oireachtas (Parlament) przyjął ustawę o partnerstwie cywilnym oraz niektórych prawach i obowiązkach osób pozostających w związkach (*Civil Partnership and Certain Rights and Obligations of Cohabitants Act*, 2010), a ówczesna prezydent Irlandii Mary McAleese podpisała ustawę 19 lipca 2010r.¹⁸⁹.

Civil Partnership Act z 2010r. po raz pierwszy wprowadził ustawową instytucję partnerstwa cywilnego i zapewnił ochronę prawną parom kohabituującym. Mimo, że *Civil Partnership Act* z 2010r. gwarantował wybrane uprawnienia przysługujące parom będącym w związku małżeńskim (np. pozostawanie we wspólnym domu bez względu na własność prawną lub taki sam poziom ochrony przed przemocą domową, jaki przysługuje w małżeństwach heteroseksualnych), to nadal definiował związki osób tej samej płci jedynie jako pary kohabitujące (związki partnerskie)¹⁹⁰. Dodatkowo partnerstwo cywilne mogło być zawarte wyłącznie w ceremonii cywilnej, a możliwe opcje unieważnienia były znacznie bardziej ograniczone niż w przypadku tradycyjnego małżeństwa. Procedura rozwiązania związku partnerskiego była porównywalna do procedury rozwodowej z tym, że formalności z tym związane były mniej skomplikowane¹⁹¹.

Liczne uprawnienia, jakie nabyły związki partnerskie (*civil partnerships*)¹⁹² takie, jak: szerszy katalog osób uprawnionych i łatwość rozwiązywania związku partnerskiego oraz stopień trudności związany uzyskaniem unieważnienia związku partnerskiego wskazywały, że związki te nadal były traktowane jak związki drugiej kategorii¹⁹³. Różnice w traktowaniu związków partnerskich były najbardziej widoczne w przypadku adopcji i opieki nad dziećmi. W sytuacji, gdy rodzice biologiczni przeciwnej płci byli uprawnieni do sprawowania opieki

¹⁸⁸ Wyrok High Court w sprawie Zappone & Gilligan -v- Revenue Commissioners & Ors, <https://icj2.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2012/07/Zappone-and-Gilligan-v.-Revenue-Commissioners-and-Others-High-Court-of-Ireland.pdf> (dostęp: 16/03/2021).

¹⁸⁹ *Ibidem*..., p. 318.

¹⁹⁰ M. Harding, *Marriage equality*..., s. 259.

¹⁹¹ K. Zappone, *In pursuit of marriage equality*..., s. 116.

¹⁹² D. McGowan, *Governed by Marriage Law: An Irish: An Irish Genealogy*, „Social & Legal Studies” 311 (2016), s. 326.

¹⁹³ F. Ryan, *Ireland's Marriage Referendum: A Constitutional Perspective*, „DPCE Online” 2015, vol. 2, p. 16 <http://eprints.maynoothuniversity.ie/8934/1/FR-Ireland-2015.pdf>, s. 9.

lub prawa do opieki i kontaktów z dzieckiem oraz mogli wspólnie adoptować dziecko jako małżeństwo, partnerzy cywilni mogli adoptować je tylko jako pojedyncze osoby fizyczne¹⁹⁴.

Uwidaczniające się wciąż różnice pomiędzy regulacją sytuacji prawnej małżeństw tradycyjnych i homoseksualnych związków partnerskich prowokowały postulaty o konieczności przeprowadzenia powszechnego referendum w tym aspekcie. Instytucja referendum też była szczególnie wygodna dla partii rządzących, które obawiały się reperkusji politycznych w przypadku odrzucenia propozycji ustawy przez Sąd Najwyższy. Dlatego też rząd zdecydował o przeprowadzeniu referendum¹⁹⁵.

Dwa lata po wejściu w życie *Civil Partnership Act 2010* parlament irlandzki zwołał konwencję konstytucyjną w celu omówienia i zaproponowania poprawki do Konstytucji w sprawie małżeństw osób tej samej płci. W styczniu 2015 r. trzydziesta czwarta poprawka do Konstytucji (*Marriage Equality Bill 2015*) została zaproponowana przez Minister Sprawiedliwości Frances Fitzgerald i przewidywała, że: „Małżeństwo może być zawarte zgodnie z prawem przez dwie osoby bez różnicy ze względu na ich płeć”¹⁹⁶.

Kampania przedreferendalna była podzielona na dwa obozy: kampanię na „Tak” (the Yes campaign) i kampanię na „Nie” (the No campaign). Kampania na „Tak” była prowadzona przez grupę o nazwie „Równość na Tak”. Wspierała ją duża grupa obywateli i większość partii politycznych reprezentowanych w Dáil. Skuteczność kampanii na „Tak” wynikała z organizacji i konkretnego celu – pokazania jak największej liczbie obywateli, że opowiadają się za równością wszystkich par. Kluczowym argumentem w „Yes campaign” była walka z dyskryminacją małżeństw homoseksualnych oraz wolność jednostki¹⁹⁷.

Z drugiej strony, kampania na „Nie” zorganizowana przez konserwatywne grupy katolickie i Kościół katolicki, przedstawiała jedynie religijne i moralne zastrzeżenia wobec homoseksualizmu, nie stroniąc od negatywnych wizji legalizacji tych związków (legalizacja macierzyństwa zastępczego i poligamii, co zniszczy wartości społeczne, a nawet rozwój przypadków pedofilii)¹⁹⁸.

¹⁹⁴ M. Harding, *Marriage equality...*, p. 261.

¹⁹⁵ J. A. Elkink, D. M. Farrell, T. Reidy, J. Suiter, *Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Context, Campaign, and Conservative Ireland*, „Irish Political Studies” 2016, s. 4.

¹⁹⁶ Y. Murphy, *The marriage equality...*, s. 319.

¹⁹⁷ <https://www.irishtimes.com/life-and-style/people/how-the-yes-was-won-the-inside-story-of-the-marriage-referendum-1.2418302> (dostęp: 20/03/2021r.).

¹⁹⁸ J. A. Elkink, D. M. Farrell, T. Reidy, J. Suiter, *Understanding...*, s. 5.

W referendum w 2015 roku wzięła udział największa liczba wyborców – frekwencja przekroczyła 60,5%, a większość 62% głosowała za wnioskiem¹⁹⁹. Szacuje się, że średnia frekwencja w referendach w Irlandii wynosiła nieco ponad 50%. Irlandia była pierwszym krajem europejskim, który w drodze referendum wyraził zgodę na legalizację małżeństwa osób tej samej płci²⁰⁰.

Referendum z 2015 roku stanowi ilustrację tego jak skuteczna kampania przedreferendalna może mieć wpływ na wynik referendum. W społeczeństwie znajdującym się pod silnym wpływem nauczania Kościoła Katolickiego, umiejętny dobór narzędzi za pomocą których organizatorzy referendum potrafią dotrzeć do jak największej liczby głosujących okazał się w przypadku Irlandii bardziej użyteczny po stronie zwolenników poprawki do Konstytucji i legalizacji małżeństw jedнопłciowych.

2.2.4. Słowacja

Konstytucja w bardzo ogólny sposób reguluje definicję małżeństwa, ograniczając się w artykule 41 ust. 1, do stwierdzenia: „Małżeństwo, macierzyństwo i rodzina są pod ochroną ustawy. Gwarantuje się szczególną ochronę dzieci i młodzieży”.

Referendum z 2015r. stanowi pierwszą w historii tego kraju referendalną inicjatywę społeczną autorstwa organizacji katolickiej Sojusz na rzecz Rodziny (*Aliancia za Rodinu*, AZR). W przeciwieństwie do reszty państw, które zdecydowały się na organizację referendum w sprawie małżeństw jedнопłciowych, na Słowacji ten temat praktycznie nie był dyskutowany. Kwestia definicji rodziny nie była też częścią programu rządowego. Lider SMER’u Robert Fico twierdził, że pod jego przywództwem partia nigdy nie poprze legalizacji małżeństw osób tej samej płci. Nie wykluczył jednak przyznania parom kohabitującym szczególnych praw²⁰¹.

Partia SMER, mimo początkowych deklaracji lidera, nie przedstawiała jasnego stanowiska w kwestii małżeństw osób tej samej płci. Referendum w sprawie legalizacji małżeństw jedнопłciowych opinia publiczna postrzegała jako wygodny sposób rozstrzygnięcia tej materii – zdejmowała odpowiedzialność z polityków na rzecz wyborców oraz odwracała uwagę od

¹⁹⁹<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/06/30/young-people-voted-in-drove-for-marriage-equality-in-ireland-equality-would-have-won-without-them/> (dostęp: 20/03/2021r.).

²⁰⁰ E. Kuźelewska, *Same-Sex Marriage* ..., p. 22.

²⁰¹ S. Gherghina, N. Silagadze, *Selective Equality: Social Democratic Parties and the Referendums on Same-Sex Marriage in Eastern Europe*, „Europe-Asia Studies” 2021, s. 12 (Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=3539054>).

rzeczywistych problemów rządu: korupcji, bezrobocia sięgającego w niektórych regionach 30% i międzypokoleniowego ubóstwa ludności romskiej²⁰².

Początkowo Sojusz na rzecz Rodziny ograniczył się tylko do protestów, krytykując promowanie odmiennej od tradycyjnej formy rodziny. Następnie jego członkowie podjęli też działania ukierunkowane na wprowadzenie prawnego zakazu zawierania związków partnerskich par tej samej płci. W lutym 2014 roku Parlament (głosami partii SMER i Ruchu Chrześcijańsko–Demokratycznego) przyjął poprawkę do Ustawy Zasadniczej Słowacji jednoznacznie regulującej, że małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny oraz że związek ten jest pod ochroną państwa. Sojusz na rzecz Rodziny stwierdził jednak, że nie była to regulacja wystarczająca w kwestii ochrony rodziny, ponieważ Konstytucja nie zawierała wyraźnego zakazu zawierania małżeństw przez osoby tej samej płci²⁰³. W kwietniu 2014r. Sojusz rozpoczął zbieranie podpisów pod petycją o przeprowadzenie referendum²⁰⁴.

W referendum z 2015r. obywatele mieli odpowiedzieć na trzy pytania:

1. Czy zgadzasz się, że pary lub grupy osób tej samej płci nie powinny mieć prawa do adopcji dzieci, a następnie ich wychowywania?;
2. Czy zgadzasz się, że żadne inne współzycie osób poza małżeństwem nie powinno być objęte szczególną ochroną, prawami i obowiązkami, które normy prawne – od 1 marca 2014 r. – przyznają jedynie małżeństwom i małżonkom?;
3. Czy zgadzasz się, że szkoły nie powinny wymagać od dzieci udziału w zajęciach z przedmiotów edukacji seksualnej lub eutanazji, jeśli ich rodzice lub same dzieci nie zgadzają się z treścią takiej edukacji?

Czwarte z zaproponowanych pytań odnoszące się do wyłącznego statusu prawnego i przywilejów małżeństwa mężczyzny i kobiety zostało usunięte z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją²⁰⁵.

Wynik tego referendum był niewiążący z uwagi na niską frekwencję (21%)²⁰⁶. 90% z tych, którzy wzięli udział w głosowaniu poparło poprawkę do konstytucji z 2014 roku definiującą małżeństwo jako związek mężczyzny i kobiety, skutecznie zakazując związków

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ M. Sekerák, *Same–Sex Marriages (or Civil Unions/Registered Partnerships) in Slovak Constitutional law: Challenges and possibilities*, „Utrecht Law Review” Vol. 13, Issue 1, 2017, s. 41.

²⁰⁴ M. Rybar, A. Sovcikova, *The 2015 referendum ...*, s. 79–81.

²⁰⁵ E. Kuźelewska, *Referendum ogólnokrajowe ...*, s. 57.

²⁰⁶ M. Sekerák, *Same–Sex Marriages ...*, s. 43–44.

i adopcji osób tej samej płci. Poparli również prawo dzieci do nieuczęszczania na zajęcia z edukacji seksualnej i eutanazji²⁰⁷.

Referendum w sprawie legalizacji małżeństw osób tej samej płci na Słowacji pokazuje postawę społeczeństwa w obliczu (niepotrzebnego) dążenia do radykalizacji rozwiązań prawnych w odniesieniu do legalizacji małżeństw jedнопłciowych. Na podstawie niskiej frekwencji wyborczej można stwierdzić, że społeczeństwo nie widziało potrzeby dalszych obostrzeń w tym zakresie. Nie można pominąć też faktu, że przedmiot tego referendum stał się tematem zamiennym dla występujących w tamtym czasie problemów gospodarczych w kraju.

2.2.5. Rumunia

Konstytucja Rumunii zawiera ogólne regulacje w odniesieniu do instytucji małżeństwa. Artykuł 48 ust. 1 stanowi, że rodzina oparta jest na związku małżeńskim, swobodnie zawierany między małżonkami, na zasadzie ich równości, jak też na prawie i obowiązku rodziców zapewnienia wychowania, wykształcenia i nauczania dzieci. W kwestiach szczegółowych takich jak zawieranie małżeństwa, rozwiązywanie i unieważnianie małżeństwa Konstytucja odsyła do ustawy.

Celem referendum ogólnokrajowego było doprecyzowanie konstytucyjnej definicji małżeństwa w sposób, jaki uniemożliwiłby legalizację małżeństw osób tej samej płci w tym państwie²⁰⁸. Referendum w tej sprawie przeprowadzono w 2018r., jednakże dyskusja została zapoczątkowana już w 2005 roku, kiedy Rumunia przygotowywała się do przystąpienia do Unii Europejskiej. Środowiska konserwatywne wyrażały wówczas obawę o wpływ tego procesu na moralność rodziny i chrześcijaństwo w tym państwie. Wysłano wówczas propozycję nowelizacji rumuńskiej konstytucji poprzez wprowadzenie do jej treści przepisu, zgodnie z którym poligamia będzie zabroniona, a małżeństwo dozwolone tylko między mężczyzną i kobietą²⁰⁹. Trzy lata później pojawiły się zaś pierwsze projekty ustaw zakładające przyznanie praw małżeńskich dla osób ze środowiska LGBTQ+.

²⁰⁷ <https://www.bbc.com/news/world-europe-31170464> (dostęp: 20/08/2021).

²⁰⁸ E. Kuźelewska, *Same-Sex Marriage – A Happy End Story? The Effectiveness of Referendum on Same-Sex Marriage in Europe*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 1, s. 23.

²⁰⁹ O. Gherasim-Proca, *Referendumul pentru modificarea articolului 48 din Constituția României și revirimentul militantismului politic conservator*, [w:] E. Copilaș, *Resurgența ideologiilor nedemocratice în România contemporană: volum dedicat profesorului Michael Shafir la împlinirea vârstei de 75 de ani*, „Editura Universității de Vest Timișoara”, 2019, s. 413.

W 2015 roku powstała Koalicja na rzecz Rodziny (*Alliance of Romanian Families*), która określała siebie jako nieformalny, świecki sojusz złożony z organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jej członkami było nieco ponad 40 stowarzyszeń, w tym Stowarzyszenie „Rumuński Sojusz Rodzin” i Stowarzyszenie Pro-Life²¹⁰. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum wystąpiła *Coaliția pentru Familie* (CPF, Koalicja Prorodzinna) – federacja konserwatywnych i chrześcijańskich organizacji pozarządowych, która zjednoczyła prawosławnych, katolików i protestantów. Dzięki wsparciu parafii chrześcijańskich wszystkich wyznań w okresie od listopada 2015r. do maja 2016r., CPF zebrała około 2 700 000 podpisów, które zostały oficjalnie złożone w parlamencie 23 maja 2018r. Celem CPF była zmiana artykułu 48 § 1 Konstytucji Rumunii, poprzez zastąpienie istniejącego przepisu: „Rodzina powstaje przez swobodnie zawarte małżeństwo między małżonkami” nowym: „Rodzina powstaje przez dobrowolnie zawarte małżeństwo między mężczyzną i kobietą”²¹¹.

Jedyną partią parlamentarną, która konsekwentnie sprzeciwiała się projektowi zmiany Konstytucji i późniejszemu referendum była centroprawicowa Partia Ocalenia Rumunii (USR). Za projektem opowiedziały się Partia Socjaldemokratyczna (PSD) i Partia Ruchu Ludowego (PMP). Z kolei Sojusz Liberałów i Demokratów (ALDE), Partia Narodowo-Liberalna (PNL) i Demokratyczny Sojusz Węgrów w Rumunii (UDMR) prezentowały neutralne stanowisko, zalecając głosowanie zgodnie z własnym sumieniem²¹².

W debacie publicznej zwolennicy referendum przedstawiali je jako wizytówkę demokracji i suwerenności, argumentując, że „stawką są dzieci”, strasząc możliwością adopcji dzieci przez homoseksualistów i „skażeniem ideologią gender”. Przeciwnicy wskazywali zaś na fundamentalistyczną ofensywę twórców projektu, która prędzej czy później doprowadzi również do zakazu aborcji i rozwodów. Nie omieszkali oni użyć również porównań do putinowskiej Rosji i argumentu odejścia od europejskich wartości²¹³.

Rumuńskie referendum w sprawie zmiany artykułu 48 Konstytucji odbyło się 6 i 7 października 2018 r. W dniu 11 października 2018 roku Centralne Biuro Wyborcze ogłosiło ostateczne wyniki przeprowadzonego ogólnokrajowego referendum w sprawie zmiany rumuńskiej konstytucji. Wzięło w nim udział zaledwie 21% głosujących. Za proponowanymi zmianami opowiedziało się 91,6% biorących udział w głosowaniu. Frekwencja była wyższa na obszarach wiejskich (24,4%), a niższa na obszarach miejskich (17,5 procent)²¹⁴. Z uwagi

²¹⁰ O. Gherasim-Proca, *Referendumul ...*, s. 416.

²¹¹ A. Racu, A. Giugăl, R. Johnston, A. Gavriș, *When cultural ...*, s. 71–72.

²¹² *Ibidem*, s. 72.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*.

na to, że wymagana frekwencja (30%) nie została osiągnięta, projekt ustawy o zmianie Konstytucji nie został przyjęty²¹⁵.

2.3. Kontrola nad referendum: orzecznictwo krajowe i międzynarodowe

2.3.1. Republika Słowenii

Trybunał Konstytucyjny w dniu 28 września 2015 roku²¹⁶ wypowiedział się co do legitymacji Zgromadzenia Narodowego do decydowania o konstytucyjności przeprowadzenia referendum. W dniu 26 marca 2015 roku Zgromadzenie Narodowe Słowenii podjęło bowiem postanowienie o odmowie przeprowadzenia referendum ustawodawczego, o które zabiegała Inicjatywa Obywatelska na rzecz Rodziny i Praw Dziecka. Zgromadzenie uznało, że inicjatywa przeprowadzenia referendum ustawodawczego w tej sprawie, zgodnie z artykułem 90 Konstytucji jest niedopuszczalna. W odpowiedzi na tę decyzję, inicjatorzy referendum odwołali się do Trybunału Konstytucyjnego.

Inicjatorzy referendum zarzucili Zgromadzeniu przede wszystkim naruszenie przepisów art. 142 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego twierdząc, że projekt ustawy został przyjęty w nieprawidłowym – skróconym trybie. To zaś uniemożliwiło przeprowadzenia dyskusji nad nowymi regulacjami. Jednak najważniejszym z postawionych zarzutów było nadużycie władzy. Inicjatywa Obywatelska zarzuciła bowiem Zgromadzeniu, że przyjęło decyzję o odmowie przeprowadzenia referendum bez odpowiedniej podstawy prawnej, ponieważ ani Konstytucja, ani ustawa nie dają Zgromadzeniu Narodowemu kompetencji do decydowania o odrzuceniu wezwania do przeprowadzenia referendum ogólnopaństwowego w drodze postanowienia lub innego szczególnego aktu.

Zgromadzenie Narodowe, w odpowiedzi na te zarzuty stwierdziło, że kompetencja do wydania zaskarżonej decyzji wynikała wprost z działu II pkt 2 Ustawy konstytucyjnej o zmianie art. 90, 97 i 99 Konstytucji Republiki Słowenii (UZ90,97,99). Ponadto podnosiło również, że uchwalona w 2015r. ustawa eliminowała niekonstytucyjność przepisów w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności, stwierdzoną przez Trybunał

²¹⁵ B. Selejan–Gutan, *The People and the Constitution: Who Is Above: Direct Democracy Tools and Limits of Constitutional Amendment in Romania*, „Romanian Journal of Comparative Law” 1/2019, s. 144.

²¹⁶ Decyzja Trybunału Konstytucyjnego dotycząca rozstrzygnięcia sporu o dopuszczalność przeprowadzenia referendum, wszczętego na wniosek petentów referendum Metki Zevnika, Kranja i Aleša Primca, Lubonia, na posiedzeniu w dniu 28 września 2015 r., Numer: U-II-1/15-20 (treść dostępna na stronie: <http://www.us-rs.si/documents/08/bc/u-ii-1-15-odlocba2.pdf>).

Konstytucyjny wobec jej poprzedniczki – ustawy o związkach partnerskich osób tej samej płci, przyjętej w czerwcu 2005 roku. W związku z tym zachodziła przesłanka z artykułu 90 Konstytucji. Dodatkowo, Zgromadzenie Narodowe powołało się na art. 21 ustawy o referendum i inicjatywie ludowej z dnia 18 marca 1994r., który stanowi, że Zgromadzenie może podjąć decyzję o odrzuceniu wniosku o referendum już w trakcie zbierania podpisów pod wnioskiem o referendum. W uzasadnieniu swojej decyzji Zgromadzenie argumentowało, że decyzja o ewentualnym wyrażeniu zgody na przeprowadzenie referendum wymaga uwzględnienia, że procedura referendalna oznacza poważną ingerencję w funkcję ustawodawczą Zgromadzenia Narodowego, gdyż opóźnia ogłaszanie, publikowanie i egzekwowanie prawa uchwalonego przez Zgromadzenie Narodowe.

Trybunał nie przyznał racji Zgromadzeniu Narodowemu. Stwierdził, że zgodnie ze znowelizowanym artykułem 90 Konstytucji, przedmiotem referendum ustawodawczego nie mogą być m.in. ustawy znoszące niekonstytucyjność w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności lub inną niekonstytucyjność. W przypadku gdy Zgromadzenie Narodowe przyjmuje niekonstytucyjne rozwiązania legislacyjne, Konstytucja przewiduje już mechanizm, za pomocą którego te przepisy mogą zostać wyłączone z porządku prawnego. Następuje to, na podstawie artykułu 160 Konstytucji, w procedurze kontroli konstytucyjności przepisów dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Oznacza to, że wyłącznie Trybunałowi powierzono kompetencję do ostatecznego i autorytatywnego orzekania o niekonstytucyjności.

Uchwalona w 2015 roku ustawa bezpośrednio modyfikowała definicję małżeństwa. Zaproponowana modyfikacja pośrednio wpływała również na regulacje w nieokreślonej liczbie ustaw sektorowych i m.in. pośrednio eliminowała jedynie stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny w innym orzeczeniu niekonstytucyjność dotyczącą regulacji dziedziczenia przez partnerów tej samej płci, którą określała ustawa z 2005r. Regulacja taka nie była więc, zdaniem Trybunału, bezpośrednim zniesieniem stwierdzonej już niekonstytucyjności, ale raczej nowym uregulowaniem, co narzuca wspomniane orzeczenie. Trybunał Konstytucyjny nie miał jeszcze okazji orzekać, czy zaproponowana definicja małżeństwa jest niezgodna z Konstytucją. W związku z tym nie zachodziła możliwość odrzucenia inicjatywy referendalnej, o którą wystąpiła Inicjatywa Obywatelska na rzecz Rodziny i Praw Dziecka. Tym samym Trybunał unieważnił decyzję Zgromadzenia Narodowego.

2.3.2. Republika Chorwacji

W dniu 14 listopada 2013r. Trybunał Konstytucyjny wydał oświadczenie, w którym dokonał autonomicznej interpretacji własnych uprawnień, stwierdzając, że ich wykonywanie zależy od pewnych czynników. Trybunał stwierdził, że przysługująca mu kompetencja do badania zgodności z Konstytucją materii referendum ma charakter wyjątkowy i nie ma zastosowania do każdej sprawy. Trybunał stanął na stanowisku, że kompetencja ta powinna być wykonywana w szczególności w przypadkach, gdy sam tak uzna lub gdy merytoryczna niekonstytucyjność pytania referendalnego lub waga błędu proceduralnego może powodować zagrożenie dla porządku konstytucyjnego państwa. Konieczność ochrony tego porządku, zdaniem Trybunału, daje mu prawo orzekać również w kwestiach, które sam projektodawca Konstytucji pominął przy określaniu katalogu spraw możliwych do poddania pod referendum, to wynikają one z Konstytucji jako całości. Trybunał Konstytucyjny określa indywidualnie dla każdego przypadku, czy dana „nowa” kwestia może być przedmiotem głosowania referendalnego. Natomiast na podstawie art. 95 ustawy konstytucyjnej, regularna kontrola konstytucyjności referendum zainicjowanych przez inicjatywy ludowe może być rozpoczęta tylko wtedy, gdy Parlament oficjalnie zwróci się w tym celu do Trybunału. Jednocześnie ten tryb postępowania może zostać zastosowany jedynie przed podjęciem przez sam Parlament decyzji o zwołaniu referendum i jest zastrzeżony tylko dla referendum zainicjowanych przez inicjatywy ludowe²¹⁷. W literaturze stanowisko Trybunału wyrażone w powyższym oświadczeniu zostało określone jako teoria „niekonstytucyjnych poprawek konstytucyjnych” oraz wyrażono pogląd, że Trybunał dążył do wzmocnienia swojej pozycji prawnej względem parlamentu²¹⁸.

Trybunał Konstytucyjny dnia 12 sierpnia 2014r. stwierdził, że wszelkie przyszłe wnioski o referendum przedłożone parlamentowi muszą zawierać szczegółowe przedstawienie faktów i okoliczności uzasadniających tak sformułowane pytanie referendalne, jak również wystarczające i odpowiednie wyjaśnienie powodów złożenia wniosku o referendum. Zdaniem Biljany Kostadinovej, Trybunał Konstytucyjny w tej decyzji stworzył podstawy do weryfikacji pytań referendalnych w oparciu o zasadę jasności. Trybunał skonstatował bowiem, że aktualnie nie ma obowiązku przedstawiania takiego uzasadnienia, jednak przyczyni się to do zwiększenia świadomości społecznej i pozwoli przeprowadzić otwartą

²¹⁷ B. Kostadinov, *Le contrôle de constitutionnalité des référendums en Croatie*, „Romanian Journal of Comparative Law” 9 (1) (2018), s. 198–199.

²¹⁸ D. Gardasevic, *Constitutional interpretations ...*, s. 18–19.

debatę nad zaproponowaną materią referendum. Przeprowadzona debata publiczna nad tą materią zagwarantuje – zdaniem Trybunału – wolność wypowiedzi, która wynika z zasady suwerenności ludu²¹⁹.

Jeśli chodzi natomiast o kwestię procedury zmiany Konstytucji i kwestionowany sposób jej zmiany w drodze referendum, Trybunał orzekł w ostrzeżeniu z 24 października 2013 r., że procedury zmiany Konstytucji z artykułu 87 Konstytucji i Rozdziału IX, stanowią odrębne od siebie sposoby zmiany Ustawy Zasadniczej, które nie podlegają łączeniu lub modyfikacji²²⁰. Trybunał stanął na stanowisku, że decyzja podjęta bezpośrednio przez naród w sprawie referendum ma charakter konstytutywny i wiążący. Skutkuje to tym, że w przypadku zatwierdzenia zmiany przez wyborców, zmiana Konstytucji następuje natychmiast, bez konieczności przeprowadzania dodatkowych procedur i wywołuje skutki prawne w dniu, w którym referendum zostało przeprowadzone, co jest faktem jedynie deklaratoryjnym stwierdzonym przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenie ma być opublikowane w Dzienniku Ustaw²²¹.

2.3.3. Rumunia

Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli zatytułowanej „Ustawa o zmianie Konstytucji Rumunii” w decyzji nr 580 z 20 lipca 2016r.²²² Jak zauważył, pierwotnie ustrojodawca nie zakładał możliwości regulacji małżeństw osób tej samej płci. Taką też drogę obrało orzecznictwo na przestrzeni lat. Nadto, w momencie złożenia inicjatywy obywatelskiej, zakaz małżeństwa był już wyraźnie wymieniony w kodeksie cywilnym (ustawa nr 287 z dnia 17 lipca 2009 r. o kodeksie cywilnym), który w art. 227 stwierdzał nie tylko, że „małżeństwo między osobami tej samej płci jest zakazane”, ale także wykluczał uznanie w Rumunii małżeństw między osobami tej samej płci zawartych w innych państwach²²³. Mimo to, Trybunał jednogłośnie orzekł, że proponowana zmiana nie jest sprzeczna z przepisami artykułu 152 ustęp 2 Konstytucji. Następnie, projekt zmiany artykułu 48 Konstytucji procedowany był w Parlamencie, gdzie przytłaczająca większość

²¹⁹ B. Kostadinov, *Le contrôle ...*, s. 203–204.

²²⁰ D. Gardasevic, *Constitutional...*, s. 8–9.

²²¹ *Ibidem*, s. 9.

²²² Monitorul Oficial nr. 857 z 27 października 2016r., dostęp: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/183039> (dostęp: 20/08/2021).

²²³ B. Selejan–Gutan, *The People and the Constitution: Who Is Above: Direct Democracy Tools and Limits of Constitutional Amendment in Romania*, *Romanian Journal of Comparative Law* 1/2019, s. 141.

posłów i senatorów przyjęła proponowaną zmianę w dniu 9 maja 2017 r. (Izba Deputowanych) i 11 września 2018 r. (Senat).

Trybunał Konstytucyjny ponownie badał konstytucyjność projektu zmiany Konstytucji, uchwalony w maju 2018r. przez Parlament w decyzji nr 539 z 17 września 2018r.²²⁴ Trybunał stwierdził wówczas, że zastąpienie zwrotu „między małżonkami” zwrotem „między mężczyzną i kobietą” stanowi jedynie doprecyzowanie realizacji podstawowego prawa do małżeństwa, w sensie wyraźnego ustalenia, że jest ono zawierane między partnerami różnej płci biologicznej, co zresztą stanowi samo pierwotne znaczenie tekstu Konstytucji z 1991r. Ponadto Trybunał podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w cytowanej już decyzji z 2016r., że nie należy do jego właściwości badanie zasadności propozycji zmiany Konstytucji, gdyż jest to sprawa Parlamentu, jako najwyższego organu przedstawicielskiego oraz obywateli, którzy mogą bezpośrednio wyrazić swoją wolę w drodze referendum, będącego ostatnim etapem procedury uchwalania ustaw konstytucyjnych, zgodnie z art. 151 ustawy zasadniczej. W świetle tych rozważań oraz postanowień art. 146 lit. l) Konstytucji i art. 23 ustawy nr 47/1992, jak również postanowienia ustawy nr 3/2000 o organizacji i przeprowadzeniu referendum, z późniejszymi zmianami, większością głosów oddanych zgodnie z art. 21 par. (1), w związku z art. 23 ust. (1) ustawy nr 47/1992, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o zmianie konstytucji Rumunii jest zgodna z przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi jej zmiany.

2.4. Ocena regulacji prawnych

2.4.1. Republika Słowenii

Celem referendum z 2015 roku było uzyskanie stanowiska społeczeństwa w kwestii dalszego obowiązywania ustawy z 2014 roku w przedmiocie legalizacji małżeństw osób tej samej płci. Przeciwnicy dalszego obowiązywania tej regulacji przywoływali generalnie argumenty o charakterze światopoglądowym (ochrona dzieci i przyszłości rodziny), podczas gdy zwolennicy utrzymania ustawy w mocy postulowali zapewnienie równości małżeństw heteroseksualnych i homoseksualnych. W wyniku tego referendum projekt poprawki do ustawy z 1976 r. przewidujący legalizację małżeństw osób tej samej płci został odrzucony.

²²⁴ Monitorul Oficial nr 798 z 17 września 2018r., dostęp: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/205010> (dostęp: 20/08/2021).

Dwa dni po referendum do słoweńskiego parlamentu wniesiono projekt ustawy, rozszerzający listę praw przysługujących parom tej samej płci w związkach partnerskich – zbliżając je do sytuacji prawnej małżeństw tradycyjnych. Ustawa ta nie uwzględniała jednak kwestii adopcji i sztucznego zapłodnienia, bowiem zdaniem twórców projektu, był to projekt tymczasowy, mający obowiązywać do czasu stworzenia bardziej rozbudowanej regulacji²²⁵. Projekt uzyskał poparcie rządu w marcu 2016r., a w dniu 21 kwietnia 2016r. został uchwalony przez parlament stosunkiem głosów 53 do 15. Ustawa weszła w życie w dniu 24 maja 2016 r., niemniej jednak art. 10 przewidywał 9 – miesięczny okres przejściowy, dlatego obowiązywała ona dopiero od dnia 24 lutego 2017 r. Ustawa²²⁶ wprowadza nową instytucję partnerstwa cywilnego (*partner zveza*), umożliwiając zawarcie takich związków w urzędzie stanu cywilnego w ceremonii identycznej do zawarcia małżeństwa. Dotychczas zarejestrowane związki cywilne przestały istnieć i zostały przekształcone w nową formę prawną, która przyznała im prawa równe małżeństwom (*zveza convent*) z dwoma wyjątkami, tj. bez prawa do adopcji i prawa dostępu do *in vitro*²²⁷.

2.4.2. Republika Chorwacji

Celem referendum z 2013 roku była zmiana Konstytucji poprzez zawarcie w niej zakazu zawierania małżeństw osób tej samej płci. Przeciwnicy tej inicjatywy podkreślali negatywne skutki jakie ten zakaz wywrze dla statusu mniejszości seksualnych, a w dalszej konsekwencji także dla innych mniejszości w tym państwie. Natomiast zwolennicy proponowanej zmiany przywoływali argumenty na rzecz ochrony tradycyjnej rodziny.

W wyniku referendum z 2013r. do Konstytucji Chorwacji wprowadzono artykuł 61 stanowiący, że małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny. Należy jednak wskazać, że zakaz ten nie spełnia standardów wyznaczonych przez art. 15 zdanie 1 Konstytucji, zgodnie z którym „gwarantuje się równe prawa dla członków wszystkich mniejszości narodowych w Republice Chorwacji”.

W następstwie referendum z 2013r. niedopuszczalne jest zawieranie prawnie skutecznych małżeństw przez osoby tej samej płci. Mimo to, Chorwacja posiada regulację odnoszącą się

²²⁵ M. Podolak, *Rights of Sexual Minorities...*, 43 (2019), s. 51.

²²⁶ Zakon partnerski zvezi (ZPZ), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7434#> (dostęp: 20/08/2021).

²²⁷ M. Podolak, *Rights of Sexual Minorities ...*, s. 51.

do związków osób tej samej płci. Normuje je ustawa o partnerstwie życiowym z 2014 roku²²⁸. Ustawa ta rozróżnia nieformalne partnerstwo życiowe od związku partnerskiego. Partnerstwo życiowe definiowane jest w artykule 2 jako związek rodzinny dwóch osób tej samej płci, które zawarły stosunek partnerstwa życiowego przed właściwym organem zgodnie z przepisami tej ustawy. Natomiast nieformalne partnerstwo życiowe definiuje artykuł 3, jako związek rodzinny dwóch osób tej samej płci, które zarejestrowały swój związek partnerski przed właściwym organem pod warunkiem, że związek trwa co najmniej 3 lata i od początku jego trwania spełnia wymogi przewidziane dla skuteczności partnerstwa życiowego.

Ustawa o partnerstwie życiowym z 2014 roku reguluje wymagania niezbędne do uzyskania legalności partnerstwa życiowego, do których zalicza: osiągnięcie pełnoletniości; posiadanie zdolności do czynności prawnych w części oświadczeń dotyczących stanów ściśle osobistych i zdolność rozumowania, brak pokrewieństwa oraz nieistnienie innego związku partnerskiego lub małżeństwa.

Warunki konieczne do rozwiązania lub wygaśnięcia partnerstwa życiowego są niemal identyczne jak w przypadku tradycyjnego małżeństwa. Ustawa przewiduje również prawo do dziedziczenia, reguluje kwestie podatkowe, emerytalne, rentowe, socjalne i ubezpieczenia zdrowotnego. Przewidziane w ustawie skutki związku osób tej samej płci są praktycznie identyczne jak w przypadku małżonków pozostających w związku małżeńskim i obejmują uregulowanie stosunków osobistych (wybór nazwiska), stosunków majątkowych (z możliwością uregulowania stosunków majątkowych w drodze umowy) oraz alimentów²²⁹.

2.4.3. Irlandia

W referendum z 2015 roku dyskutowano materię legalizacji małżeństw osób tej samej płci w Irlandii poprzez dokonanie nowelizacji Konstytucji. Przeciwnicy proponowanych zmian wywodzący się ze środowiska konserwatywnego prezentowali argumenty o charakterze religijnym i moralnym. Natomiast zwolennicy poprawki do Konstytucji podnosili kontrargument w postaci walki z dyskryminacją wobec par jedнопłciowych. W wyniku tego referendum Irlandia zalegalizowała małżeństwa osób tej samej płci.

²²⁸ Ustawa o partnerstwie życiowym NN 92/14, 98/19, <https://www.zakon.hr/z/732/Zakon-o-%C5%BEivotnom-partnerstvu-osoba-istog-spola> (dostęp: 10/08/2021).

²²⁹ I. Milas Klarić, B. Rešetar, *Two Steps Forward and One Backwards in the Autonomy of the New Croatian Family Law*, [w:] F. Swennen, *Contractualisation of Family Law - Global Perspectives*, Switzerland 2015, s. 141.

Obecna sytuacja dotycząca małżeństw osób tej samej płci regulowana jest przez Konstytucję Irlandii wraz z poprawką *Marriage Equality – Civil Partnership and Certain Rights and Obligations of Cohabitants Act 2010*, *Civil Registration Act 2004*, *Marriage Act 2015* oraz *Family Law (Divorce) Act 1996*. Trzydziesta czwarta poprawka do Konstytucji (*Marriage Equality Act 2015*) zmieniła definicję małżeństwa w Konstytucji Irlandii i usunęła przeszkody dla małżeństw osób tej samej płci w prawie, ale nie zmieniła drastycznie Konstytucji. Do pierwotnego artykułu 41 został dodany przepis o treści: „Małżeństwo może być zawarte zgodnie z prawem przez dwie osoby bez różnicy ze względu na płeć”. Bardziej szczegółowe przepisy dotyczące małżeństw Konstytucja pozostawia ustawom i orzecznictwu. Trzydziesta czwarta poprawka utrzymała regulacje w zakresie związków partnerskich, w wyniku czego osoby pozostające w homoseksualnym związku partnerskim mogą w każdej chwili zawrzeć związek małżeński²³⁰.

Procedurę zawarcia, rozwiązania oraz unieważnienia małżeństwa osób tej samej płci reguluje *Civil Partnership and Certain Rights and Obligations of Cohabitants Act 2010*r. Zna podstawie art. 5 tej ustawy, partnerstwo cywilne, do którego uprawnione są małżeństwa osób tej samej płci, powstaje, gdy związek ma charakter wyłączny, jest trwały i został oficjalnie zarejestrowany. Procedura rejestracji związku partnerskiego jest identyczna jak rejestracja małżeństwa. Ustawa o partnerstwie cywilnym z 2010 r. przewiduje dwa sposoby ustania partnerstwa cywilnego: nieważność i rozwiązanie partnerstwa cywilnego. O nieważności związku partnerskiego orzeka sąd, gdy wystąpiła przynajmniej jedna z przesłanek wymienionych w art. 107tej ustawy o związkach partnerskich z 2010 r. (np. jedna lub obie strony z jakiegokolwiek powodu nie miały zdolności do zostania współnikiem drugiej strony, strony pozostawały w niedozwolonym stopniu pokrewieństwa lub strony nie były tej samej płci). Natomiast rozwiązanie związku partnerskiego jest ogłaszane przez sąd, gdy partnerzy cywilni żyli oddzielnie przez okres lub okresy wynoszące co najmniej dwa lata w ciągu ostatnich trzech lat i postanowienie, które sąd uzna za właściwe, biorąc pod uwagę okoliczności, istnieje lub zostanie wydane dla partnerów cywilnych. Zgodnie z sekcją 113 ustawy o partnerstwie cywilnym z 2010 r., kiedy sąd wydaje dekret o rozwiązaniu, partnerstwo cywilne zostaje tym samym rozwiązane i każdy z partnerów może zarejestrować się w nowym partnerstwie cywilnym lub zawrzeć związek małżeński.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na treść ustawy *Marriage Act 2015*, która zmienia ustawę o partnerstwie cywilnym z 2010 roku, poprzez regulację dodatkowej możliwości

²³⁰ F. Ryan, *Ireland's Marriage Referendum...*, s. 18.

rozwiązania partnerstwa cywilnego, w związku z zawarciem małżeństwa. *The Marriage Act 2015* dodaje sekcję 109a, stwierdza: „Bez względu na jakiegokolwiek postanowienie niniejszej części, partnerstwo cywilne istniejące pomiędzy dwiema osobami bezpośrednio przed zawarciem przez nie małżeństwa ze sobą, zostaje rozwiązane z dniem i od dnia zawarcia tego małżeństwa”.

Trzydziesta czwarta poprawka do Konstytucji przyniosła istotną zmianę w irlandzkim ustawodawstwie dotyczącym małżeństw, ponieważ oprócz tego, że pary tej samej płci mogą legalnie zawierać małżeństwa w Irlandii, są one teraz uznawane za rodzinę. Wszystkie rodziny zgodnie z artykułem 41 Konstytucji Irlandii korzystają z ochrony konstytucyjnej. Dodatkowo, od 2015 roku wszelkie akty prawne dyskryminujące małżeństwa osób tej samej płci są również niezgodne z Konstytucją. Małżeństwa tej samej płci mogą korzystać z takich samych przywilejów jak tradycyjne małżeństwa (w prawie podatkowym, majątkowym, alimentacyjnym itp.).

Trzydziesta czwarta poprawka pozwoliła uregulować również relacje między dziećmi a ich niebiologicznie spokrewnionym rodzicem tej samej płci. Zgodnie z *Children and Family Relationships Act 2015* obaj członkowie pary tej samej płci są obecnie prawnymi rodzicami i mogą wspólnie adoptować dziecko. Tak adoptowane dzieci przez pary tej samej płci będą uznawane za dzieci pochodzące z małżeństwa.

Małżeństwo w Irlandii może zostać prawnie zakończone przez: nieważność, rozwód lub separację sądową. Nieważność orzeczona przez sąd oznacza, że małżeństwo było nieważne od samego początku, więc nigdy nie istniało²³¹. Rozwód pozwala zaś na ponowne zawarcie małżeństwa.

W przypadku gdy strony nie decydują się jeszcze na rozwiązanie małżeństwa, możliwa jest wówczas separacja sądowa. Dekret o separacji sądowej poświadcza jedynie, że małżonkowie nie muszą prowadzić wspólnego gospodarstwa domowego jak małżeństwo. Może również zawierać regulacje dotyczące opieki nad dziećmi, przekazania majątku, wygaśnięcia praw do dziedziczenia, itp.²³²

²³¹ Procedura wystąpienia o stwierdzenie nieważności małżeństwa dostępna na stronie: https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/civil_partnerships/nullity_of_civil_partnership.html. (dostęp: 30/03/2021).

²³² Procedura wystąpienia o separację opisana na stronie: https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/separation_and_divorce/judicial_separation.html, (dostęp: 30/03/2021).

2.4.4. Słowacja

Celem referendum z 2015 roku było dokonanie zmiany Konstytucji poprzez zawarcie w jej treści wyraźnego zakazu zawierania małżeństw osób tej samej płci. Zamiar ten nie został osiągnięty z uwagi na niską frekwencję (21%).

Referendum z 2015 roku, pomimo wyniku głosowania, przyczyniło się do zwiększonej społecznej akceptacji par osób tej samej płci przez większość słowackiego społeczeństwa. Innym ważnym wnioskiem płynącym z tego referendum jest to, że organizacja społeczna o nazwie Sojusz na rzecz Rodziny, dokonała niebywałego osiągnięcia, bowiem w niewiele ponad rok zdołała zaktywizować dużą liczbę wyborców. Nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby nie fakt, że społeczeństwo słowackie nie wykazywało do tej pory większego zainteresowania udziałem w referendum. Była to niechlubna zasługa polityków, którzy nadużywali instytucji referendum do walki politycznej. Nadto, sama organizacja zaczęła pełnić coraz większą rolę w kształtowaniu opinii publicznej²³³.

Pomimo tego, Słowacja do tej pory nie posiada regulacji dotyczących małżeństw homoseksualnych ani też nieformalnych związków homoseksualnych. Mimo wielu proponowanych inicjatyw ustawodawczych dotyczących uznania związków partnerskich par tej samej płci, wszystkie zostały odrzucone. Niewielką zmianę udało się osiągnąć w 2017 roku, ponieważ od tego czasu niezarejestrowany konkubinaty par jest prawnie uznawany i wykorzystywany przez pary tej samej płci (choć nie wskazano wyraźnie by był on przeznaczony dla par tej samej płci)²³⁴. Dodatkowo w 2019 roku Słowacy wybrali pierwszą kobietę na Prezydenta – Zuzanę Čaputovą, która w swojej kampanii jako jedyna z kandydatów otwarcie popierała grupy LGBTQ+ i adopcje przez osoby tej samej płci. Čaputová oświadczyła, że popiera rejestrowane związki partnerskie dla par tej samej płci oraz edukację społeczeństwa na temat związków LGBTQ+²³⁵.

2.4.5. Rumunia

Intencją przeprowadzenia referendum w 2018 roku była zmiana Konstytucji poprzez doprecyzowanie definicji małżeństwa. To zaś miało definitywnie uniemożliwić legalizację

²³³ M. Forest, *Europeanizing vs. Nationalizing ...*, s. 143.

²³⁴ P. Guasti, L. Bustikova, *In Europe's Closet: the rights of sexual minorities in the Czech Republic and Slovakia, Two Steps Forward and One Backwards in the Autonomy*, „East European Politics” 2020, vol. 36, no. 2, s. 238.

²³⁵ *Ibidem*, s. 240.

małżeństw homoseksualnych w tym kraju. Zwolennicy proponowanych zmian prezentowali argumenty o charakterze moralnym, podczas gdy oponenci zwracali uwagę na ograniczający prawa charakter referendum i odejście od europejskich wartości.

Rumunia nie posiada żadnych regulacji mających na celu ustalenie sytuacji prawnej ani związków partnerskich par homoseksualnych, a tym bardziej takich małżeństw. Społeczeństwo Rumunii w znacznej większości wciąż nie akceptuje takich związków, co pokazuje sondaż Eurobarometru z 2019 roku²³⁶, według którego ledwie 29% obywateli Rumunii uważa, że małżeństwa jedнопłciowe powinny być legalne.

Niemniej jednak niewielkie zmiany zachodzą w Rumunii w odniesieniu do tych związków. Za przykład posłużyć może sprawa C-673/16 dot. Relu Adriana Comana i Roberta Clabourna Hamiltona przeciwko Rumunii²³⁷, tzw. Coman v. Rumunia, w której wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do możliwości pobytu w kraju małżonków tej samej płci, z których tylko jeden posiada obywatelstwo Rumunii²³⁸.

Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, by sprzeciwić się uznaniu na swoim terytorium – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego – małżeństwa zawartego przez niego z obywatelem Unii tej samej płci w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego ostatniego państwa²³⁹.

W tej kwestii należy stwierdzić, że obowiązek uznania przez państwo członkowskie małżeństwa osób tej samej płci, zawartego w jednym z państw członkowskich zgodnie z prawem tego państwa, wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego, nie ma wpływu na instytucję małżeństwa w tym pierwszym państwie członkowskim, zdefiniowaną przez prawo krajowe i należącą do kompetencji państw członkowskich. Nie oznacza on, by państwo członkowskie było zobowiązane do wprowadzenia w swoim prawie krajowym instytucji małżeństwa osób tej samej płci. Sprowadza się on do obowiązku uznania takich małżeństw, zawartych w innym państwie członkowskim i zgodnie z prawem tego państwa, wyłącznie do celów wykonywania praw, które osoby te wywodzą z prawa Unii. Tak więc tego rodzaju obowiązek uznania wyłącznie

²³⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/eurobarometer-social-acceptance-lgbtq-people-eu-2019_en (dostęp: 19/08/2021).

²³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 czerwca 2018r., sygn. C-673/16, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0673&from=EN> (dostęp: 19/08/2021).

²³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0673&from=EN> (dostęp: 19/08/2021).

²³⁹ *Ibidem*.

do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego nie narusza tożsamości narodowej ani nie zagraża porządkowi publicznemu danego państwa członkowskiego²⁴⁰.

Powyższe orzeczenie TSUE zaakceptował Curtea Constituțională, który w Decyzji nr 534 z 18 lipca 2018r. w sprawie wyjątku niekonstytucyjności przepisów art. 277 ust. (2) i (4) Kodeksu Cywilnego²⁴¹ orzekł, że stosując postanowienia TSUE w zakresie wykładni przepisów europejskich, związek między parą osób tej samej płci wchodzi w zakres pojęcia „życia prywatnego”, podobnie jak związek pary heteroseksualnej, co przesądza o zakresie ochrony podstawowego prawa do życia prywatnego i rodzinnego gwarantowanego przez art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 26 Konstytucji Rumunii. Korzystając z prawa do życia prywatnego i rodzinnego, osoby tej samej płci, które tworzą trwałe związki, mają prawo do wyrażania swojej osobowości w ramach tych związków oraz do korzystania w czasie i w sposób przewidziany przez prawo, z prawnego i sądowego uznania odpowiadających im praw i obowiązków.

Trybunał stwierdził, że przepisy art. 277 par. (2) kodeksu cywilnego, zgodnie z którym małżeństwa między osobami tej samej płci zawarte lub zakontraktowane za granicą przez obywateli rumuńskich lub cudzoziemców nie są uznawane w Rumunii, nie mogą stanowić podstawy do odmowy przez właściwe organy państwa rumuńskiego przyznania prawa pobytu na terytorium Rumunii małżonkowi będącemu obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa trzeciego, osobie tej samej płci, związanej małżeństwem zawartym zgodnie z prawem na terytorium Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej z obywatelem rumuńskim zamieszkałym lub przebywającym w Rumunii lub z obywatelem Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej, który posiada prawo pobytu w Rumunii, na tej podstawie, że rumuńskie prawo krajowe nie przewiduje/uznaje małżeństwa między osobami tej samej płci²⁴².

Trybunał przypomniał orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym w każdym przypadku, gdy w związku z faktycznym pobytem obywatela Unii w państwie członkowskim (w niniejszej sprawie Królestwo Belgii) innym niż państwo,

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 534 z 18 lipca 2018r., Monitorul Oficial nr. 842 din 3 października 2018, tekst dostępny na stronie: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/205439> (dostęp: 20/08/2021).

²⁴² Monitorul Oficial nr. 842 din 3 października 2018, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/205439> (dostęp: 20/08/2021).

którego jest on obywatelem (w niniejszej sprawie Rumunia), na podstawie i zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie 2004/38, życie rodzinne zostało ustanowione lub wzmocnione w tym ostatnim państwie członkowskim, *effet utile* praw przysługujących temu obywatelowi Unii na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE wymaga, aby jego życie rodzinne mogło być kontynuowane po powrocie do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, poprzez przyznanie pochodnego prawa pobytu członkowi rodziny będącemu obywatelem państwa trzeciego (tj. Stanów Zjednoczonych Ameryki)²⁴³.

Podsumowanie

W Unii Europejskiej do tej pory tylko pięć państw członkowskich przeprowadziło referendum ogólnopaństwowe w sprawie legalizacji małżeństw jedнопłciowych. Asumptem do zarządzenia referendum w tych państwach była albo konieczność uregulowania statusu prawnego związków jedнопłciowych, albo chęć definitywnego zakazania ich legalizacji.

Z przedstawionej powyżej analizy wynika, że we wszystkich państwach podstaw prawnych instytucji referendum ogólnopaństwowego należy poszukiwać w konstytucji oraz ustawie konkretyzującej procedurę organizacji referendum. Podmiotami uprawnionymi do ubiegania się o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego są generalnie: Prezydent (Chorwacja, Słowacja, Rumunia) indywidualnie określona liczba obywateli (Słowenia, Chorwacja, Słowacja, Rumunia) lub określona liczba członków parlamentu (Słowenia, Irlandia).

Dla wiążącego charakteru referendum każde z państw określiło odpowiedni odsetek głosujących opowiadających się za jedną z opcji. Większość z opisanych tu państw określiła również minimalną wymaganą frekwencję wyborczą uczestnictwa obywateli w referendum dla określenia jego ważności. Wyjątkiem są tu Słowenia i Chorwacja, które takiego kworum nie wskazały. W większości opisanych państw referenda przewidują skutek w postaci przyjęcia lub odrzucenia proponowanych w referendum zmian (które jeszcze nie weszły w życie). Jedynym państwem, gdzie referendum skonstruowane zostało w oparciu model referendum odrzucającego, jest Słowenia.

²⁴³ Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 534 z 18 lipca 2018r., Monitorul Oficial nr. 842 z 3 października 2018, tekst dostępny na stronie: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/205439> (dostęp: 20/08/2021).

W odniesieniu do wyników referendum, w trzech spośród pięciu analizowanych państw referendum było ważne (Chorwacja, Irlandia, Słowenia). Skutek w postaci legalizacji małżeństw homoseksualnych został osiągnięty tylko w Irlandii. Reszta państw nie reguluje tej materii w ogóle lub dopuszcza jedynie regulację związków partnerskich.

Na podstawie przedstawionej analizy referendum ogólnokrajowego w sprawie legalizacji małżeństw jedнопłciowych w państwach członkowskich UE wyłania się pewna zależność w tych krajach, gdzie do wspomnianej legalizacji nie doszło. W odniesieniu do następujących państw - Słowenii, Chorwacji, Słowacji i Rumunii - warto zauważyć, że pomimo niskiej frekwencji w trakcie referendum oraz braku zalegalizowania małżeństw osób tej samej płci, ustawodawstwo zmierza w kierunku nadania pewnych uprawnień związkom jedнопłciowym podobnych do praw przysługujących małżeństwom tradycyjnym. Jest to oczywiście wbrew otrzymanemu rezultatowi referendum oraz dotychczasowemu prawodawstwu. Można by zaryzykować zatem stwierdzenie, że działanie to nosi cechy obejścia prawa (Konstytucji). Doświadczenie referendum ogólnokrajowego w przedmiocie kontrowersyjnej kwestii społecznej, jaką była niewątpliwie materia legalizacji małżeństw jedнопłciowych pokazuje, że instrumenty demokracji bezpośredniej nie zawsze przyczyniają się do skutecznego rozstrzygnięcia tych kwestii oraz tworzenia spójnych regulacji prawnych.

Rozdział III

Referendum w sprawie rozwodu

W nauczaniu Kościoła Katolickiego rodzina jest podstawową komórką życia społecznego, stanowi wspólnotę, w której od najmłodszych lat człowiek uczy się wartości moralnych i odpowiedniego używania wolności oraz zaczyna czcić Boga. Życie rodzinne stanowi wprowadzenie do życia społecznego²⁴⁴. W związku z tym, że to rodzina kształtuje jednostkę od samego początku, przygotowuje ją do życia w społeczeństwie oraz jest przyszłością Kościoła i świata²⁴⁵, należy zapewnić jej ochronę prawną. Stąd Katechizm Kościoła Katolickiego stanowi, że małżeństwo jest sakramentem, którego istotą jest jedność, nierozzerwalność i otwartość na płodność²⁴⁶.

O ile prawo kościelne nie dopuszcza żadnej możliwości rozwodów²⁴⁷, o tyle prawo państwowe reguluje tę instytucję najczęściej na poziomie ustawowym. Generalną zasadą panującą w państwach UE jest legalizacja instytucji rozwodów w zwykłej procedurze ustawodawczej, bez udziału narzędzi demokracji bezpośredniej. Wyjątek stanowią trzy państwa członkowskie UE, które zdecydowały o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego w tej sprawie.

Celem rozdziału jest analiza podstaw prawnych referendum oraz orzecznictwa w przedmiocie referendum dotyczącego legalizacji rozwodów w trzech państwach: Włoszech, Irlandii i Malcie. Analiza zostanie przeprowadzona w sposób chronologiczny. W treści tego rozdziału pominięto konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum w Irlandii, ponieważ zostało to opisane w pełni w rozdziale drugim.

²⁴⁴ Na podstawie kan. 7. 2027. Katechizmu Kościoła Katolickiego.

²⁴⁵ Por. Posynodalna Adhortacja Apostolska *Amoris Lætitia* Ojca Świętego Franciszka do Biskupów, Kapłanów i Diakonów, Osób Konsekrowanych, Małżonków Chrześcijańskich i do Wszystkich Wiernych Świeckich o Miłości w Rodzinie, 31, <https://rodzina.archidiecezjakatowicka.pl/images/pdf/amoris.pdf> (dostęp: 6/03/2023).

²⁴⁶ Na podstawie kan. 7. 1664. Katechizmu Kościoła Katolickiego.

²⁴⁷ Katechizm Kościoła Katolickiego zawiera jedynie możliwość unieważnienia małżeństwa po spełnieniu określonych przesłanek.

3.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum

3.1.1. Włochy

Instytucja referendum została uregulowana w Konstytucji z dnia 27 grudnia 1947r.²⁴⁸ oraz ustawie z 25 maja 1970 r. nr 352 o przewidzianym w konstytucji referendach oraz ludowej inicjatywie ustawodawczej (*Legge del 25 maggio 1970, n. 352 – Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e Sulla iniziativa legislativa del popolo*), „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”, n. 147 del 15 giugno 1970²⁴⁹ (dalej: ustawa z 1970r.).

Konstytucja już w pierwszym artykule stanowi, że Włochy są republiką demokratyczną opartą na pracy. Nadto, Włochy są republiką unitarną, w której panuje ustrój parlamentarny, określany w literaturze jako zracjonalizowany ustrój parlamentarno–gabinetowy²⁵⁰. Suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i w granicach określonych w Konstytucji. Konstytucja przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej: inicjatywę ludową oraz referendum (ogólnokrajowe i lokalne)²⁵¹. W odniesieniu do referendum ogólnokrajowego Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje: referendum abrogacyjne z art. 75 oraz referendum konstytucyjne z art. 138 ust. 2 Konstytucji²⁵². Od 1945 roku we Włoszech zostały przeprowadzone 74 referenda, z czego znaczącą większość (67) stanowiły referenda abrogacyjne, cztery referenda zostały zaproponowane przez Rady Regionalne, zaś pięć inicjatyw stanowiło referenda konstytucyjne²⁵³.

Referendum abrogacyjne uregulowane zostało w artykule 75 Konstytucji. W myśl tego artykułu, jeżeli zażąda tego pięćset tysięcy wyborców albo pięć rad regionalnych w celu rozstrzygnięcia o całkowitym lub częściowym uchyleniu ustawy albo aktu o mocy ustawy, przeprowadza się referendum. Przedmiotem tego referendum mogą być ustawy już obowiązujące, zarówno w całości (np. referendum w sprawie ustawy rozwodowej

²⁴⁸ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947r., tekst dostępny na stronie: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf (dostęp: 25/08/2021).

²⁴⁹ Ustawa z 25 maja 1970 r. nr 352 o przewidzianym w konstytucji referendach oraz ludowej inicjatywie ustawodawczej, tekst dostępny na stronie: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;352!vig=> (dostęp: 25/08/2021).

²⁵⁰ A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 179.

²⁵¹ M. Lorencka, Rola i znaczenie instytucji referendum we współczesnych Włoszech, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1/2010, s. 178.

²⁵² P. V. Uleri, *Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime*, [w:] M. Gallagher, P. V. Uleri, *The referendum experience in Europe*, Joseph Burridge Books London 1996, s. 107-108.

²⁵³ N. Kersting, M. Regalia, *Direct democracy and its integrity. The Italian 2020 and the Turkey 2017 constitutional referendums*, „Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft” 2023, s. 5.

przeprowadzono w 1974r.), jak i tylko ich część²⁵⁴. Przedmiotem referendum abrogacyjnego mogą być wszystkie doniosłe sprawy z wyłączeniem: ustaw podatkowych i budżetu, amnestii i abolicji oraz upoważnienia do ratyfikowania traktatów międzynarodowych. Prawo uczestniczenia w tym referendum mają wszyscy obywatele posiadający prawo wybierania do Izby Deputowanych. Wniosek (w przedmiocie uchylecia aktu prawnego) poddany pod referendum zostaje przyjęty, jeżeli w głosowaniu wzięła udział większość uprawnionych do głosowania oraz jeżeli uzyskał on większość ważnie oddanych głosów (tzw. podwójna większość). Procedurę przeprowadzenia referendum abrogacyjnego kończy uchylający dekret Prezydenta. Jeśli jednak poddany pod referendum wniosek zostanie odrzucony, decyzja wyborców wiąże na kolejne 5 lat²⁵⁵.

W referendum abrogacyjnym dyskutowano we Włoszech kwestie kontrowersyjne moralnie (1974r. – referendum w sprawie rozwodów, 1981r. – referendum w sprawie aborcji).

W przypadku wniosku o przeprowadzenie referendum przewidzianego w artykule 75 Konstytucji, złożonego przez nie mniej niż pięć rad regionalnych, na podstawie artykułu 29 ustawy z 1970r., wniosek ten powinien zawierać, oprócz pytania referendalnego i przepisów prawa, które proponuje się uchylić, nazwy rad regionalnych, które zdecydowały o złożeniu wniosku, a także datę ich uchwały w przedmiocie zwołania referendum. Dodatkowy warunek w procedurze wnioskowania o przeprowadzenie referendum abrogacyjnego precyzuje rt. 31 ustawy z 1970r. który stanowi, że w roku poprzedzającym wygaśnięcie kadencji jednej z dwóch Izb oraz w ciągu sześciu miesięcy następujących po dacie zwołania zgromadzeń wyborczych w celu wyboru jednej z Izb, nie można składać wniosków o przeprowadzenie referendum.

Możliwość złożenia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum przypada, zgodnie z artykułem 32 ustawy z 1970r., w każdym roku między 1 stycznia a 30 września. Po upływie 30 września Centralne Biuro utworzone przy Sądzie Kasacyjnym bada wszystkie złożone wnioski w celu weryfikacji zgodności z przepisami prawa (z wyłączeniem badania zgodności z art. 75 ust. 2 Konstytucji, ponieważ to wyłączna kompetencja Trybunału Konstytucyjnego). Do dnia 15 grudnia Centralne Biuro podejmuje ostateczną decyzję w sprawie zgodności z prawem wszystkich dokonanych zgłoszeń. Centralne Biuro określa również, po konsultacji z

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 109–110.

²⁵⁵ W. Kostyszak, A. Orlicki, *Wpływ demokracji bezpośredniej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach europejskich. Analiza porównawcza na przykładzie Polski, Włoch i Republiki Czeskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 1/2016, nr 1, s. 57.

organizatorami, nazwę wniosku o przeprowadzenie referendum, która ma być umieszczona na wewnętrznej stronie kart do głosowania, w celu identyfikacji przedmiotu referendum.

Po otrzymaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności z Konstytucją propozycji poddanej pod referendum, zgodnie z art. 34 ustawy z 1970r., Prezydent Republiki na podstawie uchwały Rady Ministrów, wydaje rozporządzenie o zarządzeniu referendum, wyznaczając datę zwołania elektorów na niedzielę między 15 kwietnia a 15 czerwca. W przypadku wcześniejszego rozwiązania Izb Parlamentu lub jednej z nich, referendum już zwołane uważa się automatycznie za zawieszony po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw dekretu Prezydenta Republiki zwołującego lokale wyborcze w celu wyboru nowych Izb lub jednej z nich. Terminy procedury referendalnej rozpoczynają się ponownie w 365 dniu po dacie wyborów.

Na podstawie artykułu 36 ustawy z 1970r. wyniki referendum ustala Centralne Biuro ds. referendum. Jeżeli wynik referendum przemawia za uchyleniem ustawy, aktu prawnego mającego moc ustawy lub poszczególnych jego przepisów, na podstawie art. 37 ustawy z 1970r., Prezydent Republiki wydaje dekret o uchyleniu ustawy, aktu prawnego mającego moc ustawy lub wymienionych przepisów. Dekret zostaje wówczas niezwłocznie opublikowany w Dzienniku Urzędowym Republiki i włączony do Zbioru Ustaw i Dekretów Republiki Włoskiej. Uchylenie staje się skuteczne od następnego dnia po opublikowaniu dekretu w Dzienniku Urzędowym. W samym dekreście Prezydent Republiki, na wniosek zainteresowanego ministra, po rozpatrzeniu przez Radę Ministrów, może opóźnić wejście w życie uchylenia o okres nieprzekraczający 60 dni od daty publikacji.

Zgodnie z artykułem 38 ustawy z 1970r., jeżeli wynik referendum nie pozwala uchylć ustawy lub aktu prawnego mającego moc prawną lub jego poszczególnych przepisów, przepisy te pozostają w mocy i nie można przeprowadzić referendum w tej samej sprawie przed upływem pięciu lat.

Z kolei artykuł 138 Konstytucji zawiera regulacje dotyczące referendum konstytucyjnego. W myśl tego artykułu, ustawy o zmianie Konstytucji i inne ustawy konstytucyjne są uchwalane przez każdą z izb w trakcie dwóch następujących po sobie debatach, z przerwą między nimi nie krótszą niż trzy miesiące oraz są uchwalane w drugim głosowaniu większością bezwzględną członków każdej z izb. Konstytucja w art. 139 precyzuje niezwykle ważne wyłączenie spod materii tego referendum stwierdzając, że republikańska forma rządów nie może być przedmiotem rewizji konstytucyjnej.

Procedura nowelizacji Konstytucji obarczona jest pewnymi kwalifikowanymi warunkami. Po pierwsze, wymagany jest szeroki konsensus wśród partii politycznych wobec zaproponowanych zmian w tym referendum, ponieważ procedura zmiany Konstytucji wymaga dwukrotnie większej liczby zgód każdej z izb Parlamentu w porównaniu ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Oznacza to, że każda izba zobligowana jest dwukrotnie głosować nad tym samym projektem ustawy w celu nowelizacji Konstytucji. W wypadku, gdy zaproponowana zmiana zostanie przyjęta podczas drugiej debaty, zostaje ogłoszona i wchodzi w życie, bez konieczności przeprowadzania dalszych kroków proceduralnych (również referendum). Po drugie, referendum konstytucyjne stanowi jedynie możliwość (nieobligatoryjną opcję) w czasie procedury nowelizacji konstytucji. Otóż, sposobność do przeprowadzenia referendum konstytucyjnego pojawia się dopiero, gdy w drugiej debacie nie osiągnięto wymaganej w obu izbach większości dwóch trzecich głosów, ale uzyskano co najmniej większość bezwzględną w obu izbach. W przypadku osiągnięcia wymaganych większości referendum jest niedopuszczalne²⁵⁶.

Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum konstytucyjnego na podstawie art. 138 Konstytucji są mniejszości parlamentarne (jedna piąta członków każdej z izb), obywatele (500 tys. wyborców) lub Regiony (pięć Rad Regionalnych). Przedmiotowy wniosek należy wówczas wnieść w ciągu trzech miesięcy od ostatecznego zatwierdzenia przez parlament ustawy o zmianie Konstytucji lub innych ustaw konstytucyjnych. Promulgacja poddanej pod referendum ustawy jest możliwa wyłącznie wówczas, gdy została przyjęta większością ważnie oddanych głosów w referendum.

Różnica jaka występuje między referendum organizowanym na podstawie art. 138 Konstytucji a tym z art. 75 Konstytucji jest następująca: pierwsze referendum jest ważne nawet wtedy, gdy frekwencja jest niższa niż 50%. Dodatkowo referendum z art. 138 Konstytucji nie można zakwalifikować jako abrogacyjne, gdyż dotyczy ono decyzji (w formie poprawki konstytucyjnej) właśnie podjętej przez parlament, ale jeszcze nie obowiązującej²⁵⁷.

W odniesieniu do referendum konstytucyjnego, jeżeli Parlament zatwierdził ustawę zmieniającą Konstytucję lub inną ustawę konstytucyjną większością dwóch trzecich członków każdej Izby, na podstawie artykułu 1 w zw. z artykułem 2 ustawy z 1970r. przewodniczący odpowiednich izb informują o tym rząd wskazując, czy ustawa została zatwierdzona większością głosów przewidzianą w ustępie pierwszym, czy większością głosów przewidzianą w artykule 138 ust. 3 Konstytucji.

²⁵⁶ M. Cartabia, N. Lupo, *The Constitution of Italy. A Contextual Analysis*, Oxford 2022, s. 15–16.

²⁵⁷ P. V. Uleri, *Italy: referendums and initiatives...*, s. 108–109.

Jeżeli ustawa została zatwierdzona większością głosów przewidzianą w artykule 138 ust. 1 Konstytucji, Minister Sprawiedliwości na podstawie artykułu 3 ustawy z 1970r., niezwłocznie publikuje ją w Dzienniku Urzędowym pod tytułem „Tekst ustawy konstytucyjnej zatwierdzonej w drugim głosowaniu bezwzględną większością głosów, lecz większością mniejszą niż dwie trzecie członków każdej z izb”, uzupełnioną o datę jej ostatecznego zatwierdzenia przez Izby i poprzedzoną ostrzeżeniem, że w ciągu trzech miesięcy jedna piąta członków izby lub pięćset tysięcy wyborców lub pięć rad regionalnych może zażądać przeprowadzenia referendum ludowego. Ustawa ta jest publikowana w Dzienniku Urzędowym przez rząd, oddzielnie od innych ustaw, bez numeru porządkowego i bez klauzuli promulgacyjnej.

Organem odpowiedzialnym na podstawie art. 12 ustawy z 1970r. za weryfikację zgodności wniosku o referendum z art. 138 Konstytucji i ustawą, jest Centralne Biuro ds. referendum utworzone przy Sądzie Kasacyjnym. Decyzję w sprawie wniosku Centralne Biuro ds. referendum podejmuje w drodze postanowienia w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. W tym samym terminie kwestionuje ona wszelkie nieprawidłowości u wnioskodawców. Na podstawie art. 13 ustawy z 1970r. postanowienie Centralnego Biura rozstrzygające o zasadności wniosku o przeprowadzenie referendum jest niezwłocznie przekazywane Prezydentowi Republiki, Przewodniczącym Izb Parlamentu, Prezesowi Rady Ministrów i Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego. Następnie jest ono przekazywane w ciągu pięciu dni także trzem delegatom deputowanych, którzy złożyli wniosek lub składającym petycje 500 000 wyborcom lub odpowiednio delegatom pięciu rad regionalnych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż referendum zarządza Prezydent Rzeczypospolitej w drodze dekretu, na podstawie uchwały Rady Ministrów, w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia doręczenia postanowienia o dopuszczeniu referendum. Datę referendum wyznacza się na niedzielę między pięćdziesiątym a siedemdziesiątym dniem od wydania dekretu zwołującego referendum. Artykuł 17 ustawy z 1970r. precyzuje natomiast, że głosowanie w referendach odbywa się w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, wolnym i tajnym.

Treść pytania referendalnego reguluje artykuł 16 ustawy z 1970r., który przewiduje następujące jego brzmienia: „Czy przyjmuje Pan/Pani tekst ustawy o zmianie art. ... (lub artykułów...) Konstytucji, dotyczących ... (lub artykułów...) Konstytucji, dotyczącej ... (lub dotyczącej ...), zatwierdzonej przez Parlament i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym nr z...? ?”; albo: „Czy akceptuje Pan/Pani tekst ustawy konstytucyjnej ... w sprawie ... zatwierdzonej przez Parlament i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym nr z ... ?”.

Podmiotem uprawnionym na mocy artykułu 23 ustawy z 1970r. do ustalenia wyników referendum jest Centralne Biuro ds. referendum, które po otrzymaniu protokołów ze wszystkich Urzędów Wojewódzkich, na posiedzeniu jawnym, z udziałem Prokuratora Generalnego Sądu Kasacyjnego, przy pomocy ekspertów wyznaczonych przez Pierwszego Prezydenta do przeprowadzenia obliczeń, ustala sumę ważnych głosów oddanych za i przeciw ustawie o zmianie konstytucji lub ustawie konstytucyjnej, nad którą przeprowadzono głosowanie i ogłasza wyniki referendum.

Prezydent Republiki zgodnie z artykułem 25 ustawy z 1970r. oraz na podstawie protokołu przesłanego mu przez Centralne Biuro Referendalne po stwierdzeniu, że ustawa poddana pod referendum została przyjęta przez większość wyborców, przystępuje do jej ogłoszenia.

Jeżeli wynik referendum jest niekorzystny dla zatwierdzenia ustawy, na podstawie artykułu 26 ustawy z 1970r., Minister Sprawiedliwości — po otrzymaniu stosownego zawiadomienia z Centralnego Biura do Spraw Referendum — ogłasza jego wynik w Dzienniku Ustaw. Natomiast jeśli ustawa lub jej część zostały uchylone w referendum, to wówczas pozostaje ona w mocy jeszcze przez dwa miesiące. Dodatkowo w przypadku, gdy w czasie trwającej procedury referendalnej dojdzie do wcześniejszego rozwiązania obu izb parlamentu lub tylko jednej z nich, ulega ona zawieszeniu. Wznowienie procedury referendalnej następuje od 365. dnia po dacie wyborów²⁵⁸.

Podsumowując, Konstytucja Włoch przewiduje dwa rodzaje referendów ogólnokrajowych: referendum abrogacyjne i referendum konstytucyjne. Referendum abrogacyjne dotyczy ustaw już obowiązujących, natomiast referendum konstytucyjne może dotyczyć wyłącznie ustawy zmieniającej konstytucję. Referendum ogólnokrajowe we Włoszech zarządza Prezydent Republiki w drodze dekretu. Jest ono wiążące, gdy większość głosujących opowie się za jedną z zaproponowanych opcji. Procedura przeprowadzenia obu referendów jest bardzo rozbudowana, co należy ocenić pozytywnie, ponieważ przyjęty formalizm zabezpiecza organizację i przebieg referendum.

3.1.2. Malta

Referendum ogólnopaństwowe zostało uregulowane w Konstytucji Malty z dnia 21 września 1964r.²⁵⁹ oraz ustawie z 20 lipca 1973r. Referenda Act 1973 (dalej: ustawa

²⁵⁸ P. V. Uleri, Italy: referendums ..., s. 108.

²⁵⁹ Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964r., tekst dostępny na stronie: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Malta_pol_010711.pdf (dostęp: 20/08/2021).

z 1973r.)²⁶⁰. Warto podkreślić, że Konstytucja Malty w artykule 2 ustanawia religię rzymskokatolicką religią państwową, natomiast Rzymskokatolicki Kościół Apostolski obowiązany jest do „nauczania jakie zasady są dobre, a jakie złe”. Tym samym ustrojodawca zdecydował o uznaniu szczególnej roli nauczania tej wspólnoty religijnej i akceptacji przyjętych ocen moralnych²⁶¹.

Generalną zasadą wynikającą z artykułu 65 ustęp 1 Konstytucji jest to, że to Parlament uchwała prawa służące pokojowi, porządkowi i dobrem rządowi na Malcie, zachowując pełne poszanowanie praw człowieka, ogólnie akceptowanych zasad prawa międzynarodowego oraz międzynarodowych i regionalnych zobowiązań Malty, w szczególności przyjętych na mocy traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach dnia 16 kwietnia 2003r. Jednakże funkcja ustawodawcza parlamentu została ograniczona innymi postanowieniami Konstytucji. Występują one w trzech formach: 1. Ograniczenia co do organów tworzących prawo i organów stanowiących prawo; 2. Ograniczenia co do przedmiotu ustawodawstwa oraz 3. Ograniczenia co do procedury, której należy przestrzegać przy tworzeniu prawa²⁶².

Konstytucja wyraźnie stanowi, że Parlament nie ma samodzielnej kompetencji w sprawach, o których mowa w artykułach: 23 ust. 4²⁶³, 46 ust. 7²⁶⁴, 47 ust. 3 pkt. a²⁶⁵ i 121 ust. 1²⁶⁶ Konstytucji z 1964r. W tych przypadkach parlament jest podporządkowany organom w nich wymienionych. W związku z tym, w tych przypadkach to Prezydent Malty (w odniesieniu do artykułu 23 ust. 4 i 47 ust. 3 lit. a), *the Rule Making Board* (w odniesieniu

²⁶⁰ Ustawa z 20 lipca 1973r. Referenda Act 1973, tekst dostępny na stronie: <https://legislation.mt/eli/cap/237/eng> (dostęp: 20/08/2021).

²⁶¹ S. Góra, D. Góra, *Relacje Państwo – Kościół Katolicki oraz przemiany kulturowe na współczesnej Malcie – zasady a rzeczywistość*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego”, tom 13/2021, s. 87.

²⁶² K. Aquilina, *Parliament of Malta versus the constitution of Malta: Parliament's law-making function under section 65 (1) of the Constitution*, „Commonwealth Law Bulletin”, 38 (2) 2012, s. 220.

²⁶³ „Prezydent może w drodze dekretu zmieniać, uzupełniać, ograniczać lub zastępować listę krajów wymienionych w Czwartym Aneksie do Konstytucji”.

²⁶⁴ „Regulaminy sądowe zawierające przepisy dotyczące praktyki i procedur w Sądach Malty, a dotyczące kwestii, o których mowa w niniejszym artykule, mogą zostać uchwalone przez osobę lub organ władzy uprawnione w danej chwili do tworzenia reguł postępowań sądowych, dotyczących praktyki i procedur w tych Sądach, i powinny być tego rodzaju, by zapewniać wnioskowy charakter postępowań i by rozprawa odbyła się tak szybko, jak to tylko możliwe”.

²⁶⁵ „W przypadku, gdy ogłoszony został stan nadzwyczajny, przyczyny tego stanu rzeczy przedstawia się niezwłocznie Izbie Reprezentantów, a jeśli Izba nie może się zebrać wskutek przerwy lub odroczenia, które nie zakończą się w przed upływem dziesięciu dni, Prezydent, w drodze dekretu, wzywa ją do zebrania się w ciągu pięciu dni, a Izba zbiera się na posiedzeniu w terminie określonym w dekreście i kontynuuje posiedzenie i działania tak, jakby to miało miejsce, gdyby przerwa lub odroczenie trwały do tego dnia”.

²⁶⁶ „Każda Komisja utworzona na mocy (...) Konstytucji może, za zgodą Premiera lub Ministra upoważnionego w tej kwestii przez Premiera, określać, w drodze zarządzenia lub innej, swój własny regulamin i, w celu wykonywania jej funkcji, powierzać uprawnienia i nakładać obowiązki na jakiegokolwiek urzędnika publicznego lub organ władzy Rządu Malty”.

do art. 46 ust. 7) oraz wszystkie Komisje Konstytucyjne, po uzyskaniu upoważnienia od Premiera (w odniesieniu do art. 121 ust. 1) mogą stanowić prawo²⁶⁷.

Należy podkreślić, że zgodnie z artykułem 66 ustęp 3 Konstytucji, w przypadku zmiany Konstytucji, które dotyczą: art. 66 ust. 3 lub ust. 4, art. 76 ust. 2, projektu ustawy Parlamentu, wniesionego na podstawie tego artykułu, nie przedstawia się Prezydentowi do akceptacji, jeśli w terminie nie krótszym niż trzy miesiące i nie dłuższym niż sześć miesięcy po jego uchwaleniu przez Izbę, ustawa ta nie została przekazana wyborcom uprawnionym do głosowania w wyborach na członków Izby Reprezentantów i większość wyborców nie zaakceptowała ustawy w głosowaniu. W ten sposób Konstytucja przyznaje wyborcom w drodze referendum uprawnienia kontrolne²⁶⁸, do stanowienia prawa wspólnie z Parlamentem. Niemniej jednak, ten rodzaj referendum należy odróżnić od referendum konsultacyjnego i referendum abrogacyjnego. W pierwszym przypadku referendum konsultacyjne nie jest referendum prawotwórczym, podczas gdy w drugim przypadku wyborcy są uprawnieni do uchylecia tych kategorii ustaw, o których mowa w ustawie z 1973r.²⁶⁹ Podkreślić należy, że propozycje zmian konstytucyjnych zostały wyraźnie wyłączone z zakresu referendum z inicjatywy obywateli²⁷⁰.

Na podstawie artykułu 66 ust. 3 Konstytucji Malty i art. 3 ustawy z 1973r. osoby uprawnione do głosowania w referendum będą wezwane do zajęcia stanowiska, w celu wypowiedzenia się czy aprobuja propozycje określone w uchwale podjętej w tym celu przez Izbę i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym lub czy zgadzają się na uchylenie przepisu prawa zgodnie z postanowieniami Części V ustawy z 1973r.

Natomiast drugi rodzaj referendum, czyli referendum abrogacyjne, reguluje część V ustawy z 1973r. Każde postanowienie jakiegokolwiek ustawy, niezależnie od tego, czy została ona uchwalona przed czy po wejściu w życie tej części może zostać poddane referendum abrogacyjnemu zgodnie z artykułem 13 tej ustawy. Jednak przepis ten nie może mieć zastosowania wobec Konstytucji i wszelkich rozporządzeń wydanych na podstawie któregośkolwiek z jej postanowień; ustawy o Konwencji Europejskiej; ustaw dotyczących kwestii o których mowa w art. 56 ust. 8 litera a, b lub c Konstytucji²⁷¹; ustawy o wykładni;

²⁶⁷ K. Aquilina, *Parliament of Malta ...*, s. 221.

²⁶⁸ S. Hollander, *The Politics of Referendum...*, s. 96.

²⁶⁹ K. Aquilina, *Parliament of Malta ...*, s. 220–221.

²⁷⁰ S. Hollander, *The Politics of Referendum Use ...*, s. 96.

²⁷¹ „Z wyjątkiem ustawy Parlamentu uchwalonej w sposób określony w art. 66 ust. 2 niniejszej Konstytucji, nie można wprowadzić do żadnego prawa zmian,

(a) zgodnie z którymi działanie lub zaniechanie przestałoby być uznawane za nielegalną lub korupcyjną praktykę lub inne naruszenie w związku z wyborami członków Izby Reprezentantów, lub za obce oddziaływanie, lub

ustawy o wyborach powszechnych; wszelkich przepisów podatkowych; wszelkich przepisów wprowadzających w życie zobowiązania traktatowe podjęte przez Malte oraz z zastrzeżeniem art. 36A ustawy o samorządzie lokalnym, wszelkich przepisów wykonawczych wydanych przez radę lokalną na mocy wspomnianej ustawy.

W celu zainicjowania procedury przeprowadzenia referendum abrogacyjnego, na podstawie art. 14 ustawy z 1973r. z wnioskiem w tej sprawie wystąpić powinno minimum dziesięć procent uprawnionych do głosowania wyborców. Wówczas wniosek dotyczący tej kwestii jest przekazywany Komisji Wyborczej, która sprawdza, czy został spełniony warunek uzyskania wymaganej liczby ważnych podpisów. Następnie Komisja Wyborcza w ciągu piętnastu dni przesyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego wraz z notatką o liczbie złożonych podpisów. Trybunał Konstytucyjny nie później niż dwa dni po złożeniu oświadczenia, zarządza publikację wniosku w Dzienniku Ustaw, w którym podaje datę jego dostarczenia do kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, przepisy których wniosek o referendum dotyczy oraz liczbę osób, które według Komisji Wyborczej złożyły ważne podpisy pod oświadczeniem.

Warto również podkreślić, że każdy obywatel uprawniony do głosowania ma prawo zakwestionowania tej inicjatywy w ciągu trzech miesięcy od daty jej publikacji przez Trybunał. Art. 16 ustawy z 1973r. stanowi, że obywatel może podnieść wówczas wyłącznie, że: a) liczba osób, które według Komisji Wyborczej ważne podpisały deklarację, jest mniejsza niż określona w art. 14 ust. 1; lub liczba osób uznanych przez komisję wyborczą za ważne podpisane pod oświadczeniem jest mniejsza niż określona w art. 14 ust. 1; lub

b) przepis aktu prawnego, o którym mowa w inicjatywie, jest przepisem, do którego nie mają zastosowania przepisy niniejszej części niniejszej ustawy zgodnie z art. 13 ust. 2; lub

c) gdyby przepisy ustawy, o której mowa w oświadczeniu, nie miały nadal zastosowania, ustawa byłaby niezgodna z którymkolwiek z postanowień Konstytucji lub Aktu o Konwencji Europejskiej; lub

d) w momencie składania oświadczeń w komisji wyborczej nie upłynął jeszcze czas określony w art. 20 ust. 2, zanim oświadczenia o zamiarze przeprowadzenia referendum mogły zostać złożone.

(b) które zmieniają lub rozszerzają okoliczności lub warunki, w których, lub zgodnie z którymi, działanie lub zaniechanie stanowi taką praktykę lub inne naruszenie, lub obce oddziaływanie, lub

(c) zmniejszających kary grożące sprawcy takich praktyk lub innych naruszeń, lub oddziaływań dla celów niniejszego ustępu przepisy art. 66 ust. 7 niniejszej Konstytucji stosuje się w taki sposób, że odniesienia do zmiany jakiegokolwiek przepisu niniejszej Konstytucji są rozumiane jako odniesienia do zmiany każdego prawa”.

Na podstawie art. 17 ustawy z 1973r. organem uprawnionym do badania złożonego wniosku jest Trybunał Konstytucyjny. W dniu wyznaczonym do wydania orzeczenia Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga czy istnieje którykolwiek z powodów nieprzeprowadzenia referendum, a w przypadku braku takich powodów orzeka o dopuszczalności referendum. Jak stanowi artykuł 17 ust. 7 ustawy z 1973r., jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie, że istnieją podstawy do odmowy przeprowadzenia referendum, to referendum nie jest przeprowadzane, a Komisja Wyborcza po doręczeniu jej odpisu orzeczenia, publikuje stosowną informację w Dzienniku Ustaw.

Odpis orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego bez względu na to, czy postanowił o organizacji referendum czy też odmowie jego organizacji, zgodnie z artykułem 18 ustawy z 1973r. jest doręczany osobiście Prezydentowi Malty przez sekretarza nie później niż dziesięć dni po jego wydaniu. Jeżeli jednak, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że referendum może się odbyć, Prezydent wyznacza jego datę, nie wcześniej niż trzy miesiące i nie później niż sześć miesięcy po doręczeniu mu odpisu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a następnie Prezydent wydaje odpowiednie zarządzenie.

Podkreślenia wymaga również regulacja artykułu 19 ustawy z 1973r. zawierającego wyłączenia spod materii referendum. Należą do nich przede wszystkim:

(a) przepis, którego uchylenie miało być przedmiotem referendum, został zmieniony lub uchylony przed datą wyznaczoną na głosowanie; lub

(b) w okresie między przekazaniem odpisu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a ustaloną datą głosowania Parlament został rozwiązany. Jeżeli referendum nie odbędzie się zgodnie z artykułem 1, Prezydent Malty wydaje odpowiednią proklamację.

Wynik referendum ustalany jest w oparciu o artykuł 20 ustawy z 1973r., zgodnie z którym, jeżeli większość głosujących w tym referendum opowie się za uchyleniem przepisu, którego głosowanie dotyczy, przepis ten traci moc, a Prezydent Malty wyda stosowną proklamację. Jeżeli zaś większość głosujących opowie się przeciwko uchyleniu regulacji, której referendum dotyczy, odnośne postanowienie ustawy pozostaje w mocy i w ciągu dwóch lat od ogłoszenia wyniku referendum nie może być ono ponownie przedmiotem referendum abrogacyjnego. Referendum abrogacyjne będzie wiążące, jeśli swój głos odda pięćdziesiąt procent plus jeden uprawnionych do głosowania w referendum.

Warto zauważyć, że zgodnie z artykułem 4 ustawy z 1973r., każde referendum jest powszechne, równe, tajne i wolne. Natomiast, pytanie lub pytania stawiane obywatelom powinny być tak sformułowane, aby można było na nie odpowiedzieć „tak” lub „nie”, a karta

do głosowania, na której ma być oddany głos, powinna mieć taką formę, aby na każde z tych pytań można było udzielić takiej odpowiedzi. Wydaje się, że zaproponowaną w tym przepisie formę pytania referendalnego należy ocenić pozytywnie, ponieważ świadczy o obowiązku zachowania względnie przystępnej treści pytania referendalnego. Tym samym, przyczynia się ona do aktywizacji obywateli oraz legitymizacji ich woli. W praktyce referendalnej państw możliwa jest także inna forma sformułowania pytania referendalnego – poprzez odwołanie do aktu prawnego, w którym uregulowano przedmiot referendum. Dostrzega się jednak ułomność tego rozwiązania bowiem nie ma gwarancji, że obywatele rzeczywiście zapoznali się z jego treścią lub co najważniejsze, dostrzegli i zrozumieli skutki prawne, jakie wywrze po wejściu w życie. Włoskie rozwiązanie z art. 4 powyższej ustawy w adekwatny sposób odpowiada tym wyzwaniom.

Dla celów referendum zgodnie z artykułem 6 ustawy z 1973r., istnieje jeden okręg wyborczy, którym objęty jest cały kraj, a każde przeprowadzone referendum podlega nadzorowi Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 9 ustawy z 1973r., w każdym przypadku, gdy ma się odbyć referendum, zawiadomienie o nim i o dniu wyznaczonym przez Prezydenta Malty na przeprowadzenie referendum przekazywane jest komisarzom w formie pisma sporządzonego przez Prezydenta Malty.

Czynne prawo wyborcze, zgodnie z artykułem 11 ustawy z 1973r., przysługuje wszystkim osobom, które w dniu publikacji ogłoszenia o referendum, są uprawnione do głosowania w wyborach członków Izby. Osoby te są uprawnione do głosowania w tym referendum pod warunkiem, że jeśli w referendum przeprowadzanym na mocy ustawy z 1973r. Izba podejmie decyzję, że pytanie ma być zadane tylko wyborcom w jednym lub kilku okręgach wyborczych, uprawnionymi do głosowania w referendum przeprowadzonym w tej sprawie będą tylko te osoby, które są uprawnione do głosowania w tym okręgu lub w tych okręgach. Każda osoba uprawniona do głosowania w referendum, zgodnie z art. 12 ustawy z 1973r., ma tylko jeden głos.

Reasumując, zgodnie z prawem Malty dopuszczalne są trzy formy referendum ogólnokrajowego: referendum w sprawie zmiany konstytucji, referendum konsultacyjne oraz referendum abrogacyjne. Referendum w sprawie zmiany konstytucji dotyczy wyraźnie określonych regulacji konstytucyjnych (art. 66 ust. 3 lub ust. 4, art. 76 ust. 2). Referendum konsultacyjne dotyczy natomiast uchwał podjętych przez Izbę i opublikowanych w Dzienniku Urzędowym lub uchylenia przepisów zgodnie z postanowieniami Części V ustawy z 1973r. Referendum abrogacyjne przeprowadza się w sprawie obowiązujących ustaw. Referendum

ogólnokrajowe zarządza Prezydent Malty. Referendum to jest wiążące, gdy za jedną z zaproponowanych opcji opowie się większość głosujących. Warto zwrócić uwagę na konstrukcję pytania referendalnego, ułatwiająca wyrażenie opinii przez obywateli.

3.2. Praktyka głosowania i problemy interpretacyjne

3.2.1. Włochy

Konstytucja Włoch w sposób bardzo ogólny reguluje instytucję małżeństwa, stanowiąc w artykule 29, że Republika uznaje prawa rodziny jako naturalnego związku opartego na małżeństwie. Małżeństwo opiera się na równości moralnej i prawnej małżonków z ograniczeniami ustalonymi przez ustawę gwarantującą jedność rodzinną.

Do lat 60. XX w. społeczeństwo włoskie charakteryzował tradycjonalizm i przywiązanie do religii katolickiej²⁷². To miało swoje przełożenie również na obowiązujące wówczas prawo, które nie przewidywało instytucji rozwodów²⁷³. Zawarty w 1929r. Konkordat między Stolicą Apostolską a Republiką Włoch scalił pojęcie małżeństwa w prawie cywilnym (świeckim) z prawem kanonicznym. Ten związek był na tyle silny, że wielu polityków uważało wówczas za wręcz niemożliwe wprowadzenie instytucji rozwodu do prawa cywilnego właśnie ze względu na zobowiązania konkordatowe. Artykuł 34 ust. 1 Konkordatu stanowił bowiem, że „Państwo włoskie [...] uznaje sakrament małżeństwa, podlegający prawu kanonicznemu, za mający skutki cywilne”²⁷⁴.

Pierwsze próby zalegalizowania rozwodów we Włoszech przypadają na lata 50. XX w. W 1954r. pierwszą taką propozycję zgłosił socjalistyczny deputowany Renato Sansone, a następnie w 1958 r. do Parlamentu wpłynęła propozycja projektu Sansone–Nenni, określanego jako „mały rozwód”. Ten ostatni projekt zakładał dopuszczalność rozwodu po spełnieniu jednego z warunków: skazanie na 10 lub więcej lat pozbawienia wolności jednego z małżonków; usiłowanie zabójstwa; separacja prawna lub faktyczna trwająca ponad 15 lat; orzeczenie nieuleczalnej choroby; rozwód za granicą uzyskany przez jednego z małżonków

²⁷² G. Scirè, *Il divorzio in Italia. Dalla legge al referendum*, [w:] B. Mondadori, *Giambattista Scirè, Il divorzio in Italia. Partiti, chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965–1974)*, Milano 2007, s. 234.

²⁷³ Obowiązujący wówczas włoski kodeks cywilny z 1942r. stanowił w art. 149, że małżeństwo jest rozwiązywane tylko w przypadku śmierci jednego z małżonków. Ta regulacja była bardziej restrykcyjna niż obowiązujący wówczas w prawie kościelnym Codex Iuris Canonici z 1917r., który dopuszczał rozwiązanie więzi małżeńskiej *rato et non consummato* – z uwagi na nieskonsumowanie małżeństwa (can. 1119 Codex Iuris Canonici z 1917r., CIC/17.).

²⁷⁴ S. Baldetti, *Note in materia di scioglimento del matrimonio civile non consumato, Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica*, n. 34/2014, s. 2.

jako obywatela tego państwa. Projekt nie spotkał się jednak z uznaniem parlamentarzystów i w konsekwencji został odrzucony²⁷⁵.

W latach 60. XX w. zmianie uległo stanowisko Kościoła Katolickiego wobec relacji państwo – Kościół, co było podyktowane obradami Soboru Watykańskiego II. Od tej pory Kościół postrzegał relację obu podmiotów na zasadzie dualizmu chrześcijańskiego (tzw. separacja skoordynowana). Odróżnił bowiem wspólnotę polityczną od państwowej, dopuszczając jednocześnie współpracę między nimi, która miała na celu budowanie ładu moralnego i porządku prawnego respektującego prawa i wolności przysługujące wszystkim ludziom²⁷⁶.

W konsekwencji wspomnianych wyżej zmian, kwestia rozwodów ponownie powróciła do włoskiego parlamentu w październiku 1965r., za sprawą inicjatywy socjalistycznego posła Loris Fortuny. Przedstawił on w Izbie Deputowanych projekt ustawy zatytułowany „Przypadki rozwiązania małżeństwa”, który różnił się od poprzedniego wniosku szerszym katalogiem okoliczności mogących stanowić podstawę rozwodu. Projekt zakładał orzeczenie rozwodu w sytuacji, gdy co najmniej jedno z małżonków zostało skazane na karę dożywotniego pozbawienia wolności lub co najmniej karę 5 lat; skazane za przestępstwa takie jak kazirodztwo, nakłanianie do prostytucji, wykorzystywanie nieletnich; gdy jedno z małżonków cierpi na chorobę psychiczną, opuściło dom małżeński lub wobec małżonków orzeczono separację prawną na okres co najmniej 5 lat. Podstawą do udzielenia rozwodu miało być również unieważnienie małżeństwa za granicą²⁷⁷. Obiekcje co do próby legalizacji rozwodów we Włoszech zgłosiła Stolica Apostolska, która zarzuciła temu projektowi naruszenie Konkordatu²⁷⁸.

Projekt ustawy legalizującej rozwody autorstwa Fortuny był przedmiotem badań Komisji Spraw Konstytucyjnych Izby Deputowanych, która w 1967r. orzekła, iż instytucja rozwodu może zostać wprowadzona we Włoszech na mocy ustawy zwykłej, ponieważ nie można jej uznać za sprzeczną z artykułami 7, 29, 30 i 31 Konstytucji Włoch. Dodatkowo rok później 10 stycznia 1968r. Komisja Sprawiedliwości Izby Deputowanych podjęła decyzję o rozszerzeniu skutków prawnych zaproponowanej ustawy na małżeństwa konkordatowe, których skutki cywilne ustałyby w wyniku rozwodu, natomiast skutki religijne pozostałyby

²⁷⁵ G. Scirè, *Il divorzio in Italia...*, s. 235–236.

²⁷⁶ Ks. K. Rogala, *Kształtowanie się relacji między państwem a Kościołem. Aspekt historyczno-prawny.*, „*Teologia i Człowiek. Kwartalnik Wydziału Teologicznego UMK*”, 41(2018)1, s. 80.

²⁷⁷ *Ibidem*, s. 236–237.

²⁷⁸ C. Dwyer, *Divorce in Italy*, *Quis Custodiet* 93 (1972), s. 95.

niezmienione²⁷⁹. W maju 1968r. liberał Antonio Baslini przedstawił nowy projekt ustawy „obronnej” w kwestii legalizacji rozwodów, która przewidywała dłuższe terminy na uzyskanie wyroku, ponieważ dawała sędziemu prawo do odroczenia decyzji o dwa lata i nie uznawała separacji faktycznej jako prawa do żądania rozwodu. Po serii wewnętrznych dyskusji oba wnioski zostały ostatecznie połączone i głosowane później jako ustawa Fortuna–Baslini²⁸⁰. W 1969r. projekt ustawy trafił do Izby Deputowanych, by sześć miesięcy później zostać przyjętym przez Izbę stosunkiem głosów 325 „za” do 283 „przeciw”²⁸¹. Następnie ustawa Fortuna – Baslini musiała uzyskać jeszcze akceptację Senatu, co nastąpiło w 1970r. stosunkiem głosów 164 „za” do 150 „przeciw”. Ustawa musiała jednak wrócić do Izby Deputowanych, aby ponownie uzyskać zgodę deputowanych na modyfikacje zgłoszone w Senacie. Ostatecznie Izba Deputowanych uchwaliła ustawę w dniu 1 grudnia 1970r.²⁸²

W odpowiedzi na uchwalenie tej ustawy grupa przeciwników legalizacji rozwodów kierowana przez Gabrio Lombardi, przewodniczącego Ruchu Absolwentów Katolickich, przedstawiła w *Avvenire* apel popierający ideę referendum abrogacyjnego. Grupa ta utworzyła CNRD (Ogólnokrajowy Komitet na rzecz referendum w sprawie rozwodów), jeden z głównych ruchów antyrozdowowych, który nawoływał do zjednoczenia wszystkich (nawet deklarujących się jako niewierzący) w celu opowiedzenia się przeciwko rozwodom z powodów cywilnych. Tak wystosowany apel uzyskał poparcie ponad miliona osób (przy wymaganym minimum pół miliona) pod tą inicjatywą²⁸³.

Na włoskiej scenie politycznej nie brakowało głosów przeciwko generalnej legalizacji rozwodów. Komuniści przedstawili propozycję bardziej restrykcyjną od propozycji Fortuny, przewidującą możliwość terminacji małżeństwa tylko dla obywateli pozostających w prawnej separacji od co najmniej pięciu lat; liberałowie skłaniali się ku pozostawieniu swobody wyboru; republikanie opowiedzieli się za ustawą Fortuny, podczas gdy socjaliści byli silnie podzieleni wewnętrznie, tak jak Chrześcijańscy Demokraci²⁸⁴. Dodatkowo Kościół Rzymskokatolicki od samego początku deklarował wyraźny sprzeciw wobec inicjatywy

²⁷⁹ S. Lariccia, *La legge sul divorzio e la riforma del diritto di famiglia in Italia negli anni 1970–75*, Stato, Chiesa e pluralismo confessionale. Rivista telematica, fascicolo n. 22 del 2020, s. 64–65.

²⁸⁰ G. Scirè, *Il divorzio in Italia...*, s. 238–239.

²⁸¹ S. Lariccia, *La legge sul divorzio ...*, s. 65.

²⁸² *Ibidem*, s. 68.

²⁸³ D. Iannaccone, *La Sfida Radicale: Il Referendum sul Divorzio*, s. 70, podobnie: E.B. Fernandez, *El divorcio en Italia*, *Revista española de la opinión pública*, No. 37 (Jul. – Sep., 1974), s. 316., G. Scirè, *Il divorzio in Italia. Dalla legge al referendum*, [w:] B. Mondadori, Giambattista Scirè, *Il divorzio in Italia. Partiti, chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965–1974)*, Milano 2007, s. 242.

²⁸⁴ G. Scirè, *Il divorzio in Italia...*, s. 238.

legalizacji rozwodów we Włoszech, podkreślając nierozzerwalność więzi między małżonkami²⁸⁵.

Mając na względzie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające konstytucyjność przepisów ustawy Fortuna — Baslini, przeciwnicy legalizacji rozwodów rozpoczęli działania na rzecz przeprowadzenia referendum abrogacyjnego.

Referendum w sprawie rozwodów odbyło się w dniu 12 maja 1974 roku i było to pierwsze referendum ogólnokrajowe po referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji Włoch z 1946 roku. Obywatele zostali zapytani, czy chcą uchylić ustawę zatwierdzoną przez parlament trzy lata wcześniej, która po raz pierwszy wprowadziła instytucję rozwodu we Włoszech. Głosy na „tak” oznaczałyby poparcie dla uchylenia ustawy, natomiast głosy na „nie” wyrażały wolę utrzymania ustawy z 1970r. w mocy.²⁸⁶

Podczas referendum z 1974r. odnotowano wysoką frekwencję — 88,1% (33 z 39 milionów wyborców zarejestrowanych do głosowania wzięło udział w głosowaniu). Głosy na „tak” stanowiły 40,9%, głosy na „nie” przekroczyły 59,1%²⁸⁷. Ustawa Fortuna — Baslini tym samym pozostała w mocy.

3.2.2. Irlandia

Od 1937 roku istniał w Konstytucji Irlandii zakaz rozwodów. Był on wynikiem inicjatywy ówczesnego Prezydenta Irlandii Eamona de Valery, który jako zagorzały katolik i nacjonalista, chciał podkreślić odrębność katolickiej Irlandii od anglikańskiej Wielkiej Brytanii²⁸⁸. Należy zauważyć, że zawarcie w Konstytucji regulacji odnoszącej się do terminacji małżeństwa stanowi daleko idące implikacje. Generalnie konstytucje jako źródła prawa o podstawowym znaczeniu dla systemu prawnego – podlegają rygorystycznej procedurze zmiany. Często wymaga się w tym względzie uruchomienia szczególnej procedury, odróżniającej ją od nowelizacji zwykłych ustaw. Umieszczenie zakazu rozwodów w Konstytucji Irlandii pokazuje stan związania systemu prawnego Irlandii (w tamtym czasie) z nauczaniem Kościoła Katolickiego w kwestii rozwodów.

Pomimo konstytucyjnego zakazu rozwodu, istniały od niego dwa odstępstwa,

²⁸⁵ *Ibidem...*, s. 237.

²⁸⁶ F. Delfino, *Italian divorce*, s. 3.

²⁸⁷ <https://www.nytimes.com/1974/05/14/archives/italian-vote-32-supports-divorce-referendum-results-seen-as-a.html> (dostęp: 20/09/2021).

²⁸⁸ J. Burley, F. Regan, *Divorce in Ireland: The fear, the floodgates and the reality*, „International Journal of Law, Policy and the Family”, 16 (2) (2002), s. 205.

do których odwołać się mógł tylko irlandzki High Court. High Court mógł wydać orzeczenie *a mensa et thoro* (orzeczenie o separacji bez zakończenia małżeństwa) w tylko trzech wyraźnie określonych przypadkach: okrucieństwo, cudzołóstwo lub nienaturalne praktyki małżonka. W wypadku zaistnienia jednej z przesłanek, Sąd orzekał o separacji i dodatkowo o obowiązku alimentacyjnym męża. Nadto, gdy wymagała tego sytuacja, Sąd mógł orzec o prawie do sprawowania opieki nad dziećmi tylko wobec jednego z małżonków²⁸⁹.

Drugim odstępstwem od zakazu udzielenia rozwodów był ówczesny artykuł 41 sekcja 3 Konstytucji z 1937r., który uznawał rozwody udzielone za granicą. Do 1986 roku Irlandia uznawała rozwody zagraniczne tylko wówczas, gdy oboje z małżonków mieli stałe miejsce zamieszkania w państwie, w którym udzielono rozwodu. *The Domicile and Recognition of Foreign Divorces Act of 1986*²⁹⁰ uznawał rozwody udzielone za granicą jedynie w jurysdykcjach Anglii, Walii, Irlandii Północnej, Wyspy Man i Wysp Normandzkich. W praktyce oznaczało to, że wystarczyło by tylko mąż przeprowadził się do innego państwa (zgodnie z zasadą *common law* miejsce zamieszkania żony było przypisane do miejsca zamieszkania męża) i tam otrzymał rozwód, a małżeństwo zakończone rozwodem było uznawane za zakończone także w Irlandii. Ta procedura nie miała zastosowania w przeciwnym kierunku²⁹¹. Jeśli jedno z byłych małżonków planowało zawrzeć ponownie związek małżeński w Irlandii po uzyskaniu zagranicznego rozwodu, musiało spełnić dodatkowy obowiązek w postaci obowiązku radcowskiego (irlandzki Registrar — General był zobligowany skierować każdy wniosek o zawarcie małżeństwa w Irlandii z udziałem rozwiedzionej strony do radcy prawnego w celu ustalenia czy wymogi dotyczące rozwodu zagranicznego zostały spełnione)²⁹².

Oprócz dwóch wyżej wskazanych wyjątków, innym możliwym sposobem terminacji związku małżeńskiego było jego unieważnienie. Małżeństwo było automatycznie uznawane za nieważne, jeśli jedna ze stron była: niepełnoletnia; została zmuszona do małżeństwa²⁹³;

²⁸⁹ A. McDonough, (1996). *When Irish eyes aren't smiling legalizing divorce in Ireland*, „Dickinson Journal of International Law”, 14(3), s. 649; podobnie: C.P. James, *Cead mile failte? Ireland welcomes Divorce: the 1995 Irish divorce Referendum and the family (divorce) Act of 1996*, „Duke Journal of Comparative & International Law”, s. 188–189.

²⁹⁰ *The Domicile and Recognition of Foreign Divorces Act of 1986*, tekst dostępny na stronie: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1986/act/24/enacted/en/html> (dostęp: 22/08/2021).

²⁹¹ A. McDonough, *When Irish eyes ...*, s. 649–650.

²⁹² K.M. Dillon, *Divorce and Remarriage as Human Rights: The Irish Constitution and the European Convention on Human Rights at Odds in Johnston v. Ireland*, „Cornell International Law Journal”: Vol. 22: Iss. 1, Article 5, s. 71.

²⁹³ High Court w orzeczeniu *N (otherwise K) v. K* uznał przymus za przesłankę nieważności małżeństwa. Sąd odrzucił wcześniejsze definicje sądowe, które ograniczały przymus do gróźb fizycznych lub innych szkodliwych konsekwencji. Zwracając uwagę na nieodwołalny charakter małżeństwa w Irlandii, Sąd orzekł, że ważność małżeństwa zależy od w pełni swobodnego korzystania z niezależnej woli stron. Podaje za: K.M. Dillon,

była niekompetentna umysłowo; była zbyt blisko spokrewniona z małżonkiem lub jeśli para nie spełniła wymogów formalnych małżeństwa, takich jak rejestracja. Małżeństwo mogło być również unieważnione na podstawie wniosku o unieważnienie z powodu impotencji małżonka²⁹⁴. W latach 80. XX w. High Court rozszerzył katalog przypadków mogących stanowić podstawę do unieważnienia małżeństwa o depresję i inne choroby psychiczne²⁹⁵ oraz niepełnosprawność psychiczną i emocjonalną²⁹⁶.

W Republice Irlandii kwestia rozwodów została poddana pod ogólnopństwowe referendum dwukrotnie: w 1986 i 1995 roku. Powodem, dla którego zdecydowano się przeprowadzić referendum w 1986 roku był przede wszystkim rosnący wskaźnik rozpadu małżeństw, jaki notowano w latach 70. i 80. XX wieku. Szacowano wówczas, że na około 20 tysięcy małżeństw zawieranych w ciągu roku, około 800 ulegało rozpadowi²⁹⁷.

W lipcu 1983r. powołano w Irlandii Komisję Wspólną obu Izb Oireachtas (Parlamentu) „w celu rozważenia ochrony małżeństwa i życia rodzinnego oraz zbadania problemów, które wynikają z rozpadu małżeństwa”²⁹⁸. Komisja miała przygotować dane na temat przyczyn tak licznych przypadków rozpadu rodzin oraz zbadać celowość ewentualnej regulacji instytucji rozwodu w Irlandii. Sprawozdanie Komisji nie zawierało żadnych konkretnych wytycznych dla utrzymania lub zniesienia zakazu rozwodów, a ograniczyło się do wymienienia różnych argumentów za i przeciw. Członkowie Komisji byli jednak zgodni co do konieczności przeprowadzenia referendum w tym aspekcie. W następstwie tego sprawozdania, w Parlamencie przedstawiono dwa projekty ustaw dotyczących legalizacji rozwodów. Jeden

Divorce and Remarriage as Human Rights: The Irish Constitution and the European Convention on Human Rights at Odds in *Johnston v. Ireland*, *Cornell International Law Journal*: Vol. 22: Iss. 1, Article 5, s. 70.

²⁹⁴ C.P. James, *Cead mile failte? Ireland welcomes Divorce: the 1995 Irish divorce Referendum and the family (divorce) Act of 1996*, „*Duke Journal of Comparative & International Law*”, s. 189.

²⁹⁵ W wyroku *D v. C*, [1984] I.L.R.M. 173, Sąd orzekł: „(...) jeśli prawo uznaje za nieważne małżeństwo na tej podstawie, że jeden z małżonków jest ze względu na niepełnosprawność fizyczną niezdolny do fizycznego związku wymaganego przez małżeństwo, to podobnie jest, gdy jeden z małżonków ze względu na niepełnosprawność psychiatryczną niezdolny do nawiązania i utrzymania normalnego związku międzyosobowego, którego wymaga również małżeństwo” (dostęp: <https://ie.vlex.com/vid/c-d-orse-w-793469145>).

²⁹⁶ W wyroku *W v. P* z 7/06/1984, Ref. No. 8M/83, Sąd orzekł: „Nasze prawo traktuje małżeństwo jako związek na całe życie pomiędzy jednym mężczyzną i jedną kobietą. Wydaje się to uwzględniać, że każdy z partnerów powinien mieć zdolność do życia w społeczeństwie z drugim. Prawo zawsze uznawało, że istnieją pewne niezdolności, np. impotencja, które czynią małżeństwo nieważnym. Ale rodzaj niezdolności lub niedojrzałości, na którą, jestem przekonany, cierpi pozwany w niniejszej sprawie, jest o wiele bardziej destrukcyjny dla normalnego małżeństwa. Jak zauważyłem w sprawie *B.S.J. -v- J.S.J.* (11 stycznia 1982 r.), jestem pewien, że mogą być i były udane małżeństwa, w których jedna ze stron była impotentem. Ale niezdolność (psychiczna) lub niedojrzałość, na którą cierpi pozwany w niniejszej sprawie, jest taką, która czyni udane małżeństwo prawie niemożliwym” (dostęp: http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/1984/1984_IEHC_107.html).

²⁹⁷ W. Duncan, *The Divorce Referendum in the Republic of Ireland: Resisting the Tide*, „*International Journal of Law and the Family*”, 2 (1) (1988), s. 63.

²⁹⁸ *Ibidem*, s. 205.

z projektów zaprezentował w 1985r. rząd, który odrzucono po pierwszym czytaniu. Drugi z projektów autorstwa Partii Pracy został zaakceptowany²⁹⁹.

W obliczu przyszłego referendum, Premier Fitzgerald zainicjował rozmowy ze wszystkimi związkami wyznaniowymi w Irlandii w tej kwestii, które ukazały raczej przewidywalne stanowiska. Kościół Rzymskokatolicki był stanowczym przeciwnikiem rozwodów, zaś mniejszościowe kościoły chrześcijańskie i społeczność żydowska aprobowaly postulowane zmiany. W kwietniu 1986r. rząd ogłosił uchwalenie ustawy o referendum i opublikował Białą Księgę, podając więcej szczegółów dotyczących formy proponowanej regulacji rozvodu³⁰⁰.

Propozycja zawarta w dziesiątej poprawce do projektu ustawy konstytucyjnej z 1986r. przewidywała uchylenie zakazu rozwodów z art. 41 sekcja 3 Konstytucji i zastąpienia go nową regulacją, zgodnie z którą: w przypadku gdy Sąd stwierdzi, że faktyczne pożycie małżeńskie ustało i taki stan trwa co najmniej pięć lat oraz nie istnieje żadna rozsądna możliwość pojednania między małżonkami, Sąd może zgodnie z prawem orzec rozwód, pod warunkiem, że Sąd jest przekonany, że odpowiednie i właściwe zabezpieczenie, biorąc pod uwagę okoliczności, zostanie przyznane dla każdego małżonka pozostającego na utrzymaniu oraz dla każdego dziecka pozostającego na utrzymaniu jednego z małżonków³⁰¹. Wspomniana poprawka zawierała również zapowiedź utworzenia specjalnego sądu rodzinnego, który stosując mniej sformalizowaną procedurę miałby orzekać o separacji lub rozwodzie. Dodatkowo, w dziesiątej poprawce do Konstytucji zawarto przepis uprawniający sąd rodzinny do odroczenia postępowania celem skierowania małżonków do mediacji. W przypadku gdy takie porozumienie między małżonkami nie byłoby możliwe, sąd rozpoczynałby postępowanie pojednawcze mające na celu osiągnięcie porozumienia między stronami w sprawie warunków separacji. To ostatnie rozwiązanie spotkało się z szeroką krytyką zarówno zwolenników, jak i przeciwników legalizacji rozwodów³⁰².

Oponenci proponowanej poprawki, z hierarchami Kościoła Rzymskokatolickiego na czele, podkreślali negatywne skutki społeczne proponowanych zmian. Wskazywali, że legalizacja rozwodów podważyłaby stabilność małżeństwa i znacznie pogorszyła sytuację pozostających na utrzymaniu członków rodziny³⁰³. Podkreślali też, że znacząco pogorszy się sytuacja rozwiedzionych kobiet, bowiem dotychczasowy żywiciel rodziny (którym zawsze był mężczyzna) może nie wywiązywać się z obowiązku alimentacyjnego w przypadku założenia

²⁹⁹ *Ibidem*, s. 64.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 65.

³⁰¹ *Ibidem*, s. 64–65.

³⁰² *Ibidem*, s. 67.

³⁰³ *Ibidem*, s. 69.

nowej rodziny³⁰⁴. Dodatkowo prawa spadkowe, majątkowe i alimentacyjne zostałyby utracone wraz z rozpadem rodziny, podobnie jak prawa do opieki społecznej przyznane na podstawie stanu cywilnego³⁰⁵. Nie omieszkało poruszyć również kwestii dobra dzieci. Powołując się na dane płynące z Anglii, Walii, Irlandii Północnej oraz USA, przeciwnicy legalizacji rozwodów dowodzili, że rozwody rodziców są przyczyną psychologicznych i emocjonalnych problemów oraz zaburzeń osobowości dzieci w tych krajach³⁰⁶.

Natomiast zwolennicy proponowanych zmian skupieni wokół *Divorce Action Group* zwracali uwagę na sytuację osób, których małżeństwa już się rozpadły i ich izolację społeczną z tego względu. Podkreślali trwający proces rozpadu małżeństw i niedostosowanie prawa do aktualnych potrzeb. Legalizacja statusu osób porzuconych poprawiłaby ich sytuację. Opuszczone żony po raz pierwszy, w wyniku legalizacji rozwodów, uzyskałyby konstytucyjne prawo do odpowiednich alimentów od swoich małżonków³⁰⁷. Dodatkowo podkreślano ochronę praw mniejszości oraz zwracano uwagę na szkody, jakie głosowanie na „nie” mogłoby wyrządzić w kontekście Irlandii Północnej³⁰⁸.

Kampania referendalna znacząco zdominowana była przez przeciwników legalizacji rozwodów. Członków społeczeństwa nie do końca przekonała niedopracowana propozycja zmiany Konstytucji. To spowodowało, że nawet zwolennicy rozwodów głosowali na „nie”, obawiając się skutków niewłaściwie przygotowanego projektu³⁰⁹. W konsekwencji nie powiodła się próba legalizacji rozwodów cywilnych w Irlandii z 1986r.³¹⁰

Podkreślić należy, że wynik referendum z 1986r. pozytywnie przyczynił się do poprawy statusu nieślubnych dzieci. W następstwie sprawy *Johnston v. Ireland*³¹¹ rząd irlandzki podjął próbę modyfikacji i wyeliminowania najbardziej dotkliwych aspektów statusu prawnego dzieci urodzonych poza małżeństwem poprzez przyjęcie Ustawy o statusie dzieci z 1987r. (*Status of Children Act of 1987*³¹²), w której negatywne konsekwencje urodzenia poza małżeństwem zostały zminimalizowane, a dzieci urodzone poza małżeństwem otrzymały prawa do dziedziczenia.

³⁰⁴ K. M. Dillon, *Divorce and Remarriage ...*, s. 74.

³⁰⁵ R. Darcy, M. Laver, *Referendum Dynamics and the Irish Divorce Amendment*, „The Public Opinion Quarterly”, 1990, Vol. 54, No. 1, s. 5.

³⁰⁶ W. Duncan, *The Divorce Referendum ...*, s. 69.

³⁰⁷ K. M. Dillon, *Divorce and Remarriage ...*, s. 74.

³⁰⁸ W. Duncan, *The Divorce Referendum ...*, s. 510.

³⁰⁹ *Ibidem*, s. 70.

³¹⁰ A. J. Christopher, *The Irish Divorce Referendum of 1995*, „Geography” 1997, Vol. 82, No. 1, s. 79.

³¹¹ Wyrok ETPCz z dnia 18 grudnia 1986 roku, Application no. 9697/82,

³¹² <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1987/act/26/enacted/en/html> (dostęp: 14/09/2021).

W braku możliwości legalizacji rozwodów krajowych, rząd podjął się reformy przepisów akceptujących rozwody zagraniczne. Znowelizowano wówczas *The Domicile and Recognition of Foreign Divorces Act of 1986*, zgodnie z którym wymóg wspólnego miejsca zamieszkania został zastąpiony wymogiem zamieszkania tylko jednego z małżonków za granicą (bez względu na płeć). Zniesiono zasadę, zgodnie z którą miejsce zamieszkania żony jest tożsame z miejscem zamieszkania męża. Dodatkowo uznano, że miejsce zamieszkania jest ustalane w momencie rozpoczęcia postępowania rozwodowego³¹³.

W 1989r. Oireachtas podjął próbę reform ustawy *Matrimonial Causes and Marriage Law of 1870*, uzasadniając to koniecznością uwzględnienia zmian konstytucyjnych, społecznych i ekonomicznych, jakie nastąpiły w Irlandii w ciągu ostatnich 129 lat. Wynikiem reformy była ustawa o separacji sądowej i reformie rodzinnej z 1989 roku³¹⁴. Ustawa ta dotyczyła uzyskania orzeczenia o separacji i określała sześć sytuacji³¹⁵, w których można było złożyć wniosek. Orzeczenie o separacji nie skutkowało jednak terminacją małżeństwa oraz nie umożliwiało zawarcia ponownego związku małżeńskiego. Chociaż ustawa przewidywała liczne podstawy do separacji, to jednak nie zagwarantowano możliwości przyznania orzeczenia³¹⁶. Kłopotliwy był również brak jasnych wytycznych, za pomocą których sądy miałyby ustalać, czy para spełniła jeden z tych sześciu warunków wstępnych separacji sądowej. Szósta opcja była podatna na szeroką interpretację, ponieważ pozwalała na separację, jeśli Sąd stwierdził, że „normalne stosunki małżeńskie nie istniały między małżonkami” przez co najmniej rok. Dawała ona sądom uprawnienia zbliżone do opcji orzeczenia o separacji bez orzekania o winie³¹⁷.

W 1995r. podjęto kolejną próbę legalizacji prawa rozwodowego w Irlandii poprzez organizację referendum. Tym razem proponowano nie tylko usunięcie konstytucyjnego przepisu zakazującego rozwodów, ale proponowano też umieszczenie w konstytucji zasad dotyczących rozwodów w Irlandii. W szczególności proponowano umieszczenie przepisu zezwalającego na orzeczenie rozwodu w sytuacji, gdy małżonkowie żyli w separacji przez co najmniej cztery lata i nie było perspektyw na pojednanie. Po przyjęciu poprawki w

³¹³ A. McDonough, *When Irish eyes ...*, s. 652.

³¹⁴ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1989/act/6/enacted/en/html> (dostęp: 14/09/2021).

³¹⁵ Zgodnie z artykułem 2 sekcja 1 *Judicial Separation and Family Law Reform Act (1989)*, były to: cudzołóstwo, nierozsądne zachowanie, opuszczenie, separacja za zgodą na okres jednego roku, separacja bez zgody przez okres trzech lat i nieodwołalny rozkład pożycia małżeńskiego nieodwołalny rozpad małżeństwa przez okres co najmniej jednego roku poprzedzającego datę złożenia wniosku o separację o separację.

³¹⁶ A. McDonough, *When Irish eyes...*, s. 653–654.

³¹⁷ C.P. James, *Cead mile failte?...*, s. 197.

referendum, rząd planował zaś wprowadzenie ustawy, która w sposób szczegółowy regulowałaby różne aspekty rozwodów w tym kraju³¹⁸.

Autorem poprawki do Konstytucji znoszącej zakaz rozwodów był Departament Równości i Reformy Prawa, który odpowiadał za ostateczne brzmienie poprawki oraz kampanię referendalną, co wywołało sprzeciw pozostałych partii politycznych wskazujących na stronniczość proponowanej regulacji. Po debatach w 1995 roku, referendum zostało ogłoszone we wrześniu tego samego roku³¹⁹.

Przygotowując drugie referendum w kwestii rozwodów, rząd Irlandii podjął bardziej zaawansowane kroki w stosunku do tych w 1986r. Po pierwsze, opublikowano Białą Księgę na temat rozpadu małżeństwa, w której oszacowano, że od ostatniego referendum liczba małżeństw pozostających w separacji podwoiła się, a liczba żon korzystających z pomocy społecznej potroiła się. Biała Księga zawierała nadto pięć opcji zmiany artykułu 41 sekcja 3 Konstytucji z 1937r. Wśród nich znajdowały się przede wszystkim przyznanie Oireachtas ogólnych uprawnień do stanowienia prawa w zakresie rozwodów. Natomiast pozostałe cztery warianty wiązały się z włączeniem do Konstytucji proponowanych podstaw prawnych rozwodu. Podstawy te były następujące:

1. wymóg udowodnienia braku pozostawania w związku małżeńskim przez pięć lat,
2. separacja na okres pięciu lat,
3. separacja sądowa przez okres dwóch lat oraz
4. nieodwracalny rozpad małżeństwa w przypadku udowodnienia określonych przyczyn „z winy” lub „bez winy”³²⁰.

Stanowisko rządu w kwestii zamieszczenia regulacji rozwodów w ustawie podzielało środowisko prawnicze, które podnosiło nieefektywność umieszczenia takich unormowań w Konstytucji. Słusznie argumentowali oni, że konstytucyjna regulacja rozwodów spowodowałaby konieczność organizacji referendum za każdym razem, gdyby zachodziła potrzeba reformy. Tego stanowiska nie podzielił jednak rząd, który chcąc uzyskać poparcie dla referendum wszystkich partii, zobowiązał się, że proponowane zmiany zostaną włączone do Konstytucji i zostaną obwarowane „niezwykle restrykcyjnymi” regulacjami³²¹.

³¹⁸ A. McDonough, *When Irish eyes ...*, s. 656.

³¹⁹ *Ibidem*, s. 657.

³²⁰ J. Burley, F. Regan, *Divorce in Ireland ...*, s. 206–207.

³²¹ *Ibidem*, s. 207.

Treść zaproponowanej poprawki do Konstytucji brzmiała następująco: Sąd wyznaczony przez ustawę może orzec rozwiązanie małżeństwa, ale tylko w przypadku, gdy jest przekonany, że:

- (i) w dniu wszczęcia postępowania, małżonkowie żyli oddzielnie przez okres lub okresy wynoszące co najmniej cztery lata w ciągu ostatnich pięciu lat;
- (ii) nie ma rozsądnych perspektyw na pogodzenie się małżonków;
- (iii) istnieją lub zostaną ustanowione przepisy, które sąd uzna za właściwe zważywszy na okoliczności, dotyczące małżonków, dzieci jednego z nich lub obojga oraz wszelkich innych osób określonych w przepisach prawa; oraz
- (iv) spełnione są wszelkie dalsze warunki przewidziane prawem³²².

Proponowane w 1995 r. zmiany także budziły skrajne emocje. Działacze organizacji „No Divorce” podnosili, że rząd nadużywa narzędzia referendum i próbuje manipulować opinią publiczną za pomocą mylących referendów³²³. Podnoszono, że proponowane zmiany będą miały szkodliwy wpływ na społeczeństwo, rozwód zmieni naturę małżeństwa i podważy je jako instytucję, a proponowane prawo podważa i dewaluuje małżeństwo. Powielano też argumenty, że legalizacja rozwodów podwoi ich liczbę oraz że rozwód drastycznie obniży standard życia kobiet i dzieci³²⁴. Z kolei zwolennicy twierdzili, że tym, którzy przeżyli nieszczęśliwe małżeństwa, należy dać drugą szansę. Poza tym, ich zdaniem, rozpad małżeństwa już istnieje w Irlandii i należy podjąć działania, aby pomóc osobom znajdującym się w tej niekomfortowej sytuacji. Wskazywali przy tym na nieuregulowaną prawnie i społecznie sytuację osób, którym nie udało się w pierwszym małżeństwie, a które założyły nowe rodziny. Takie zjawisko negatywnie wpływa zarówno na dorosłych, jak i dzieci. Wreszcie podnoszono, że prawo do rozwiązania małżeństwa należy do praw osobistych obywateli³²⁵. Zniesienie konstytucyjnego zakazu rozwodów, zdaniem zwolenników, miało również przyczynić się do ewentualnego zjednoczenia Irlandii i Irlandii Północnej w przyszłości. Twierdzili oni bowiem, że usunięcie z Konstytucji przepisów motywowanych nauczaniem Kościoła Rzymskokatolickiego stanowiłoby dowód dla protestanckiej Irlandii Północnej, że Kościół rzymskokatolicki nie kontroluje państwa i nie ma dominującej pozycji³²⁶.

³²² J. Burley, F. Regan, *Divorce in Ireland...*, s. 207.

³²³ A. McDonough, *When Irish eyes ...*, s. 658.

³²⁴ *Ibidem*, s. 664, 666.

³²⁵ *Ibidem*, s. 663.

³²⁶ *Ibidem*, s. 662–663.

W referendum z 1986r. przy frekwencji wynoszącej 62,1% kwestia legalizacji rozwodów została odrzucona stosunkiem głosów 36,3% do 63,1%. Co jest szczególnie uderzające w tym wyniku to fakt, że krótka kampania, trwająca mniej niż trzy miesiące, mogła spowodować tak ogromną zmianę opinii w kwestii, która była omawiana i dyskutowana przez ponad dekadę³²⁷. Z kolei w referendum z 1995 roku poprawka została przyjęta większością zaledwie 0,6% głosów, a różnica wynosiła niecałe 9000 głosów. Tym razem w głosowaniu wzięli udział głównie ludzie młodzi³²⁸. Dil przyjął ustawę zdawkowo i bez głosowania, a po przejściu przez Seanad i podpisaniu przez Prezydenta Robinsona, ustawa weszła w życie 27 lutego 1997r.

Po raz ostatni dyskusja na temat rozwodów w Irlandii i referendum w tym zakresie powróciła na skutek złożenia propozycji poprawki do Konstytucji *The Thirty – fifth Amendment of the Constitution (Divorce) Bill 2016*, autorstwa ministra stanu Josepha Madigana. Trzydziesta piąta poprawka zakładała zmianę art. 41.3.2(i) Konstytucji, poprzez zmniejszenie minimalnego okresu, w którym małżonkowie muszą żyć osobno przed złożeniem pozwu rozwodowego, z czterech lat (w ciągu ostatnich pięciu lat) do dwóch lat w ciągu ostatnich trzech lat. Wskazywano bowiem, że wspomniany okres separacji jest uciążliwy i restrykcyjny oraz wiąże się z poważnymi obciążeniami finansowymi i emocjonalnymi rozstających się par. W styczniu 2019r. Rząd zatwierdził przeprowadzenie referendum w celu zmiany przepisów konstytucyjnych dotyczących rozwodów³²⁹. Referendum w tej sprawie przeprowadzone w maju 2019 roku zakończyło się ostatecznym wynikiem 82,1% głosujących za poprawką, a 17,9% przeciw, przy ogólnej frekwencji 50,83%.

3.2.3. Malta

Do 2011 roku pary chcące zakończyć związek małżeński poprzez rozwód nie miały takiej możliwości. Wyjściem z tej sytuacji był wyjazd za granicę lub wystąpienie o rozwód w państwie obywatelstwa jednego z małżonków, gdy ten nie był obywatelem Malty (tzw. turystyka rozwodowa). Zgodnie z *Marriage Act 1975*, rozwody dokonywane za granicą były

³²⁷ <https://www.nytimes.com/1986/06/28/world/the-irish-uphold-ban-on-divorce-by-3-to-2-margin.html> (dostęp: 20/09/2021).

³²⁸ <https://www.bbc.com/news/world-europe-48410903> (dostęp: 20/09/2021).

³²⁹ Oireachtas Library & Research Service, 2019, L&RS Note: Divorce in Ireland – living apart requirements, s. 1-2, http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/LRS_Note_Divorce_in_Ireland_Referendum_2019_121257.pdf (dostęp: 26/02/2023).

uznawane, o ile spełniały warunki wymienione w tej ustawie³³⁰. Natomiast osoby, których status majątkowy nie pozwalał na wyjazd z kraju w celu otrzymania rozwodu w innym państwie na podstawie ówczesnego porządku prawnego Malty, miały do wyboru dwie opcje: separację lub unieważnienie małżeństwa. Sytuacja ta była podyktowana silnym związaniem państwa z nauczaniem Kościoła Katolickiego.

Pierwsza propozycja zniesienia zakazu rozwodów pojawiła się w 1984 roku, wniesiona z inicjatywy Młodej Ligi Socjalistycznej i Kobiecej Ligi Socjalistycznej. Projekt ten nie spotkał się z aprobatą ówczesnego premiera³³¹. Kolejna próba legalizacji rozwodów na Malcie miała miejsce w 1997 roku. Podczas pierwszych 100 dni rządu, nowo wybrany premier z ramienia Partii Pracy – Alfred Sant – wziął udział w debacie z liderem opozycji, której tematem była między innymi możliwość wprowadzenia prawa regulującego rozwody. Problemy polityczne rządu oraz trwające negocjacje w sprawie akcesji do Unii Europejskiej i przeprowadzenie referendum w tej sprawie całkowicie zdominowało debatę publiczną, odsuwając temat rozwodów na dalszy plan³³².

Kwestia legalizacji rozwodów powróciła w 2010r., kiedy to poseł z rządzącej Partii Nacjonalistycznej zaproponował prywatny projekt ustawy proponujący wprowadzenie przepisów rozwodowych bez orzekania o winie³³³. Inicjatywa ta nie wypłynęła od żadnej partii politycznej i żadna z nich nie przewidywała jej w swoich programach politycznych przez co projekt stanowił duże zaskoczenie. Premier obawiając się, że wniosek nie spotka się z aprobatą polityków, stąd też przedstawił propozycję przeprowadzenia referendum³³⁴. Na organizację referendum naciskały również dwie największe partie rządzące, które nie mając mandatu do uchwalenia ustawy o rozwodach, upatrywały w tej formie jedynej możliwości legalizacji rozwodów³³⁵.

Wśród przeciwników projektu ustawy znaleźli się: troje byłych prezydentów Malty oraz wszyscy byli członkowie Partii Nacjonalistycznej, a także Kościół Rzymskokatolicki³³⁶. Zagorzałym przeciwnikiem rozwodów był również Ruch ZwiegBlaDivorzju (Małżeństwo bez

³³⁰ Artykuł 33 *Marriage Act* 1975 stanowił, że „orzeczenie sądu zagranicznego w sprawie statusu osoby pozostającej w związku małżeńskim lub mające wpływ na taki status, jest uznawane do wszystkich celów prawnych na Malcie, jeśli orzeczenie zostało wydane przez właściwy sąd państwa, w którym jedna ze stron postępowania ma miejsce zamieszkania lub którego obywatelem jest jedna z takich stron.

³³¹ A. Abela, *Divorce in Malta*, [w:] R.E. Emery (ed.), *Cultural sociology of divorce: An Encyclopedia* 2013, s. 750.

³³² *Ibidem*, s. 579–580.

³³³ R. Pace, *Growing Secularisation in a Catholic Society: The Divorce Referendum of 28 May 2011 in Malta*, „South European Society and Politics” 2012 Vol. 17, No. 4, s. 580–581.

³³⁴ A. Abela, *Divorce in Malta ...*, s. 751.

³³⁵ R. Pace, *Growing Secularisation ...*, s. 581.

³³⁶ *Ibidem*, s. 581–582.

Rozwodu). Ruch ten twierdził, że rozwód uczyni małżeństwo podobnym do konkubinatu „lekkim” związkiem, który będzie mógł być zakończony na życzenie³³⁷. Przeciwnicy rozwodów podkreślali, że tradycyjna, stabilna forma małżeństwa, uważana za część maltańskiej kultury i dziedzictwa, jest najlepszym rozwiązaniem dla dzieci³³⁸. Kościół nie był oficjalnie częścią ruchu antyrozwodowego, ale wspierał go poprzez zapewnienie zasobów ludzkich i finansowych³³⁹. ZwiegBlaDivorzju wykorzystywało prasę, telewizję i przede wszystkim media społecznościowe oraz przydrożne billboardy do prowadzenia kampanii³⁴⁰.

Natomiast Partia Pracy zadeklarowała, że jest otwarta na referendum pod warunkiem uruchomienia debaty skupiającej się na treści ustawy rozwodowej. Partia Nacjonalistyczna ogłosiła, że może rozważyć referendum po przedyskutowaniu projektu ustawy w parlamencie dodając jednak, że referendum nie zostanie przeprowadzone, jeśli projekt ustawy rozwodowej nie uzyska aprobaty parlamentu. Ostatecznie po maratonie debat podczas dziesięciu posiedzeń parlamentu, wniosek opozycji o referendum został przyjęty. Pytanie referendalne miało brzmienie zaproponowane we wniosku opozycji: „Czy zgadzasz się na wprowadzenie możliwości wyboru rozwodu w przypadku pary małżeńskiej, która jest w separacji lub żyje w rozłączeniu od co najmniej czterech lat, i gdy nie ma uzasadnionej nadziei na pojednanie między małżonkami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu odpowiedniego utrzymania i zabezpieczeniu dobra dzieci?”³⁴¹

Ruch na rzecz legalizacji rozwodów o nawie Iva cieszył się poparciem polityków. Podobnie, jak w przypadku oponentów proponowanej inicjatywy, ruch ten szczególnie wykorzystywał media społecznościowe do prowadzenia kampanii. Do zwolenników legalizacji rozwodów należeli też *Catholics for Divorce*, którzy argumentowali, że choć katolicy powinni być przeciwni rozwodom, nie mają prawa narzucać swoich standardów moralnych innym oraz wzywali do głosowania za legalizacją rozwodów z tego powodu³⁴². Początkowo głównym hasłem ruchu było „Tak dla rozwodów”, które później przekształciło się w „Odpowiedzialny rozwód”, a następnie „Tak dla rozwodów, tak dla małżeństwa”. Kampania oddziaływała na emocje wyborców, podkreślając trudną sytuację dzieci z rozbitych

³³⁷ *Ibidem*, s. 583.

³³⁸ R. Farrugia, *Challenges in Balancing Parental Rights and the Child's Best Interests: Preliminary Analysis of the Malta Divorce Referendum*, „International Journal of the Jurisprudence of the Family” 2011 Vol. 2, s. 395.

³³⁹ A. Deguara, *Till divorce do us part? The role of the Roman Catholic Church in the divorce referendum campaign in Malta*, Paper presented at the BSA Sociology of Religion Study Group Annual Conference, University of Chester, UK, 28–30 March, 2012 and at the bi-annual conference of the ESA Sociology of Religion research network, University of Potsdam, Berlin 2012, s. 6.

³⁴⁰ R. Pace, *Growing Secularisation ...*, s. 584.

³⁴¹ *Ibidem*, s. 582.

³⁴² *Ibidem*, s. 584–585.

rodzin oraz cierpienie kobiet będących ofiarami przemocy domowej. Dodatkowo wskazywano, że legalizacja rozwodów zapobiegłaby negatywnemu zjawisku rejestrowania dzieci pozamałżeńskich bez podawania nazwiska ojca tylko po to, by móc zagwarantować utrzymanie przez system opieki społecznej oraz pozwoliłaby uniknąć psychologicznej traumy, którą niewątpliwie przeżywałyby dzieci walczących rodziców³⁴³.

W referendum, które odbyło się 28 maja 2011r., Maltańczycy opowiedzieli się za legalizacją rozwodów. Ponad połowa (53,2%) zagłosowała na „tak”, zaś 46,8% przeciw, przy frekwencji wyborczej na poziomie 71,6%³⁴⁴. W tym małym państwie, liczącym 420.000 mieszkańców, różnica ponad 14.500 głosów pomiędzy obozem „za” i „przeciw” w referendum rozwodowym stanowiła przekonujące zwycięstwo tych pierwszych³⁴⁵.

3.3. Kontrola nad referendum: orzecznictwo krajowe i międzynarodowe

3.3.1. Włochy

W kwestii konstytucyjności ustawy Fortuna – Baslini, będącej w konsekwencji przedmiotem referendum abrogacyjnego, wypowiedział się włoski Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach No. 169 z 1971r.³⁴⁶ i No. 176 z 1973r.³⁴⁷ W orzeczeniu z 1971r. Trybunał stwierdził, że na mocy Konkordatu zawartego ze Stolicą Apostolską, państwo włoskie nie zobowiązało się do niewprowadzenia do swojego systemu prawnego instytucji rozwodów.

O ile na początku negocjacji dyskutowano nad zachowaniem w niezmienionej formie we wszystkich przepisach dotyczących małżeństwa zasady nierozzerwalności małżeństwa, o tyle w toku dalszych prac legislacyjnych tej zasady nie uwzględniono, ograniczając się jedynie do treści artykułu 34 Konkordatu, zgodnie z którym państwo uznaje skutki cywilne małżeństwa konkordatowego. Przyjęto, że państwo zobowiązało się jedynie do uznania tych samych skutków małżeństwa zawartego według prawa kanonicznego i należycie przepisanego, co małżeństwo zawarte przed urzędnikiem stanu cywilnego. Państwo jednak zachowuje swobodę w regulowaniu tych skutków, także w odniesieniu do ich trwałości w czasie i granic, jakie zgodnie z własnym prawem może ona spełniać w szczególnych przypadkach. W ten sposób,

³⁴³ R. Farrugia, *Challenges in Balancing Parental Rights ...* s. 392–393.

³⁴⁴ <https://www.theguardian.com/world/2011/may/29/malta-votes-yes-legalising-divorce> (dostęp: 16/09/2021).

³⁴⁵ R. Pace, *Growing Secularisation ...*, s. 573–574.

³⁴⁶ <https://www.giurcost.org/decisioni/1971/0169s-71.html> (dostęp: 20/09/2021).

³⁴⁷ *Ibidem*.

jak zauważył Trybunał, włoski system prawny nie transponował kanonicznej dyscypliny małżeńskiej, ale założył, że małżeństwo ważnie zawarte według obrządku katolickiego i wpisane do ksiąg stanu cywilnego, jest warunkiem koniecznym dla uzyskania identycznych skutków prawnych małżeństwa zawartego przed urzędnikami stanu cywilnego. Dodatkowo, państwo włoskie zawierając Konkordat i uchwalając przepisy wykonawcze nie zdecydowało się na operowanie podobnymi określeniami teologicznymi (np. „sakrament małżeństwa”), które zawarto w Konkordacie, co również zdaniem Trybunału świadczyło o odrębności instytucji małżeństwa zawieranego według prawa kanonicznego i cywilnego.

Proponowana ustawa Fortuna – Baslini przewidywała jedynie możliwość rozwiązania małżeństwa cywilnego, nie odbierając w żaden sposób sądom kościelnym kompetencji w zakresie stwierdzenia nieważności aktu małżeńskiego. Małżeństwa konkordatowe są zaś gwarantowane przez art. 7 Konstytucji Włoch, ale tylko w zakresie, w jakim ustalenia zawarte w Konkordacie odpowiadają woli stron, obiektywnie wyrażonej w tekstach prawnych. Zatem, dla legalizacji rozwodów wystarczyła sama ustawa parlamentarna, bez konieczności dokonywania rewizji Konstytucji³⁴⁸. Trybunał powtórzył powyższe stanowisko w wyroku z 1973r.

Podobnie, Trybunał w Palermo w wyroku z dnia 7 czerwca 1972r. orzekł, że nie ma sprzeczności między treścią ustawy nr 898 z dnia 1 grudnia 1970r., a artykułami 2 i 29 Konstytucji, na których opiera się zarzut niekonstytucyjności. Trybunał stwierdził, że zasada nierozzerwalności małżeństwa nie jest niezbędna dla społeczno – prawnego znaczenia małżeństwa, ponieważ nierozzerwalność nie odbiera małżeństwu jego materialno–prawnego charakteru ani jego etycznie — społecznej funkcji jako więzi tworzącej rodzinę, ani nie musi też pociągać za sobą warunku niestabilności rodziny. Dlatego, zawarcie w Konstytucji zasady nierozzerwalności małżeństwa nie może być uzasadnione. Zdaniem Sądu, kwestia rozwiązywalności małżeństwa może być przedmiotem regulacji prawa powszechnego, ponieważ dotyczy szczególnego porządku instytucji małżeńskiej, niezakazanego w tym zakresie przez żaden nakaz konstytucyjny³⁴⁹.

3.3.2. Irlandia

Sytuację par niemogących otrzymać rozwodu w świetle ówczesnego prawa irlandzkiego

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ Wyrok Trybunału w Palermo z dnia 7 czerwca 1972, podaję za R. Coppola, *Introduzione del divorzio e sue conseguenze in Italia*, Salamanca 1980, s. 316.

obrazuje sprawa *Johnston v. Ireland*³⁵⁰, którą rozpatrywał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Warto przybliżyć stan faktyczny i treść rozstrzygnięcia. Roy H. W. Johnston poślubił pannę M. w 1952 r. w kościele irlandzkim. W 1965 r. oboje małżonkowie stwierdzili, że ich małżeństwo nieodwracalnie się rozpadło i postanowili zamieszkać oddzielnie, na różnych poziomach swojego domu rodzinnego. Kilka lat później oboje, za obopólną zgodą zawarli związki i zamieszkali z osobami trzecimi. W 1971r. Roy Johnston związał się z Janice Williams – Johnston, a w 1978r. przyszła na świat ich córka Nessa Doreen Williams – Johnston. Za zgodą (byłej) żony skonsultował się z adwokatami w Dublinie i w Londynie co do możliwości uzyskania rozwiązania małżeństwa poza granicami Irlandii. Ci zaś uznali, że z uwagi na brak miejsca zamieszkania podlegającego jurysdykcji sądów angielskich, nie będzie mógł tego uczynić w Anglii, w związku z czym sprawa nie była kontynuowana³⁵¹. Mimo to, w dniu 19 września 1982 r. zawarł on z żoną formalną umowę o separacji, utrwalając porozumienie zawarte kilka lat wcześniej³⁵².

Janice Williams – Johnston, która była wówczas w znacznym stopniu zależna finansowo od Johnstona w zakresie swojego utrzymania, była zaniepokojona brakiem bezpieczeństwa, jakie zapewniał jej ówczesny status prawny, w szczególności brakiem jakiegokolwiek tytułu prawnego do bycia utrzymywaną przez niego oraz jakichkolwiek potencjalnych praw do dziedziczenia w przypadku dziedziczenia beztestamentowego. Nadto, Nessa Doreen Williams – Johnston znajdowała się w świetle prawa irlandzkiego w sytuacji prawnej dziecka nieślubnego, a jej rodzice byli zaniepokojeni brakiem jakichkolwiek środków, dzięki którym mogłaby ona, nawet za ich zgodą, zostać uznana za ich pełnoprawne dziecko zdolne do dziedziczenia³⁵³.

Trybunał w niniejszej sprawie przyznał skarżącym rację w kwestii, iż stanowią rodzinę w rozumieniu Artykułu 8 Konwencji. Są zatem uprawnieni do jej ochrony, bez względu na fakt, że ich związek istnieje poza małżeństwem. Trybunał jednak nie był przekonany czy skuteczne „poszanowanie” życia rodzinnego skarżących nakłada na Irlandię pozytywny obowiązek wprowadzenia środków, które pozwoliłyby na rozwód. Trybunał nie podzielił stanowiska, aby prawo do rozwodu mogło być z zachowaniem spójności, wyprowadzone z Artykułu 8, jak regulacji o bardziej ogólnym celu i zakresie. Ponadto Trybunał przyjął, że w

³⁵⁰ Wyrok ETPCz z dnia 18 grudnia 1986 roku, Application no. 9697/82, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57508%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57508%22]}) (dostęp: 14.09.2021).

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ Wyrok ETPCz z dnia 18 grudnia 1986 roku, Application no. 9697/82, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57508%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57508%22]}) (dostęp: 14/09/2021).

kwestii prawa do rozwodu nie znajduje zastosowania artykuł 12 Konwencji. Trybunał nie pozostał obojętny na trudną sytuację skarżących mając na uwadze, że ochrona życia prywatnego lub rodzinnego może czasami wymagać środków, dzięki którym małżonkowie mogą być zwolnieni z obowiązku wspólnego życia, to zobowiązania podjęte przez Irlandię na podstawie art. 8 nie mogą być postrzegane jako rozciągające się na obowiązek wprowadzenia przez nią środków umożliwiających rozwód i ponowne małżeństwo, których domagają się skarżący. W tej kwestii nie można zatem mówić o braku poszanowania życia rodzinnego skarżących³⁵⁴.

Nadto, skarżący zarzucili, że stali się ofiarami dyskryminacji, ponieważ podczas gdy Roy Johnston nie mógł uzyskać rozwodu, inne osoby zamieszkałe w Irlandii i posiadające niezbędne środki mogły uzyskać za granicą rozwód, który byłby uznany w Irlandii. Trybunał nie przyznał racji skarżącym w tym aspekcie, bowiem artykuł 14 Konwencji zabezpiecza osoby, które „znajdują się w analogicznych sytuacjach” przed dyskryminującym odmiennym traktowaniem w zakresie korzystania z praw i wolności uznanych przez Konwencję. Trybunał zauważył, że zgodnie z ogólnymi irlandzkimi zasadami prawa prywatnego międzynarodowego zagraniczne rozwody będą uznawane w Irlandii tylko wtedy, gdy zostały uzyskane przez osoby zamieszkałe za granicą. Trybunał nie stwierdził, że zasady te są naruszane w praktyce. Jego zdaniem, sytuacja takich osób oraz pierwszego i drugiego skarżącego nie może być uznana za analogiczną. Nie występuje zatem dyskryminacja w rozumieniu art. 14 Konwencji³⁵⁵.

Trybunał orzekł również, że nie jest jego zadaniem narzucanie Irlandii przyjęcia określonych rozwiązań a wskazywanie, że w przedmiotowej sprawie interes jednostki (córki skarżących) został naruszony. To państwo w ramach swoich kompetencji decyduje, jak chronić interesy jednostek. Trybunał postanowił o odrzuceniu zarzutów skarżących, iż brak legalizacji rozwodów stanowi naruszenie artykułów 8 i 12 Konwencji, jak również odmówił przyznania racji skarżącym w kwestii dyskryminacji. Jednakże, Trybunał orzekł, że sytuacja prawna córki skarżących na gruncie prawa irlandzkiego prowadzi do naruszenia art. 8 Konwencji w odniesieniu do całej rodziny³⁵⁶.

W odniesieniu do istotnej kwestii dotyczącej referendum w sprawie legalizacji rozwodów wypowiedział się kilka lat później irlandzki Supreme Court w orzeczeniu z dnia 12 czerwca

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ *Ibidem*.

1996r.³⁵⁷ Przedmiotem orzeczenia Supreme Court była ocena prawna działań rządu w trakcie kampanii przed referendum w 1995r. Po opublikowaniu wyników referendum, były senator i przewodniczący kampanii przeciw rozwodom Des Hanafin złożył skargę na działania rządu, zarzucając prowadzenie nielegalnej kampanii w Internecie, która zaważyła na wyniku referendum oraz nieprawidłowości w przebiegu referendum.³⁵⁸

Składający petycję zarzucił, przede wszystkim, że rząd Irlandii starał się wpłynąć na wynik referendum poprzez skalkulowane wydatkowanie środków publicznych w celu przeprowadzenia kampanii reklamowej ułatwiającej zdobycie poparcia dla propozycji zawartych w referendum. Jego zdaniem, rząd wydał co najmniej 250 000 do 300 000 funtów ze środków publicznych na rzecz kampanii reklamowej mającej na celu wpłynięcie na elektorat, aby głosował za poprawką. To zaś świadczy o niekonstytucyjności referendum z 1995r. Dodatkowo, oprócz pieniędzy wydanych przez rząd na wspomnianą kampanię, rząd wydał dalsze pieniądze na promocję głosowania na „tak” w referendum poprzez wsparcie Departamentu Równości i Reformy Prawa, Rady ds. Statusu Kobiet oraz Irlandzkiego Stowarzyszenia Kobiet Wiejskich w celu ułatwienia i promowania kampanii na rzecz legalizacji rozwodów. Zdaniem Hanafina, wydatkowanie funduszy publicznych w powyższy sposób było obliczone na wywarcie i w rzeczywistości wywarło znaczny wpływ na głosujących, ze szczególnym uwzględnieniem niezdecydowanych wyborców, którzy stanowili dużą grupę w tygodniach poprzedzających głosowanie w referendum. Tym samym, rząd naruszył konstytucyjne prawa wszystkich obywateli Irlandii oraz zlekceważył demokratyczny i prawny porządek ustanowiony przez Konstytucję Irlandii i ustawę o referendum z 1994r.³⁵⁹

Supreme Court nie przychylił się do stanowiska Hanafina. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego wydatkowania publicznych pieniędzy na kampanię referendalną ukierunkowaną jednostronnie na poparcie materii referendum, Sąd zauważył, że ta kwestia była już przedmiotem rozstrzygnięcia [np. Costello J. w sprawie McKenna przeciwko An Taoiseach (nr 1) [1995] 2 IR str. 1) i Keane J w sprawie McKenna przeciwko An Taoiseach (nr 2) [1995] 2 IR str. 10)]. We wspomnianych tu sprawach Supreme Court stwierdził, że rząd rzeczywiście dopuścił się bezprawnego wydatkowania środków publicznych przez co naruszył zasadę równości. Wskutek czego, rząd natychmiast uznał swój błąd i zakończył swoją kampanię

³⁵⁷Wyrok Supreme Court w sprawie *Hanafin v. Minister for the Environment* [1996] IESC 6; [1996] 2 ILRM 61 (12th June, 1996), <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1996/6.html> (dostęp: 14/09/2021).

³⁵⁸C.P. James, *Cead mile failte?* ..., s. 217.

³⁵⁹*Ibidem*.

reklamową. Wyrok Sądu Najwyższego stwierdzający bezprawność działań rządu zapadł w dniu 17 listopada 1995 roku, a referendum odbyło się 24 listopada 1995 roku³⁶⁰.

Supreme Court zauważył również, że w tej sprawie nie ma dowodów na to, że wola narodu wyrażona w referendum została zdominowana przez jakąkolwiek formę manipulacji z inspiracji rządu czy też oszukana wskutek otrzymania błędnych informacji. Nikt też nie zgłosił się, aby zarzucić, że został wprowadzony pod wpływem kampanii przedreferendalnej prowadzonej przez rząd. O ile nie ma wątpliwości, że rząd był winny nieprawidłowemu wydatkowaniu środków publicznych, o tyle naruszenie to zostało odkryte przed datą referendum, o czym poinformowano wyborców także przed datą referendum. Zdaniem Sądu, ta informacja musiała mimo wszystko negatywnie wpłynąć na poparcie materii referendum, jakie uzyskała u niektórych wyborców. Na poprawność tej argumentacji wskazuje też wynik referendum, gdzie naród podjął decyzję bardzo wąskim marginesem 0,56% opowiadając się za zmianą Konstytucji. Sąd uznał również, że każdy głosujący był na etapie głosowania wystarczająco wyedukowany w zakresie omawianej kwestii, aby dokonać świadomego wyboru³⁶¹.

3.4. Ocena regulacji prawnych

3.4.1. Włochy

Celem referendum z 1974 roku było poddanie decyzji obywateli dalszego obowiązywania ustawy z 1970r. legalizującej rozwody. Stosunek wobec wspomnianej ustawy nie był jednoznaczny wśród polityków wszystkich opcji politycznych (od pozostawienia swobody wyboru obywatelom do bardziej restrykcyjnej regulacji rozwodu niż ustawa z 1970r.). Nie bez znaczenia pozostawało również stanowisko Kościoła Katolickiego odnoszącego się krytycznie do treści ustawy. W wyniku referendum z 1974r. utrzymano w mocy ustawę z 1970r. (tzw. ustawa Fortuna–Baslini).

Ustawa z dnia 1 grudnia 1970r., nr 898³⁶², zmieniona ustawą z dnia 1 sierpnia 1978r. nr 436 oraz ustawą z dnia 6 marca 1987 r. nr 74, jest obowiązującym źródłem prawa w zakresie rozwodów we Włoszech. Do kompetencji Sądu na podstawie art. 1 tej ustawy należy rozwiązanie małżeństwo zawartego zgodnie z Kodeksem cywilnym, jeśli po

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Ustawa z dnia 1 grudnia 1970r, tekst dostępny na stronie: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;898> (dostęp: 20/09/2021).

bezsuktecznej próbie pojednania stwierdzi, że duchowa i materialna komunია między małżonkami nie może być utrzymana lub przywrócona z powodu istnienia jednej z przyczyn, o których mowa w art. 3 (skazanie prawomocnym wyrokiem w trakcie trwania małżeństwa; skazanie na karę dożywotniego pozbawienia wolności lub karę przekraczającą okres piętnastu lat, za jedno lub więcej przestępstw, z wyłączeniem przestępstw politycznych i przestępstw popełnionych ze względu na szczególne wartości moralne i społeczne; skazanie na jakąkolwiek karę pozbawienia wolności za przestępstwo, o którym mowa w art. 564 kodeksu karnego i za jedno z przestępstw, o których mowa w art. 519, 521, 523 i 524 kodeksu karnego, lub za nakłanianie, zmuszanie, wykorzystywanie lub pomocnictwo w uprawianiu prostytucji; skazanie na jakąkolwiek karę pozbawienia wolności za dobrowolne zabójstwo dziecka lub usiłowanie zabójstwa współmałżonka lub dziecka; ponowne skazanie na dowolny wymiar kary pozbawienia wolności za przestępstwa, o których mowa w art. 582, gdy zachodzi okoliczność obciążająca z art. 583 akapit drugi oraz w art. 570, 572 i 643 kodeksu karnego, popełnione na szkodę małżonka lub dziecka).

Pozew o rozwiązanie lub ustanie skutków cywilnych małżeństwa wnosi się zgodnie z artykułem 4 ustawy z 1970r do sądu miejsca ostatniego wspólnego zamieszkania małżonków, a w braku takiego miejsca – miejsca zamieszkania lub pobytu małżonka pozwanego. Jeżeli pozwany małżonek przebywa za granicą lub nie można go odnaleźć, wniosek składa się do sądu miejsca zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy, a jeżeli on również przebywa za granicą – do każdego sądu w Republice. Wspólny wniosek może zostać złożony w sądzie miejsca zamieszkania lub pobytu jednego lub drugiego z małżonków. Wniosek o rozwód musi również zawierać informację o posiadanych dzieciach. Sędzia przewodniczący wyznacza kuratora specjalnego, jeżeli pozwany jest chory psychicznie lub ubezwłasnowolniony.

Stawiennictwo na posiedzeniu w sprawie orzeczenia rozvodu jest obowiązkowe pod rygorem uznania wniosku za bezskuteczny. Z kolei, gdy pozwany małżonek nie stawia się, przewodniczący może wyznaczyć nowy termin stawiennictwa i zarządzić doręczenie mu pozwu. Podczas rozprawy Sąd wysłuchuje małżonków osobno, a następnie wspólnie, próbując ich pogodzić. Jeśli małżonkowie się pojednają, przewodniczący sporządza protokół z postępowania pojednawczego, po czym w drodze postanowienia, podejmuje środki tymczasowe i nadzwyczajne, jakie uzna za stosowne w interesie małżonków i dzieci, wyznacza sędziego śledczego oraz wyznacza termin jego stawiennictwa i przesłuchania.

Sąd rozpoznający sprawę, po wysłuchaniu stron i przy obowiązkowym udziale prokuratora, stwierdziwszy zaistnienie jednej z przesłanek określonych w art. 3, wydaje wyrok rozwiązujący lub znoszący skutki cywilne małżeństwa i nakazuje urzędnikowi stanu cywilnego miejsca, w którym małżeństwo zostało zarejestrowane, wpisanie wyroku do rejestru. Na podstawie art. 5 ustawy z 1970r. od wyroku przysługuje odwołanie każdej ze stron.

Warto podkreślić dodatkowo, że obowiązek utrzymania, wychowania i wykształcenia dzieci urodzonych lub przysposobionych w czasie trwania małżeństwa, którego rozwiązanie lub ustanie skutków cywilnych zostało orzeczone, został na mocy art. 6 ustawy z 1970r. utrzymany nawet w sytuacji, gdy jedno lub oboje rodziców ponownie zawrze związek małżeński. Rodzic, któremu powierzono dzieci lub z którym dzieci mieszkają do osiągnięcia pełnoletniości, ma pierwszeństwo do mieszkania w dotychczasowym domu rodzinnym. W każdym przypadku, w celu orzeczenia o przyznaniu władzy rodzicielskiej, Sąd ocenia warunki ekonomiczne małżonków, powody podjęcia decyzji o rozwiązaniu małżeństwa oraz dąży do zabezpieczenia słabszego ekonomicznie małżonka. Sąd udziela również wskazówek dotyczących zarządu majątkiem dziecka.

3.4.2. Irlandia

Kwestia przeprowadzenia referendum w sprawie rozwodu była podejmowana dwukrotnie. 1986r. oraz w 1995r. Natomiast w 2019 roku w referendum dyskutowano propozycję zmniejszenia okresu obowiązkowej separacji przed wystąpieniem o rozwód. Przeciwnicy legalizacji rozwodów podnosili przede wszystkim, że legalizacja rozwodów spowoduje pogorszenie stabilności małżeństwa i sytuacji pozostałych na utrzymaniu członków rodziny czy rozwój problemów psychologicznych i emocjonalnych dzieci, których rodzice postanowili się rozwieść. Zwolennicy proponowanych zmian wskazywali tymczasem na niedostosowanie prawa do aktualnych potrzeb społecznych i brak regulacji sytuacji porzuconych kobiet. Postulowano również identyfikowanie prawa do rozwodu jako prawa osobistego obywateli. W wyniku referendum z 1995r. i 2019 r. obie poprawki do Konstytucji zostały przyjęte (usunięto z Konstytucji zakaz rozwodów oraz zmniejszono okres obowiązkowej separacji do 2 lat w ciągu ostatnich trzech poprzedzających wniosek o rozwód).

Kiedy w 1995r. zalegalizowano rozwody, powszechnie oczekiwano, że sądy zostaną zalane wnioskami o rozwiązanie małżeństwa. Według danych z listopada 1996 roku, ponad 60 000 osób wydawało się kwalifikować do rozwodu, ponieważ byli już w separacji od ponad czterech lat. Jednakże, gdy ustawa weszła w życie w lutym 1997 roku, Legal Aid – główny dostawca pomocy prawnej – odnotował jedynie 1000 osób oczekujących na rozwód. W ciągu 1997 roku otrzymano kolejne 1 146 wniosków o pomoc. Ponadto w 1997 roku pomoc prawna w sprawie rozwodu udzieliła 1.863 osobom, w porównaniu z 584 osobami w 1996 roku³⁶³.

Z niskiej liczby 431 wniosków rozwodowych w pierwszych pięciu miesiącach działalności, liczba ta wzrosła do 2.761 w 1998 r., 3.300 w 1999 r. i 3.346 w 2000r. Tymczasem, liczba wniosków o separację sądową spadła w 1997 roku, ale od tego czasu powróciła do wcześniejszego poziomu. Liczba osób starających się o rozwód ustabilizowała się dość szybko na poziomie około 3.300 rocznie³⁶⁴.

Przyjęty projekt ustawy zezwalający na rozwody praktycznie powtarzał założenia ustawy o separacji sądowej i uznawaniu rozwodów zagranicznych z 1989r., a jedyną istotną zmianą było zezwolenie osobom pozostającym w separacji na ponowne zawarcie małżeństwa. Chociaż rozwód zgodnie z definicją zawartą w ustawie miał być bez orzekania o winie, kwestie winy miały z konieczności być rozpatrywane przy określaniu nakazów majątkowych i alimentacyjnych związanych z pozwem rozwodowym, ponieważ sąd miał uwzględniać stopień winy przy ustalaniu ulg pieniężnych dotyczących majątku i alimentów³⁶⁵.

3.4.3. Malta

Referendum z 2011r. miało na celu wprowadzenie do porządku prawnego Malty instytucji rozwodów. Oponenci w stosunku do przedmiotu referendum podnosili argument rozpadu rodziny, ponieważ małżeństwo stanie się podobne do konkubinatu (charakteryzować się będzie łatwością rozwiązania i nietrwałością) oraz wskazywali, że konieczność ochrony trwałości małżeństwa podyktowana jest ochroną dzieci. Zwolennicy proponowanych zmian wskazywali zaś, że osoby identyfikujące się z religią chrześcijańską nie powinny narzucać innym swojego stanowiska. W następstwie tego referendum Izba Reprezentantów przegłosowała w dniu 29 lipca 2011 roku ustawę No. XIV of 2011, będącą nowelizacją

³⁶³ J. Burley, F. Regan, *Divorce in Ireland...*, s. 214.

³⁶⁴ *Ibidem*, s. 214–215.

³⁶⁵ L.A. Marshall, *What God Has United Man Will Now Divide: Divorce Referendum Changes Law of 60 Years*, „Georgia Journal of International and Comparative Law”, Vol. 26, No. 2/1997, s. 506.

maltańskiego kodeksu cywilnego. Głosowanie zostało zatwierdzone przytłaczającą większością głosów³⁶⁶.

Obecnie na Malcie każdy z małżonków ma prawo do żądania rozwodu lub rozwiązania małżeństwa. Nie jest też wymagane zgodnie z artykułem 66A ustawy z 2011 roku, aby przed żądaniem rozwodu małżonkowie pozostawali w separacji na podstawie umowy lub orzeczenia. Rozwód lub rozwiązanie małżeństwa następuje na mocy wyroku właściwego sądu cywilnego, na żądanie jednego z małżonków lub na mocy orzeczenia tego samego sądu, jeśli małżonkowie wyrazili zgodę na rozwiązanie małżeństwa.

Do przesłanek orzeczenia o rozwodzie na podstawie art. 66B ustawy z 2011r. należą:

(a) w dniu wszczęcia postępowania rozwodowego małżonkowie żyli w rozłączeniu przez okres lub okresy wynoszące co najmniej cztery lata z pięciu bezpośrednio poprzedzających lat, lub co najmniej cztery lata upłynęły od daty separacji prawnej; oraz

(b) nie istnieją rozsądne perspektywy pogodzenia się małżonków; oraz

(c) małżonkowie i wszystkie ich dzieci otrzymują odpowiednie alimenty, jeśli są one należne, stosownie do ich szczególnej sytuacji.

W przypadku złożenia pozwu o rozwód przez jednego z małżonków nie jest konieczne zgodnie z artykułem 66D ustawy z 2011r., aby małżonek występujący z żądaniem przypisał drugiej stronie jakkolwiek winę prowadzącą do złożenia takiego żądania. Jeśli zaś małżonkowie żyją już w separacji na podstawie umowy lub orzeczenia sądowego, małżonek wnoszący pozew o rozwód może żądać jedynie rozwiązania małżeństwa. Druga strona może zaś zakwestionować to żądanie, wykazując, że nie upłynął jeszcze termin przewidziany w art. 66B lit. a. lub wykazując, że małżonek żądający rozwodu nie płacił należnych alimentów zasądzonych przez sąd lub uzgodnionych w umowie o separacji oraz że uwzględnienie żądania rozwodu utrudniłoby tej drugiej stronie uzyskanie płatności alimentów.

Zanim dojdzie do orzeczenia o rozwodzie, na podstawie artykułu 66I ust. 1 ustawy z 2011r. jeśli strony nie uzgodniły do tej pory warunków rozwodu, sąd wzywa strony do stawienia się przed mediatorem w celu podjęcia próby pojednania i zawarcia tego porozumienia. Porozumienie to ma obejmować następujące warunki: opiekę nad dziećmi i pieczę nad nimi, warunki dostępu obu stron do dzieci, utrzymanie małżonków lub jednego z nich oraz każdego dziecka, miejsce zamieszkania i podział majątku.

Orzeczenie sądu stwierdzające rozwód, zgodnie z art. 66L ustawy z 2011, nie wyłącza możliwości zawarcia ponownego małżeństwa. Dodatkowymi skutkami rozwodu są: ustanie

³⁶⁶ *Ibidem*, s. 597.

obowiązku wspólnego zamieszkiwania stron; artykuł 62 stosuje się *mutatis mutandis*; oraz prawa małżonków do dziedziczenia po sobie nawzajem wygasają ze skutkiem od dnia, w którym orzeczenie lub wyrok rozwodowy staje się prawomocny.

Podsumowanie

Kwestia legalizacji rozwodów była przedmiotem referendum ogólnokrajowego w trzech państwach europejskich: w Irlandii dwukrotnie (1986r. i 1995r.), na Malcie (2011r.) oraz we Włoszech (1974r.). Dodatkowo w 2019 roku przeprowadzono w Irlandii referendum w sprawie skrócenia obowiązkowej separacji przed złożeniem pozwu o rozwód. Wszystkie wymienione państwa znajdowały się w momencie głosowania pod dużym wpływem Kościoła Katolickiego, co nie pozostawało bez znaczenia w czasie kampanii przedreferendalnej.

Wszystkie analizowane w powyższym rozdziale państwa cechował początkowo brak regulacji w zakresie rozwodów. Najbardziej restrykcyjny zakaz rozwodów istniał w Irlandii, ponieważ wyrażony był literalnie w Konstytucji. Nieco mniej restrykcyjny zakaz istniał we Włoszech (wyinterpretowany został z przepisów konkordatu). Na Malcie zaś nie istniała początkowo żadna regulacja przewidująca rozwód. Referenda w dwóch państwach miały charakter referendum abrogacyjnego (Włochy i Malta), zaś w Irlandii było to referendum konstytucyjne. Organami uprawnionymi do zarządzania referendum były: Prezydent (Włochy, Malta) oraz parlament (Irlandia). Przepisy prawne dwóch państw (Włochy, Malta) wyraźnie określają wymóg frekwencji minimum 50% dla ważności referendum, w przeciwieństwie do regulacji irlandzkiej.

W odniesieniu do kontroli sądowej materii referendum lub procedury referendum, orzeczenia sądów krajowych lub ETPCz wydano w odniesieniu do referendum we Włoszech i Irlandii. Referendum na Malcie nie było przedmiotem orzekania. Wydaje się, że ten stan rzeczy podyktowany jest okresem w jakim referendum przeprowadzono. Referenda we Włoszech i Irlandii przeprowadzone zostały w XX wieku, kiedy społeczeństwa tych krajów cechował tradycjonalizm i przywiązanie do religii. Referendum na Malcie przeprowadzono stosunkowo niedawno (2011r.), a materia tego referendum nie stanowiła już dla społeczeństwa źródła żarliwych dyskusji.

Referenda ogólnokrajowe w przedmiocie legalizacji rozwodów we Włoszech, w Irlandii i Malcie zakończyły się legalizacją tej formy terminacji małżeństwa. We wszystkich trzech

państwach następstwem referendum było uregulowanie kwestii rozwodów na poziomie ustawy.

Rozdział IV

Referendum w sprawie aborcji

Katechizm Kościoła Katolickiego w kan. 4.2271 stanowi jednoznacznie: „Kościół od początku twierdził, że jest złem moralnym każde spowodowane przerwanie ciąży. Nauczanie na ten temat nie uległo zmianie i pozostaje niezmiennie. Bezpośrednie przerwanie ciąży, to znaczy zamierzone jako cel lub środek, jest głęboko sprzeczne z prawem moralnym”. Tak rozumiana postawa wobec aborcji obowiązywała we wszystkich państwach, w których religia katolicka miała dominującą pozycję.

Zakaz aborcji ulegał stopniowemu osłabieniu już w latach 80. XX wieku, kiedy wybrane państwa UE warunkowo dopuściły aborcję w określonych przypadkach (zagrożenie życia kobiety, ciąża będąca wynikiem gwałtu, upośledzenie płodu). Liberalizację prawa aborcyjnego zauważa się natomiast w ostatnim czasie z uwagi na coraz większą liczbę państw legalizujących aborcję na życzenie. Obecnie w Unii Europejskiej jedynym krajem, który zakazuje aborcji bez jakichkolwiek wyjątków, jest Malta.

Kwestia legalizacji aborcji od zawsze budziła i budzi wiele kontrowersji na świecie, bez względu na moment dokonania. W Unii Europejskiej znacząca większość państw uregulowała tę materię w drodze ustawy, podczas gdy trzy państwa: Portugalia, Irlandia i Włochy zdecydowały się na poddanie decyzji o zalegalizowaniu aborcji opinii obywateli w drodze referendum ogólnopństwowego.

Celem tego rozdziału jest zbadanie w układzie chronologicznym, konstytucyjnych i ustawowych podstaw prawnych referendum oraz skutków prawnych przeprowadzonych referendum we wspomnianych wyżej państwach, z wyłączeniem Irlandii i Włoch co do których analiza konstytucyjnych i ustawowych podstaw referendum została przeprowadzona odpowiednio w rozdziale 2 i 3. Uzupełnienie tej analizy stanowić będzie orzecznictwo Trybunałów Konstytucyjnych poszczególnych państw

4.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy referendum

4.1.1. Portugalia

Podstawy prawne referendum ogólnokrajowego zawiera Konstytucja Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976r.³⁶⁷ oraz ustawa Lei n.º 15–A/98– Lei Orgânica do Regime do Referendo, Dziennik Urzędowy nr 79/1998, Série I-A de 1998-04-03, dalej: ustawa z 1998r.³⁶⁸

Zgodnie z artykułem 2 Konstytucji Republika Portugalska jest demokratycznym państwem prawnym, opartym na suwerenności ludu, na demokratycznym pluralizmie wypowiedzi i demokratycznej organizacji politycznej, na poszanowaniu i zagwarantowaniu realizacji podstawowych praw i wolności oraz na podziale i współzależności władz, dążącym do urzeczywistnienia demokracji gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz do pogłębienia demokracji partycypacyjnej.

Suwerenność ludu sprawowana jest, zgodnie z artykułem 10 Konstytucji, poprzez wybory powszechne, równe, bezpośrednie, okresowe i przeprowadzane w głosowaniu tajnym, poprzez referendum oraz inne formy przewidziane w Konstytucji. Nadto, partie polityczne przyczyniają się do organizowania i wyrażania woli ludu, przy poszanowaniu zasad niepodległości narodowej, jedności państwa i demokracji politycznej. Oprócz referendum ogólnokrajowego, w Portugalii organizowane są również referenda lokalne oraz referendum z art. 295 Konstytucji w sprawie przyjęcia traktatu, którego celem jest budowa i pogłębianie Unii Europejskiej.

Obywatele posiadający prawo wybierania mogą zostać wezwani zgodnie z artykułem 115 ust. 1 Konstytucji do wypowiedzenia się bezpośrednio, ze skutkiem wiążącym, poprzez referendum, którego przeprowadzenie zarządza Prezydent Republiki na wniosek Zgromadzenia Republiki lub Rządu, w sprawach dotyczących kompetencji tych organów, w przypadkach przewidzianych w Konstytucji, w ustawie i na zasadach w nich określonych. Na podstawie art. 115 ust. 2 Konstytucji, referendum może zostać przeprowadzone również na wniosek obywateli skierowany do Zgromadzenia Republiki.

Głosowanie jest obywatelskim prawem i obowiązkiem, w związku z tym, zgodnie z artykułem 107 ustawy z 1998r. osoby kierujące służbami i przedsiębiorstwami, które

³⁶⁷ Konstytucja Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976r., tekst dostępny na stronie: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf (dostęp: 22/09/2021).

³⁶⁸ Ustawa Lei n.º 15-A/98- Lei Orgânica do Regime do Referendo, Dziennik Urzędowy nr 79/1998, Série I-A de 1998-04-03, tekst dostępny na stronie: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1998-34437975> (dostęp: 22/09.2021).

zobligowane są pozostać aktywne w dniu referendum, powinny zapewnić swoim pracownikom wystarczającą ilość wolnego czasu na głosowanie. Na podstawie art. 108 ustawy z 1998r., każdy wyborca może głosować tylko raz i może oddać głos tylko w lokalu wyborczym odpowiadającym jego miejscu zameldowania. Nadto, każdy wyborca może głosować wyłącznie osobiście w związku z czym, zgodnie z art. 111 ustawy z 1998r. nie dopuszcza się żadnej formy reprezentacji ani delegacji. Warto zwrócić uwagę, że ustawa z 1998r. zawiera istotną gwarancję tajności głosowania poprzez wyraźny zakaz zmuszania kogokolwiek do ujawnienia swojej decyzji. W lokalu wyborczym i poza nim w odległości do 500 m, nikt nie może ujawnić, jak zagłosował lub jak będzie głosował.

Do grona organów uprawnionych do zarządzenia referendum Konstytucja w artykule 134 ust. 1 pkt c zalicza Prezydenta Portugalii. To referendum dotyczyć może wyłącznie spraw o znaczeniu ogólnonarodowym. Konstytucja nie zawiera katalogu spraw stanowiących przedmiot zainteresowania ogółu społeczeństwa. Zakres takich spraw można wyinterpretować z artykułu 115 Konstytucji, który stanowi, że przedmiotem referendum ogólnokrajowego mogą być wyłącznie sprawy o znaczeniu ogólnonarodowym, w których Zgromadzenie Republiki lub Rząd podejmują decyzje, zatwierdzając umowy międzynarodowe lub uchwalając akty ustawodawcze. Nie wyklucza się również poddania pod referendum spraw o znaczeniu ogólnonarodowym, które są przedmiotem umowy międzynarodowej zgodnie z art. 161 pkt i. Konstytucji, z wyjątkiem spraw dotyczących pokoju i korekty granic.

Katalog spraw o znaczeniu ogólnopaństwowym ogranicza wyłączenie spod materii referendum uregulowane w artykule 115 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotu tego referendum nie mogą stanowić: zmiany Konstytucji; sprawy i akty dotyczące budżetu; podatków i finansów; materie przewidziane w art. 161 Konstytucji³⁶⁹; z zastrzeżeniem ustępu

³⁶⁹ Art. 161 Konstytucji Portugalii: Do kompetencji Zgromadzenia Republiki należy:

- a) uchwalanie zmian Konstytucji, na zasadach określonych w art. 284 i art. 289;
- b) uchwalanie statutów polityczno-administracyjnych regionów autonomicznych;
- c) uchwalanie ustaw w każdej materii, z wyjątkiem materii konstytucyjnie zastrzeżonych dla Rządu;
- d) udzielanie Rządowi upoważnień ustawodawczych;
- e) udzielanie regionalnym zgromadzeniom ustawodawczym upoważnień przewidzianych w art. 227 ust.1 pkt b) Konstytucji;
- f) ogłaszanie amnestii i ogólnych aktów łaski;
- g) uchwalanie, na wniosek Rządu, ustaw dotyczących podstawowych założeń planów ogólnopaństwowych oraz budżetu państwa;
- h) upoważnianie Rządu do zaciągania i udzielania pożyczek i wykonywania innych operacji, które nie tworzą długu bieżącego, określanie ich ogólnych warunków i wyznaczanie górnej granicy poręczeń, których Rząd może udzielić w ciągu roku;
- i) zatwierdzanie traktatów, w szczególności traktatów dotyczących udziału Portugalii w organizacjach międzynarodowych, traktatów przyjaźni, traktatów pokojowych, obronnych, traktatów dotyczących korekty granic i spraw wojskowych, a także umów międzynarodowych, dotyczących materii, które należą do kompetencji zastrzeżonych dla Zgromadzenia lub które Rząd postanowi poddać jego ocenie;

następnego; materie przewidziane w art. 164 Konstytucji³⁷⁰, z wyjątkiem przepisu pkt i). Dla określenia katalogu spraw będących przedmiotem referendum istotny jest również fakt, że na podstawie artykułu 161 pkt. j. Konstytucji do Zgromadzenia Republiki należy kompetencja do zaproponowania Prezydentowi Republiki poddania pod referendum spraw o znaczeniu ogólnonarodowym. Warto zauważyć, że tak skonstruowany katalog spraw nie wyklucza spraw kontrowersyjnych moralnie spod możliwości przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego.

Dodatkowo, na podstawie artykułu 4 ustawy z 1998r., przedmiotem referendum mogą być sprawy wynikające z rozpatrywanych, lecz jeszcze niezatwierdzonych konwencji międzynarodowych lub aktów ustawodawczych. Jeżeli Zgromadzenie Republiki lub Rząd przedstawią propozycję referendum w sprawie rozpatrywanej konwencji międzynarodowej, ustawy lub projektu ustawy, odpowiednie postępowanie zostaje zawieszane do czasu podjęcia

-
- j) proponowanie Prezydentowi Republiki poddania pod referendum spraw o znaczeniu ogólnonarodowym;
l) udzielanie upoważnienia do wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego oraz potwierdzanie wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego;
m) udzielanie Prezydentowi Republiki upoważnienia do wypowiedzania wojny lub zawierania pokoju;
n) wypowiedzanie się, na zasadach określonych w ustawie, na temat materii przekazanych do decyzji organów Unii Europejskiej i dotyczących sfery kompetencji ustawodawczych zastrzeżonych dla Zgromadzenia;
o) sprawowanie pozostałych funkcji, które zostały mu powierzone w Konstytucji i w ustawach.
- ³⁷⁰ Art. 164 Konstytucji Portugalii: Do wyłącznych kompetencji Zgromadzenia Republiki należy uchwalanie ustaw w następujących materiach:
- a) wybór osób wchodzących w skład organów suwerenności;
 - b) zasady przeprowadzania referendum;
 - c) organizacja i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz postępowanie przed tym organem;
 - d) organizacja obrony narodowej, określanie powinności sąd wynikających oraz ogólnych zasad organizacji, funkcjonowania, wyposażania i dyscypliny Sił Zbrojnych;
 - e) ustrój stanu wojennego i stanu wyjątkowego;
 - f) uzyskiwanie, utrata i odzyskiwanie obywatelstwa portugalskiego;
 - g) określanie granic wód terytorialnych, wyłącznej strefy ekonomicznej i praw Portugalii do przyległego dna morskiego;
 - h) zrzeszenia i partie polityczne;
 - i) podstawy systemu oświaty;
 - j) wybory deputowanych do Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych Azorów i Madery;
 - l) wybory do organów władzy lokalnej oraz inne wybory bezpośrednie i powszechne, a także wybory do pozostałych organów konstytucyjnych;
 - m) status osób wchodzących w skład organów suwerenności i organów władzy lokalnej, a także innych organów konstytucyjnych lub wybranych w wyborach bezpośrednich i powszechnych;
 - n) tworzenie, znoszenie lub przekształcanie jednostek władzy lokalnej oraz zasady ich funkcjonowania, bez uszczerbku dla uprawnień regionów autonomicznych;
 - o) ograniczenia korzystania z praw przez wojskowych i funkcjonariuszy zmilitaryzowanych wchodzących w skład stałych kadr w służbie czynnej, a także funkcjonariuszy służb i sił bezpieczeństwa;
 - p) zasady wyznaczania członków organów Unii Europejskiej, z wyjątkiem Komisji;
 - q) zasady funkcjonowania systemu wywiadowczego Republiki i tajemnica państwowa;
 - r) ogólne zasady opracowywania i systematyzowania budżetu państwa, regionów autonomicznych i jednostek władzy lokalnej;
 - s) sprawy dotyczące symboli narodowych;
 - t) ustrój finansów regionów autonomicznych;
 - u) ustrój sił bezpieczeństwa;
 - v) sprawy autonomii organizacyjnej, administracyjnej i finansowej służb pomocniczych Prezydenta Republiki.

przez Prezydenta Republiki decyzji o zwołaniu referendum, a w przypadku skutecznego zwołania – do czasu przeprowadzenia referendum. Należy dostrzec, że na podstawie art. 35 ustawy z 1998r., zwołanie referendum następuje w formie zarządzenia, które zawiera pytania, krąg wyborców biorących udział w konsultacjach oraz datę referendum, które odbywa się między 40 a 180 dniem po opublikowaniu dekretu, z wyjątkiem sytuacji, gdy krąg wyborców obejmuje obywateli zamieszkałych za granicą, w którym to przypadku referendum odbywa się między 55 a 180 dniem. Z wyjątkiem przypadków: przewidzianych w art. 9 ust. 1, rozwiązania Zgromadzenia Republiki lub dymisji Rządu, gdy wniosek był odpowiednio autorstwa pierwszego podmiotu lub drugiego, raz wyznaczona data referendum nie może być zmieniona.

Oprócz powyższego, referendum w Portugalii może zostać przeprowadzone z inicjatywy parlamentarzystów lub rządu oraz z inicjatywy ludowej. Zgodnie z art. 245 ustawy z 1998r., referenda mają charakter obligatoryjny.

Inicjatywa referendalna autorstwa parlamentarzystów lub rządu przybiera postać projektu uchwały. Treść uchwały Rady Ministrów, jak stanowi art. 24 ustawy z 1998r., zawiera wówczas pytania, które należy zadać oraz określenie zakresu tematycznego konsultacji. Propozycje referendum zgłoszone przez rząd, zgodnie z art. 25 ustawy z 1998r. tracą ważność wraz z jego dymisją.

Odmienne warunki ustawa z 1998r. określa dla inicjatywy referendalnej pochodzącej od społeczeństwa. Na podstawie art. 16 tej ustawy, wymagane jest, by inicjatywa ta została skierowana do Zgromadzenia Republiki przez co najmniej 60 000 wyborców, którzy są zarejestrowani jako wyborcy na terytorium państwa. Inicjatywa ta powinna być przedstawiona na piśmie, w formie papierowej lub elektronicznej i skierowana do Zgromadzenia Republiki. Jej treść powinna zostać opatrzona danymi identyfikacyjnymi każdego sygnatariusza, ze wskazaniem jego imienia i nazwiska, numeru dowodu osobistego lub karty obywatela, numeru wyborcy i daty urodzenia. Artykuł 17 ustawy z 1998r. do warunków dopuszczalności inicjatywy referendalnej obywateli wymaga dodatkowo zawarcia wyjaśnienia pytania lub pytań, które mają być poddane pod referendum, wraz ze wskazaniem aktów rozpatrywanych przez Zgromadzenie Republiki. W przypadku zaś braku aktu prawnego, w sprawie którego może być przeprowadzone referendum, inicjatywie ludowej musi towarzyszyć przedstawienie projektu ustawy w sprawie, która ma być poddana pod referendum. Na podstawie art. 18 ustawy z 1998r., po jej przyjęciu, inicjatywa ludowa jest publikowana w Dzienniku Urzędowym Parlamentu.

Po wpłynięciu inicjatywy ludowej do parlamentu, zgodnie z artykułem 20 ustawy z 1998r. Przewodniczący Zgromadzenia Republiki zwraca się w ciągu dwóch dni do komisji przedmiotowo właściwej o wydanie opinii w sprawie inicjatywy referendalnej. Po otrzymaniu tej opinii, Przewodniczący w terminie nie dłuższym niż 20 dni podejmuje decyzję o dopuszczalności inicjatywy lub zwraca wniosek do przedstawiciela wnioskodawców w celu uzupełnienia braków. W przypadku gdy inicjatywa spełnia wszystkie warunki, jest przekazywana do właściwego komitetu. Komisja ma prawo wysłuchać przedstawiciela obywatelskiej grupy wyborców w celu uzyskania wyjaśnień uznanych za niezbędne dla zrozumienia i sformułowania przedstawionych pytań. Spełniwszy to, Komisja w ciągu 20 dni przygotowuje projekt uchwały uwzględniającej treść inicjatywy referendalnej i przesyła go Przewodniczącemu Zgromadzenia Rzeczypospolitej celem przygotowania uchwały. Przewodniczący Zgromadzenia Republiki przedstawia następnie projekt uchwały na jednej z dziesięciu kolejnych sesji plenarnych Zgromadzenia. Inicjatywa ludowa musi być bowiem rozpatrzona i przegłosowana na Zgromadzeniu Plenarnym. Zgodnie z art. 21 ustawy z 1998r., rozpatrzenie i głosowanie nad inicjatywą kończy się przyjęciem lub odrzuceniem projektu uchwały zawierającej treść inicjatywy ludowej.

Pozytywnie należy ocenić unormowanie art. 115 ust. 6 Konstytucji z 1976r. w zw. z art. 6 ustawy z 1998r., zgodnie z którym każde referendum może dotyczyć tylko jednej kwestii, a pytania powinny być sformułowane obiektywnie, jasno, precyzyjnie i wymagać odpowiedzi „tak” lub „nie”, przy czym ich maksymalną liczbę określa ustawa, która ustala również pozostałe warunki formułowania pytań i przeprowadzania referendum. Artykuł 7 ustawy z 1998r. powtarza treść art. 115 Konstytucji dodając, że referendum nie może zawierać więcej niż trzech pytań oraz że pytania referendalne powinny być sformułowane w taki sposób, aby nie sugerowały bezpośrednio lub pośrednio sposobu głosowania. Pytania nie mogą być też poprzedzone żadnymi motywami, preambułami ani uwagami wyjaśniającymi. Niewątpliwie taka konstrukcja pytań referendalnych stanowi przystępną formę dla wyborców i pozwala lepiej realizować ich prawo wyboru.

Na podstawie art. 115 ust. 7 Konstytucji z 1976r., nie można zarządzić ani przeprowadzić referendum w okresie między zarządzeniem a przeprowadzeniem ogólnokrajowych wyborów do organów państwowych, rządów regionów autonomicznych i organów władz lokalnych, a także deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo, zgodnie z art. 9, referendum nie może być zwołane w czasie stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego. Decyzji

o zwołaniu w tym okresie referendum nie może podjąć nawet tymczasowy Prezydent Republiki.

Zanim dojdzie do zarządzenia referendum, Prezydent Republiki, na podstawie art. 115 ust. 9 Konstytucji z 1976r., poddaje prewencyjnej i obowiązkowej kontroli konstytucyjności i legalności propozycje referendum przedstawione mu przez Zgromadzenie Republiki lub rząd. Tej kontroli dokonuje portugalski Trybunał Konstytucyjny, do czego uprawniony jest na podstawie art. 223 ust. 2 pkt f Konstytucji z 1976r. W ciągu ośmiu dni po opublikowaniu uchwały Zgromadzenia Republiki lub Rady Ministrów, na podstawie art. 26 ustawy z 1998r. Prezydent Republiki przedkłada propozycję referendum Trybunałowi Konstytucyjnemu w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny dokonuje przeglądu i oceny w terminie 25 dni, który może zostać skrócony przez Prezydenta Republiki ze względu na pilną potrzebę. Po wydaniu orzeczenia, Prezes Trybunału Konstytucyjnego w myśl art. 33 ustawy z 1998r. niezwłocznie przekazuje je Prezydentowi Republiki i przesyła do publikacji w serii A pierwszego wydania *Diário da República* następnego dnia.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna, że propozycja referendum jest niezgodna z Konstytucją, w szczególności z powodu nieprzebrzegania przepisów dotyczących prawa wyborczego, Prezydent Republiki na podstawie art. 28 ustawy z 1998r., nie może zarządzić przeprowadzenia referendum i zwraca propozycję wnioskodawcy. Zgromadzenie Republiki lub rząd po usunięciu elementów uchwały dotkniętych niekonstytucyjnością mogą ponownie przedstawić ją Prezydentowi, który raz jeszcze przedkłada propozycję Trybunałowi Konstytucyjnemu w celu przeprowadzenia kolejnej prewencyjnej kontroli konstytucyjności i legalności, w tym oceny wymogów z punktu widzenia prawa wyborczego. Orzeczenie Trybunału stwierdzające konstytucyjność i legalność wniosku uprawnia Prezydenta na podstawie art. 34 ustawy z 1998r. do zarządzenia referendum w ciągu 20 dni po opublikowaniu orzeczenia. Referendum przeprowadza się w tym samym dniu na całym terytorium państwa, w niedzielę lub dzień świąteczny.

Wyniki referendum są publikowane, zgodnie z art. 119 ust. 1 pkt. i Konstytucji z 1976r., w dzienniku urzędowym *Diário da República*. Zgodnie z artykułem 240 ustawy z 1998r., referendum ma skutek wiążący tylko wtedy, gdy liczba głosujących przekracza połowę zarejestrowanych wyborców. Artykuł 242 ustawy z 1998r. uniemożliwia Prezydentowi Republiki odmowę ratyfikacji traktatu międzynarodowego, podpisania aktu zatwierdzającego umowę międzynarodową lub uchwalenia aktu ustawodawczego, gdy nie zgadza się ze znaczeniem ustalonym w wiążącym referendum.

Z kolei zgodnie z art. 243 ustawy z 1998r. Zgromadzenie Republiki lub Rząd nie mogą zatwierdzić umowy międzynarodowej lub aktu ustawodawczego odpowiadającego pytaniom, na które udzielono negatywnej odpowiedzi z mocą wiążącą, z wyjątkiem przypadku nowych wyborów Zgromadzenia Republiki lub przeprowadzenia nowego referendum, w którym udzielono odpowiedzi twierdzącej.

4.2. Praktyka głosowania i problemy interpretacyjne

4.2.1. Włochy

Zgodnie z ogólną regulacją artykułu 2 Konstytucji, Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka, zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija on swoją osobowość i wymaga wypełniania niedających się uchylić obowiązków solidarności politycznej, ekonomicznej i społecznej. Dodatkowo, artykuł 31 zdanie drugie Konstytucji stanowi, że państwo chroni macierzyństwo, dzieci i młodzież, wspierając instytucje niezbędne dla osiągnięcia tego celu.

Do lat 70. XX w. aborcja była penalizowana przez włoski kodeks karny³⁷¹ z 19 października 1930r., n. 1398. Karani byli również ci, którzy nakłaniali kobiety do aborcji³⁷². Gdy skutek dokonanej aborcji doszło do śmierci kobiety, zgodnie z artykułem 549 kodeksu karnego, karą za dokonanie tego czynu było pozbawienie wolności na okres od dwunastu do dwudziestu lat. Jeśli skutkiem aborcji było jedynie uszkodzenie ciała, kara zmniejszała się na okres od dziesięciu do piętnastu lat. Karane było również podawanie środków mających na celu wywołanie aborcji lub dopuszczanie się tego czynu wobec kobiety w tym celu, co do której istnieje przypuszczenie, że jest w ciąży (artykuł 550). Na łagodniejszą karę mogli liczyć ci, którzy dokonywali aborcji w celu ratowania czci własnej lub osoby bliskiej. Wówczas wymiar kary, zgodnie z art. 551 kodeksu, zmniejszał się od połowy do dwóch trzecich wysokości kary przewidzianej w art. 545, 546, 547, 548, 549 i 550.

³⁷¹ Zgodnie z jego artykułem 545, kto powoduje aborcję kobiety bez jej zgody, podlega karze pozbawienia wolności od siedmiu do dwunastu lat. Na podstawie art. 546, ten kto dokonywał aborcji u kobiety za jej zgodą, podlegał karze pozbawienia wolności od dwóch do pięciu lat. Tej samej karze podlegała kobieta, która zgodziła się na aborcję. Natomiast kobieta, która pośredniczyła w dokonaniu aborcji, podlegała karze pozbawienia wolności od roku do czterech lat, zgodnie z art. artykułem 547.

Dostęp: <http://www.uwm.edu.pl/kpkm/uploads/files/codice-penale.pdf> (25/08/2021).

³⁷² Zgodnie z artykułem 548 kodeksu karnego, każdy – z wyjątkiem przypadków współudziału w przestępstwie przewidzianym w poprzednim artykule – kto nakłania kobietę ciężarną do dokonania aborcji, dostarczając jej odpowiednich środków, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do dwóch lat.

Jedynym wyjątkiem od poniesienia odpowiedzialności w wyniku dokonania czynu zabronionego w postaci aborcji był artykuł 54 kodeksu karnego z 1930r. zgodnie z którym, nie podlegał karze ten, kto dopuścił się tego czynu, jeżeli został do tego zmuszony koniecznością ratowania siebie lub innych przed grożącym mu w danej chwili niebezpieczeństwem ciężkiego uszkodzenia ciała, niebezpieczeństwem, którego nie spowodował dobrowolnie, ani nie można go było uniknąć w inny sposób, pod warunkiem, że czyn był proporcjonalny do niebezpieczeństwa. Przepis pierwszej części tego artykułu stosowano również wtedy, gdy stan konieczności został spowodowany groźbą innej osoby. W takim jednak przypadku osoba, która zmusiła go do popełnienia czynu popełnionego przez osobę, której grożono, ponosiła odpowiedzialność za ten czyn. Dodatkowo, artykuł 553 kodeksu karnego z 1930r. regulował zakaz reklamy jakichkolwiek środków antykoncepcyjnych³⁷³.

Wymienione przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej miały surowy i rozległy charakter, ponieważ przewidywały stosunkowo surowe kary pozbawienia wolności za wszystkie zachowania prowadzące do aborcji. Wyżej wymieniona regulacja stała się przedmiotem debaty na początku lat 70. XX w., z uwagi na pojawiające się wówczas liczne doniesienia o zgonach będących następstwem nielegalnych aborcji³⁷⁴. Wówczas zaczęto zastanawiać się nad uchYLENIEM tych przepisów, uznając je za faszystowski relik. Przepisy karne odnoszące się do zakazu aborcji były przedmiotem orzekania włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, który w 1975 roku orzekł, że chociaż konstytucja chroni życie nienarodzonych, to prawo do życia i zdrowia kobiety w ciąży ma pierwszeństwo przed roszczeniem do życia nienarodzonych we wczesnych stadiach ciąży. W swoim orzeczeniu Trybunał zwrócił się do ustawodawcy o opracowanie nowych przepisów, które zliberalizowałyby dostęp do aborcji³⁷⁵.

Pierwsza propozycja zniesienia zakazu aborcji przedstawiona przez socjalistę Aialdo Banfiego pozostawiono bez rozpoznania z powodu przedterminowego rozwiązania parlamentu. Drugi projekt ustawy o podobnej tematyce, zgłoszony przez ruchy feministyczne, nie osiągnął wymaganej liczby 50 tys. podpisów niezbędnych do złożenia w Parlamencie.

³⁷³ „Kto publicznie nawołuje lub propaguje praktyki przeciwko prokreacji, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku lub grzywny do czterystu tysięcy lirów. Kary te stosuje się łącznie, jeżeli czyn popełniono z chęci zysku”.

³⁷⁴ A. Iacarella, *Breve ricostruzione storica dell'approvazione della legge n. 194 del 1978. Dall'avvio del dibattito culturale ai referendum del 1981*,

http://www.carminella.it/images/Breve_storia_dellaborto_in_Italia.pdf, s. 2 (dostęp: 14/09/2021).

³⁷⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Portugalii z dnia 18 lutego 1975r., no. 27 del 1975 (tekst orzeczenia dostępny na stronie: <https://www.giurcost.org/decisioni/1975/0027s-75.html>).

Pierwszy projekt, który poddano głosowaniu w parlamencie, został zgłoszony do Izby Deputowanych w dniu 11 lutego 1973r. autorstwa socjalistycznego deputowanego Loris Fortuny. Projekt Fortuny dopuszczał możliwość przeprowadzenia zabiegu aborcji przy spełnieniu kumulatywnie dwóch przesłanek: 1. otrzymanie zgody trzech lekarzy oraz 2. kontynuacja ciąży wiąże się z poważnym zagrożeniem życia lub integralności fizycznej i psychicznej kobiety lub istnieje ryzyko wad rozwojowych nienarodzonego dziecka. Projekt Fortuny dopuszczał dodatkowo możliwość odmowy dokonania aborcji z przyczyn światopoglądowych (klauzula sumienia)³⁷⁶. Partie polityczne proponowały własne projekty ustaw w tym aspekcie, po czym pod koniec 1975 roku w Senacie został zatwierdzony tekst łączony. Nie został on uchwalony z uwagi na koniec szóstej kadencji parlamentu i cały proces musiał zostać wznowiony po wyborach w 1976 r.³⁷⁷. Ostateczny tekst ustawy udało się uchwalić dopiero dwa lata później w 1978 roku, czego powodem były różnorodność opinii i prezentowanych postulatów³⁷⁸.

Ustawa ostatecznie została przyjęta 22 maja 1978 r. (n. 194) jako Ustawa No. 194 z 22 maja 1978 w sprawie ochrony socjalnej macierzyństwa i dobrowolnego przerywania ciąży³⁷⁹, dalej: ustawa z 1978r. Już w jej art. 1 ustawodawca zawarł stwierdzenie, że regulowana niniejszym aktem aborcja nie jest środkiem kontroli urodzeń, a państwo chroni życie ludzkie i macierzyństwo. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zdefiniowanie momentu, od którego występuje życie ludzkie.

Ustawa z 1978r. dopuszczała możliwość przerwania ciąży w ciągu pierwszych 90 dni ciąży, u których kontynuacja ciąży, porodu lub macierzyństwo poważnie zagrażałoby ich zdrowiu fizycznemu lub psychicznemu, biorąc pod uwagę ich stan zdrowia, sytuację ekonomiczną, społeczną lub rodzinną, okoliczności, w których doszło do poczęcia lub prawdopodobieństwo, że dziecko urodzi się z wadami rozwojowymi.

³⁷⁶ L. Caldwell, *Abortion in Italy*, „Feminist Review”, 1981 No. 7, s. 52.

³⁷⁷ *Ibidem*, s. 52–53.

³⁷⁸ Przykładowo, Partia Neofaszystowska (MSI) argumentowała, że wprowadzenie klauzuli, zgodnie z którą zgoda jednego z rodziców byłaby wystarczająca w przypadku nieletniej starającej się o aborcję, naruszyłoby równość małżonków przewidzianą w art. 3 Konstytucji. Z Kolei lewica (Democrazia Proletaria (DP), PR, część PSI) argumentowała, że włączenie stwierdzenia o prawie do życia jako klauzuli wstępnej do ustawy o aborcji stanowi sposób na ograniczenie wolności kobiet w podejmowaniu decyzji. Partia Komunistyczna kładła nacisk na aborcję jako rozwiązanie ostateczne, z odpowiedzialnością wspólną męża i żony, które coraz bardziej charakteryzują współczesną rodzinę. Podkreślali społeczne aspekty macierzyństwa, od dawna będące częścią ich platformy, ale liberalizację aborcji postrzegali jako prywatne rozwiązanie publicznych problemów społecznych. Kościół Katolicki, partia chrześcijańsko-demokratyczna i znaczna większość katolickich wyborców była oczywiście przeciwna aborcji (T. Pitch, *Decriminalization or legalization? The abortion debate in Italy*, „Women and Criminal Justice”, 3(1), s. 29–30., także: L. Caldwell, *Abortion in Italy...*, s. 54).

³⁷⁹ Ustawa No. 194 z 22 maja 1978 w sprawie ochrony socjalnej macierzyństwa i dobrowolnego przerywania ciąży tekst dostępny na stronie: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Part I, 2 May 1978, No. 140, pp. 3642–3646.

Z wnioskiem o przerwanie ciąży mogła zwrócić się wyłącznie kobieta w ciąży i tylko osobiście. Jeżeli wnioskodawczyni nie ukończyła 18 roku życia, do przerwania ciąży wymagana była zgoda osoby sprawującej władzę rodzicielską nad kobietą lub jej opiekuna na podstawie art. 12 ustawy z 1978r. Wniosek należało skierować do publicznej poradni lub do w pełni autoryzowanej agencji medyczno–socjalnej [*struttura socio–sanitaria*] lub do wybranego przez siebie lekarza, którzy zobowiązani byli do zbadania sytuacji kobiety (która stanowi przyczynę ubiegania się o aborcję) oraz pouczenia o możliwości rozwiązania problemów w inny sposób i zapewnienie jej pomocy podczas ciąży, jak i po porodzie. W przypadku, gdy lekarz poradni lub agencji medycznej bądź lekarz wybrany przez kobietę, stwierdził, że ze względu na okoliczności przerwanie ciąży jest pilnie potrzebne, niezwłocznie wydawał kobiecie zaświadczenie potwierdzające pilność przypadku. Po otrzymaniu tego zaświadczenia, kobieta mogła zgłosić się do jednej z placówek uprawnionych do wykonywania zabiegów przerwania ciąży. Natomiast jeśli nie stwierdzono, że przerwanie ciąży jest pilnie potrzebne, lekarz poradni lub agencji medyczno–socjalnej lub lekarz wybrany przez kobietę, na podstawie art. 5 ustawy z 1978r. wydawał jej kopię dokumentu podpisanego przez siebie potwierdzającego ciążę oraz obowiązek zastanowienia się przez okres siedmiu dni. Po upływie tego okresu kobieta mogła zabrać wydany jej dokument i zgłosić się do jednej z uprawnionych placówek w celu przerwania ciąży.

Miejsce dokonania zabiegu przerwania ciąży regulował art. 8 ustawy z 1978r., zgodnie z którym zabiegu tego dokonać miał lekarz zatrudniony na oddziale położnictwa i ginekologii szpitala ogólnego. Przerwanie ciąży mogło być również przeprowadzone w publicznych szpitalach specjalistycznych, w instytutach i zakładach oraz w instytucjach, o których mowa była w ustawie nr 817 z 26 listopada 1973 r. i w dekreście prezydenta Republiki nr 754 z 18 czerwca 1958 r., na każde żądanie właściwych organów administracyjnych. W ciągu pierwszych 90 dni, przerwanie ciąży mogło być również wykonane w domach opieki, które były autoryzowane przez regiony i posiadały wymagane wyposażenie medyczne oraz odpowiednie usługi położnicze i ginekologiczne. Nadto, w ciągu pierwszych 90 dni przerwanie ciąży mogło być również dokonane po utworzeniu lokalnych jednostek medyczno–socjalnych, w odpowiednio wyposażonych przychodniach publicznych [*poliaambulatori pubblici*], działających przy szpitalach licencjonowanych przez regiony.

Ustawa z 1978 roku zawierała również możliwość odwołania się klauzuli sumienia przy odmowie przeprowadzenia aborcji. Zgodnie bowiem z art. 9 tej ustawy, personel medyczny i inny personel nie mógł być zobowiązany do udzielania pomocy przy zabiegach, o których

mowa w ust. 5 i 7, ani przy przerywaniu ciąży, jeżeli uprzednio powołał się na klauzulę sumienia. Deklaracja taka musiała być przekazana wojewódzkiemu lekarzowi interniście, a w przypadku personelu szpitala lub domu opieki społecznej – dyrektorowi medycznemu.

Ustawa z 1978r. zawierała ponadto kary za bezprawne doprowadzenie do przerywania ciąży oraz nakłanianie lub zmuszanie do aborcji. Zgodnie z art. 17 tej ustawy, każda osoba, która w sposób niezgodny z prawem doprowadzała kobietę do przerywania ciąży, podlegała karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do dwóch lat. Kto w ten sam sposób doprowadzał do przedwczesnego porodu kobiety, podlegał tej samej karze, zmniejszonej o połowę. Jednak, jeżeli czyn został popełniony z naruszeniem norm ochrony pracy, kara ulegała zaostrzeniu. Natomiast, według art. 18 ustawy z 1978r., każda osoba nakłaniająca do przerywania ciąży bez zgody kobiety podlegała karze pozbawienia wolności od czterech do ośmiu lat. Zgodę uzyskaną przy użyciu przemocy, gróźb lub pod fałszywym pretekstem uważano za nieudzieloną. Tej samej karze podlegał każdy, kto doprowadzał do przerywania ciąży przez działania mające na celu zranienie kobiety. Kara ta była zmniejszana o połowę, jeżeli obrażenia powodowały przyspieszenie porodu. Jeżeli kobieta zmarła w wyniku przerywania ciąży, kara wynosiła od ośmiu do szesnastu lat pozbawienia wolności. Jeżeli natomiast skutkiem aborcji było bardzo ciężkie uszkodzenie ciała, kara wynosiła od sześciu do dwunastu lat pozbawienia wolności. Kary ustanowione w tym artykule ulegały zaostrzeniu, jeżeli kobieta nie ukończyła 18 lat.

Warto podkreślić, że ustawa z 1978r. równoważy życie matki i życie nienarodzonego dziecka, pozostawiając matce ostateczny wybór co do przeprowadzenia zabiegu. Obecny w ustawie obowiązek lekarza użycia środków mających uświadomić kobiecie inne (niż aborcja) możliwości rozwiązania swojej sytuacji oraz skierowania jej na 7-dniowy okres zastanowienia się świadczy o tym, że prawo włoskie uznaje, że w momencie zdolności do życia nienarodzony jest istotą ludzką, o którą należy walczyć. Potwierdzeniem tego jest również utrzymanie odpowiedzialności karnej na wciąż wysokim poziomie represyjności.

Ustawa Fortuna — Baslini nie była najlepiej ocenianym rozwiązaniem w kwestii legalizacji aborcji we Włoszech. Nie bez znaczenia przy ocenie tej ustawy pozostawało także stanowisko Papieża Jana Pawła II, który w wielu swoich encyklikach (w szczególności *Evangelium Vitae*) wyraźnie krytykował wszelkie rozwiązania, które prowadziły do aborcji, jak i personel medyczny przeprowadzający zabieg. W związku z tym na początku lat 80. XX w. w bezprecedensowej sytuacji politycznej przedstawiono trzy propozycje nowego aktu dotyczącego aborcji. Tak zwana „restrykcyjna propozycja” wypłynęła od środowisk pro-life,

zakładająca całkowite uchylene lub ograniczenie zakresu prawa aborcyjnego³⁸⁰. Z kolei Partia Radykalna rozpoczęła zbieranie podpisów pod inną propozycją referendum, wzywającą do bardziej dostępnej, legalnej aborcji³⁸¹. Natomiast tzw. propozycja maksymalna zakładała całkowity zakaz aborcji. Ponieważ ta ostatnia propozycja nie uwzględniała orzeczenia Sądu Najwyższego z 1975 r. stwierdzającego, że prawo do zdrowia kobiety w ciąży jest nadrzędne wobec prawa nienarodzonego płodu, byłaby ona *de facto* antykonstytucyjna. Z tego powodu maksymalna propozycja nigdy nie została przedstawiona głosującym³⁸².

Ostatnia z propozycji, tzw. propozycja minimalna, zakładała ograniczenie legalnej aborcji do przypadków, w których zagrożone jest życie lub zdrowie fizyczne (nie psychiczne) ciężarnej kobiety. Aborcja byłaby zakazana z jakiegokolwiek innego powodu. Nie czyniono tu żadnych rozróżnień w odniesieniu do wieku kobiety, czasu trwania ciąży czy upośledzenia umysłowego. Nie istniały żadne przepisy dotyczące wad rozwojowych płodu lub okoliczności takie jak gwałt czy kazirodztwo. Dobrowolna aborcja byłaby karana więzieniem do 3 lat; kobieta poddająca się nielegalnej aborcji mogła otrzymać 100 dolarów grzywny³⁸³.

W dniu 26 czerwca 1980r. zakończyło się zbieranie podpisów pod referendum. Zdecydowano, że przedmiotem referendum będzie propozycja restrykcyjna i minimalna³⁸⁴, a datę referendum ustalono na dzień 17 maja 1981r. W referendum obie propozycje poddane pod głosowanie zostały odrzucone odpowiednio większością 67,9% i 88,5% głosów³⁸⁵. Wynik ten oznaczał, że ustawa z 1978r. została utrzymana w mocy.

4.2.2. Irlandia

Do roku 1967 aborcja była przestępstwem w tym kraju. Sekcja 58 z *Offences Against the Person Act 1861* zakładała, że każda kobieta będąca brzemienną, która w celu wywołania własnego poronienia, bezprawnie zażyje jakąkolwiek truciznę lub inną szkodliwą substancję, albo bezprawnie użyje jakiegokolwiek narzędzia lub innego środka w podobnym celu, oraz każdy, kto w celu wywołania poronienia u jakiejkolwiek kobiety bez względu na to, czy jest ona brzemienna czy nie, bezprawnie podaje jej lub powoduje zażycie przez nią jakiegokolwiek

³⁸⁰ E. DiMarco, *The Tides of Vatican Influence in Italian Reproductive Matters: From Abortion to Assisted Reproduction*, „Rutgers Journal of Law and Religion” 10, no. 2/2009, s. 12.

³⁸¹ M. Nijsten, *Abortion and Constitutional Law. A comparative European–American study*, Florence 1990, s. 102.

³⁸² M. Fillicori, C. Flamigni, E. Saviotti, *Law and Abortion in Italy*, [w:] E.S.E. Hafez, *Voluntary Termination of Pregnancy. Advances in Reproductive Health Care*, Lancaster 1984, s. 158.

³⁸³ Ibidem.

³⁸⁴ G. Perico, *Referendum sull'aborto*, „Aggiornamenti Sociali” 11, 1980, s. 241.

³⁸⁵ M. Fillicori, C. Flamigni, E. Saviotti, *Law and Abortion ...*, s. 160.

trucizny lub innej szkodliwej substancji albo bezprawnie używa jakiegokolwiek narzędzia lub innego środka w podobnym celu, jest winny przestępstwa, a będąc za nie skazanym, podlega dożywotniemu pozbawieniu wolności³⁸⁶. Dodatkowo zgodnie z sekcją 59 tego aktu, ktokolwiek bezprawnie dostarcza lub pozyskuje jakąkolwiek truciznę lub inną szkodliwą rzecz lub jakiegokolwiek narzędzie lub rzecz, wiedząc, że są one przeznaczone do bezprawnego użycia lub wykorzystania w celu wywołania poronienia u jakiegokolwiek kobiety, bez względu na to, czy jest ona brzemienna, czy nie, jest winny wykroczenia, a będąc za nie skazanym, podlega karze pozbawienia wolności³⁸⁷.

Warto zwrócić uwagę na szczególną represyjność tych przepisów karnych, które przewidywały najsurowszą możliwą karę w postaci dożywotniego pozbawienia wolności za czyny prowadzące do usunięcia ciąży. To pokazuje głębokie zakorzenienie systemu prawnego tego kraju w nauczaniu Kościoła Katolickiego, który traktował i nadal traktuje te kwestię bardzo surowo. Przepisy te pozostają w niezmienionej treści do dziś, mimo że od lat 50. XX w. nikt nie został oskarżony o popełnienie przestępstwa na ich podstawie³⁸⁸.

Irlandzkie środowiska antyaborcyjne zaniepokojone były brytyjską decyzją z 1939r. w sprawie *Rex v. Bourne*³⁸⁹. W następstwie tej sprawy uchwalono w Wielkiej Brytanii w 1967 r. ustawę aborcyjną (*Abortion Act*), która legalizowała aborcje wykonywane w pierwszym trymestrze, jeśli ciąża byłaby szkodliwa dla fizycznego lub psychicznego zdrowia kobiety lub

³⁸⁶ Sec. 58. „Every woman, being with child, who, with intent to procure her own miscarriage, shall unlawfully administer to herself any poison or other noxious thing, or shall unlawfully use any instrument or other means whatsoever with the like intent, and whosoever, with intent to procure the miscarriage of any woman, whether she be or be not with child, shall unlawfully administer to her or cause to be taken by her any poison or other noxious thing, or shall unlawfully use any instrument or other means whatsoever with the like intent, shall be guilty of felony, and being convicted thereof shall be liable . . . to be kept in penal servitude for life”.

³⁸⁷ 59. „Whosoever shall unlawfully supply or procure any poison or other noxious thing, or any instrument or thing whatsoever, knowing that the same is intended to be unlawfully used or employed with intent to procure the miscarriage of any woman, whether she be or be not with child, shall be guilty of a misdemeanor, and being convicted thereof shall be liable . . . to be kept in penal servitude”

³⁸⁸ E. Mills, J. McConvill, *The 2002 Irish abortion referendum: question of constitutionalism and conscience*, „European Journal of Law Reform”, 4 (3) 2002, s. 482, podobnie: S. Bouclin, *Abortion in Post-X Ireland. Windsor Review of Legal and Social Issues* 13/2002, s. 136; S. J. Johansen, *Clearly ambiguous: visitor's view of the Irish abortion referendum of 2002*, „Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review”, 25(2) 2003, s. 207.

³⁸⁹ Sprawa dotyczyła 14-letniej dziewczyny, która stała się ofiarą przestępstwa zbiorowego gwałtu. Część sprawców została zidentyfikowana i osądzona. Jednakże dziewczyna zaszła w ciążę. W związku z czym dnia 14 czerwca 1938 roku poddała się aborcji, której dokonał Aleck William Bourne (chirurg położnik, za jej zgodą i jej rodziców. Bourne był sądzony z oskarżenia o bezprawne użycie narzędzia z zamiarem wywołania poronienia na podstawie sekcji 58 Offences Against the Person Act 1861. Niemniej jednak, Bourne został uniewinniony, co oznacza, że nie było możliwości złożenia apelacji. Orzeczenie w sprawie X okazało się przełomowe z uwagi na fakt, iż stwierdzono w nim, że lekarz, który dokonał aborcji, nie ponosi odpowiedzialności na mocy ustawy z 1861 r., jeśli aborcja była konieczna, aby uchronić kobietę przed zagrożeniem zdrowia fizycznego lub psychicznego

[https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/69970012/ACCEPTED_VERSION_WITHOUT_TRACKING_29_FEB_2016_R_v._Bourne_commentary_Bibblings_MN_revised_080216_Lois_edits.pdf].

jej rodziny. Ustawa legalizowała również aborcję w drugim trymestrze, jeśli płód był poważnie upośledzony³⁹⁰.

Irlandzcy przeciwnicy aborcji dostrzegali pewną zmianę linii orzeczniczej, która uznała prawo do integralności cielesnej jako jedno z praw osobistych gwarantowanych przez Konstytucję Irlandii. Obawiali się, że to ułatwi legalizację aborcji. Irlandzki High Court spróbował zdefiniować prawo do integralności cielesnej jako „oznaczające, że żadne okaleczenie ciała lub któregokolwiek z jego członków nie może być dokonane na jakimkolwiek obywatelu z upoważnienia prawa, z wyjątkiem dbania o dobro całego ciała i że żaden proces, który jest lub może, z dużym prawdopodobieństwem, być niebezpieczny lub szkodliwy dla życia lub zdrowia obywateli lub któregokolwiek z nich, nie może być narzucony (w sensie uczynienia go obowiązковым) przez ustawę Oireachtas”³⁹¹.

Przystąpienie w 1973r. Irlandii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej rodziła wśród przeciwników aborcji dodatkowe obawy konieczności dokonania reform w celu zbliżenia porządku prawnego do prawa wspólnotowego. Wskazywano, że swobodny przepływ osób może ułatwić obywatelkom Irlandii podróż do Wielkiej Brytanii lub innego państwa w celu aborcji (rozwój turystyki aborcyjnej). Poza tym stopniowa liberalizacja przepisów może skutkować złagodzeniem podejścia do aborcji w Irlandii. Obawy te okazały się na tyle silne, że w latach 80. XX w. środowiska konserwatywne rozpoczęły kampanię, której celem było umieszczenie przepisu w Konstytucji literalnie chroniącego prawo do życia dzieci nienarodzonych³⁹². Było to zamierzone działanie mające na celu utrudnienie w przyszłości dokonania legalizacji aborcji³⁹³ z uwagi na to, że zmiana Konstytucji wymaga przeprowadzenia bardziej skomplikowanej procedury.

³⁹⁰ Według *Abortion Act of 1967*, Sekcji 1 Medical termination of pregnancy:

(1) Subject to the provisions of this section, a person shall not be guilty of an offence under the law relating to abortion when a pregnancy is terminated by a registered medical practitioner if two registered medical practitioners are of the opinion, formed in good faith—

(a) that the pregnancy has not exceeded its twenty-fourth week and that the continuance of the pregnancy would involve risk, greater than if the pregnancy were terminated, of injury to the physical or mental health of the pregnant woman or any existing children of her family; or

(b) that the termination is necessary to prevent grave permanent injury to the physical or mental health of the pregnant woman; or

(c) that the continuance of the pregnancy would involve risk to the life of the pregnant woman, greater than if the pregnancy were terminated; or

(d) that there is a substantial risk that if the child were born it would suffer from such physical or mental abnormalities as to be seriously handicapped.

³⁹¹ Orzeczenie *Ryan v. A.G.* [1965] IESC 1; [1965] IR 294 (3rd July, 1965), dostęp: <https://ie.vlex.com/vid/ryan-v-attorney-general-805132561> (22/09/2021).

³⁹² E. Mills, J. McConvill, *The 2002 Irish abortion referendum...*, s. 482–483.

³⁹³ Stwierdził to choćby Supreme Court w orzeczeniu *A.G. v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1 (5th March, 1992), <https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1992/1.html> (dostęp: 22/09/2021).

Zgłoszono wówczas projekt ustawy *Referendum (Amendment) Act 1983*, nazywany również ósmą poprawką do Konstytucji, który zakładał wprowadzenie do art. 40 Konstytucji Irlandii następującego ustępu: „3^o Państwo uznaje prawo do życia nienarodzonych i, mając na względzie równe prawo do życia matki, gwarantuje w swych ustawach poszanowanie tego prawa, a w miarę możliwości także jego obronę i ochronę”³⁹⁴. Parlament przyjął ósmą poprawkę stosunkiem głosów 2:1³⁹⁵, po czym poddano ją pod głosowanie obywateli w referendum, w którym 67% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem tej poprawki, 33% było przeciw. Frekwencja wyniosła wówczas 53,7%³⁹⁶.

Pomimo konstytucyjnej gwarancji ochrony życia nienarodzonych, środowiska pro-life nie zaprzestały swojej działalności, bowiem zagrożenia dla ósmej poprawki upatrywały w organizacjach, których działalność opierała się na pomocy kobietom w znalezieniu za granicą ośrodków wykonujących zabiegi przerywania ciąży. W kwestii działalności tychże organizacji orzekały sądy krajowe, a nawet Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *SPUC v. Open Door Counselling Ltd. i Dublin Well Woman Centre Ltd.*³⁹⁷

Asumptem dla podjęcia na nowo kwestii legalizacji aborcji w Irlandii stała się sprawa *Attorney General v. X*³⁹⁸, w wyniku której Supreme Court zezwolił na wyjazd z kraju w celu dokonania terminacji ciąży u pokrzywdzonej, podając powód w postaci konieczności ochrony jej życia (pokrzywdzona groziła samobójstwem). Środowiska antyaborcyjne rozpoczęły kampanię mającą na celu kolejną nowelizację Konstytucji, tym razem polegającą na wprowadzeniu poprawki stwierdzającej, że groźba samobójstwa nie stanowi rzeczywistego i istotnego zagrożenia dla życia. Miało to ograniczyć skutki sprawy X. Zwolennicy aborcji zaś dążyli do wprowadzenia do Konstytucji przepisu gwarantującego Irlandkom prawo do uzyskania informacji o zagranicznych usługach aborcyjnych oraz do wyjazdu za granicę w celu dokonania aborcji³⁹⁹.

³⁹⁴ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/act/14/enacted/en/print#sec2> (dostęp: 20/09/2021).

³⁹⁵ R. A. Yorke, *Tiocfiadh Ar La: Ireland's Struggle ...*, s. 85.

³⁹⁶ <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/poll-to-introduce-eighth-amendment-in-1983-had-53-7-turnout-1.3508753> (dostęp: 20/09/2021).

³⁹⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 29 października 1992r., Application No. 14234/88 by Open Door Counselling Ltd., Application No. 14235/88 by Dublin Well Woman Centre & Others, against Ireland against Ireland: <https://uniteforreprorights.org/wp-content/uploads/2017/12/ECtHR-1992-Open-Door-and-Dublin-Well-Woman-v.-Ireland.pdf> (dostęp: 22/09/2021).

³⁹⁸ Wyrok Supreme Court w sprawie *A.G. v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1 (5th March, 1992), <https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1992/1.html> (dostęp: 22/09/2021).

³⁹⁹ E. Mills, J. McConvill, *The 2002 Irish abortion referendum...*, s. 485.

Oireachtas natychmiast przedłożył wyborcom zestaw trzech proponowanych poprawek do Konstytucji⁴⁰⁰. Pierwszą z nich była propozycja zmiany Konstytucji w celu zapewnienia legalnej aborcji w przypadku, gdyby istniało rzeczywiste i znaczące ryzyko dla życia matki, z wyjątkiem ryzyka samobójstwa. Jej przyjęcie ograniczyłoby zatem wpływ sprawy „X”. Druga z propozycji miała na celu zapewnienie, że kobiecie nie będzie można przeszkodzić w opuszczeniu kraju celem dokonania aborcji za granicą i brzmiała następująco: „Niniejsza podsekcja nie ogranicza wolności podróżowania między państwem a innym państwem”. Trzecia propozycja pozwalała na udzielanie w Irlandii informacji na temat usług aborcyjnych za granicą i stanowiła: „Niniejsza podsekcja nie ogranicza swobody uzyskiwania lub udostępniania w państwie, z zastrzeżeniem warunków, które mogą być ustanowione przez prawo, informacji dotyczących usług dostępnych zgodnie z prawem w innym państwie”⁴⁰¹. Referendum, w którym przedstawiono trzy odrębne propozycje, odbyło się w listopadzie 1992 roku. W głosowaniu wzięło udział 68,18% wyborców. Pierwsza propozycja została odrzucona (stosunkiem 65,35% do 34,65%). Druga propozycja została przyjęta i stała się Trzynastą Poprawką do Konstytucji (dodaną do art. 40.3.3). Trzecia propozycja również została przyjęta i stała się Czternastą Poprawką (również dodaną do art. 40.3.3)⁴⁰².

W 1995r. Oireachtas uchwalił *Regulation of Information (Services Outside the State for Termination of Pregnancies) Act 1995*, która ustanowiła pewne ograniczenia w rozpowszechnianiu informacji o aborcji⁴⁰³. Zgodnie z jej przepisami, kobiety miały prawo do otrzymywania bezpłatnej informacji o usługach aborcyjnych (art. 3⁴⁰⁴), ale informacje te nie mogły popierać lub promować zabiegu aborcji (art. 5⁴⁰⁵).

⁴⁰⁰ S. J. Johansen, *Clearly ambiguous...*, s. 213–214.

⁴⁰¹ Wyrok ETPCz z dnia 16 grudnia 2010r. w sprawie *A, B AND C v. IRELAND*, Application no. 25579/05.

⁴⁰² R. A. Yorke, *Tiocfiadh Ar La: Ireland's Struggle ...*, s. 96–97.

⁴⁰³ *Regulation of Information (Services Outside the State for Termination of Pregnancies) Act 1995*, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/5/enacted/en/html> (dostęp: 22/09/2021).

⁴⁰⁴ 3.—(1) (a) Subject to paragraph (b), it shall not be lawful to publish or procure the publication of Act information—

(i) orally at a meeting to which the public have access whether upon payment or free of charge,

(ii) in a book, newspaper, journal, magazine, leaflet or pamphlet, or any other document,

(iii) in a film or a recording (whether of sound or images or both),

(iv) by means of radio or television, or

(v) by any other means to the public,

Unless—

(I) if the information relates to services provided in a particular place or to persons providing them in a particular place—

(A) the information relates only to services which are lawfully available in that place and to persons who, in providing them, are acting lawfully in that place, and

(B) the information and the method and manner of its publication are in compliance with the law of that place,

And

(II) the information is truthful and objective and does not advocate or promote, and is not accompanied by any advocacy or promotion of, the termination of pregnancy.

Przyczyną organizacji drugiego referendum w sprawie aborcji były obawy, w szczególności środowiska antyaborcyjnego, że zabieg ten będzie „wyłudany” przez kobiety grożące samobójstwem. W związku z tym w 1997r. rząd powołał Międzydepartamentálną Grupę Roboczą ds. Aborcji, której zadaniem było opracowanie możliwych scenariuszy rozwiązania tego problemu. Dwa lata później, w imieniu rządu, opublikowano Zieloną Księgę w sprawie aborcji, która przedstawiała siedem możliwości rozwiązania problemu wyłudzenia aborcji. Należały do nich: bezwzględny konstytucyjny zakaz aborcji; zmianę przepisów konstytucyjnych w taki sposób, aby ograniczyć zastosowanie skutków sprawy X; utrzymanie status quo; utrzymanie konstytucyjnego status quo z ustawodawczym przywróceniem zakazu aborcji; ustawodawstwo regulujące aborcję w okolicznościach określonych w sprawie X; powrót do stanowiska sprzed 1983r. oraz zezwolenie na aborcję z przyczyn innych niż określone w sprawie „X”⁴⁰⁶.

W obliczu przeprowadzenia tego referendum, Prezydent Irlandii Bertie Ahern ogłosił, że będzie dążył do wprowadzenia w życie opcji zakładającej zmianę przepisów konstytucyjnych w taki sposób, aby ograniczyć zastosowanie skutków sprawy X. W związku z tym zapowiedział, że w marcu 2002r. odbędzie się kolejne referendum, w którym wyborcy zostaną poproszeni o wypowiedzenie się w sprawie propozycji nowelizacji Konstytucji, która zezwalałaby na aborcję w przypadku rzeczywistego i istotnego zagrożenia życia kobiety innego niż groźba samobójstwa. Referendum to miało jeszcze jeden cel, mianowicie

(2) It shall not be lawful to sell or offer or distribute for sale or invite offers to buy, or distribute free of charge, anything in which Act information is published in contravention of subsection (1).

(3) It shall not be lawful to show or play a film or a recording (whether of sound or images or both) in relation to which there is a contravention of subsection (1) at a place to which the public have access whether upon payment or free of charge.

⁴⁰⁵ 5.—Where a person to whom section 5 applies is requested, by or on behalf of an individual woman who indicates or on whose behalf it is indicated that she is or may be pregnant, to give information, advice or counselling in relation to her particular circumstances having regard to the fact that it is indicated by her or on her behalf that she is or may be pregnant—

(a) it shall not be lawful for the person or the employer or principal of the person to advocate or promote the termination of pregnancy to the woman or to any person on her behalf,

(b) it shall not be lawful for the person or the employer or principal of the person to give Act information to the woman or to any person on her behalf unless—

(i) the information and the method and manner of its publication are in compliance with subparagraphs (I) and (II) of section 3 (1) (a) and the information is given in a form and manner which do not advocate or promote the termination of pregnancy,

(ii) at the same time, information (other than Act information), counselling and advice are given directly to the woman in relation to all the courses of action that are open to her in relation to her particular circumstances aforesaid, and

(iii) the information, counselling and advice referred to in subparagraph (ii) are truthful and objective, fully inform the woman of all the courses of action that are open to her in relation to her particular circumstances aforesaid and do not advocate or promote, and are not accompanied by any advocacy or promotion of, the termination of pregnancy.

⁴⁰⁶ E. Mills, J. McConvill, *The 2002 Irish abortion referendum...*, s. 486.

rozwiązanie niepewności prawnych, które istniały od czasu sprawy X. Proponowana wówczas ustawa o ochronie życia człowieka w ciąży (*Protection of Human Life in Pregnancy Bill* 2001) definiowała przestępstwo aborcji w celu zastąpienia sekcji 58 i 59 Ustawy z 1861 r. oraz zmniejszenia maksymalnej kary. Usunęła również groźbę samobójstwa jako podstawę legalnej aborcji. Dodatkowo, określała procedury medyczne mające na celu ochronę życia matki⁴⁰⁷.

Wyborcom zostało postawione pytanie: “Czy popiera Pan/Pani propozycję zmiany Konstytucji zawartą w poniższym projekcie ustawy? Twenty — fifth Amendment of the Constitution (Protection of Human Life in Pregnancy) Bill, 2001.” Rządowa poprawka do konstytucji w sprawie aborcji (nazywana dwudziestą piątą poprawką do Konstytucji) została odrzucona w referendum z 2002r. minimalną liczbą głosów (różnica między głosami za i przeciw wyniosła mniej niż 1% wszystkich oddanych głosów). Ostateczny wynik wyniósł 49,58% za i 50,42% przeciw, przy frekwencji 42,9%⁴⁰⁸.

Referendum z 2002r. wywołało mieszane uczucia i skutkowało jeszcze bardziej niezrozumiałą sytuacją prawną kobiet chcących dokonać zabiegu aborcji. Krytycy twierdzili, że referendum było pełne niejasności, które pozostawiały ważne pytania bez odpowiedzi⁴⁰⁹. Sytuacja chaosu prawnego w odniesieniu do aborcji w Irlandii trwała do 2013 roku. W wyniku nacisków społecznych (spowodowanych szeregiem spraw o zgwałcenie i zajście w niechcianą ciążę czy brak możliwości przeprowadzenia aborcji w kraju w przypadku obumarcia płodu, wskutek czego pacjentka umierała, jak to miało miejsce w przypadku sprawy Savity Halappanavar⁴¹⁰) i szczególnie brutalnej kampanii środowisk proaborcyjnych⁴¹¹, w 2013r. Oireachtas przyjął ustawę o ochronie życia w czasie ciąży (*Protection of Life During Pregnancy Act 2013*⁴¹² – dalej: PLDPA).

Nowe prawo zezwalało na aborcję w niezwykle wąskim zakresie przypadków: gdy dwóch lekarzy orzekło, że ciąża zagraża życiu (bez uwzględnienia zdrowia) kobiety w sposób „rzeczywisty i znaczący” (art. 7 PLDPA), lub gdy trzech lekarzy orzekło, że ryzyko to oznaczało perspektywę samobójstwa (art. 9 PLDPA). PLDPA nakładała także

⁴⁰⁷ *Ibidem*, s. 490.

⁴⁰⁸ <https://www.rte.ie/news/2002/0307/23822-abortion/> (dostęp: 22/09/2021).

⁴⁰⁹ S.J. Johansen, *Clearly Ambiguous...*, s. 219.

⁴¹⁰ A. Carnegie, R. Roth, *From the Grassroots to the Oireachtas: Abortion Law Reform in the Republic of Ireland*, „Health and Human Rights” 2019 Vol. 21, No. 2, s. 111.

⁴¹¹ *Ibidem*, s. 112.

⁴¹² Ustawa Protection of Life During Pregnancy Act 2013, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/act/35/enacted/en/pdf> (dostęp: 22/09/2021).

odpowiedzialność karną do 14 lat więzienia na każdego, kto uzyskał w sposób umyślny (nie spełniający warunków z art. 7 i 9 PLDPA) aborcję w Irlandii (art. 22 PLDPA).

Środowiska proaborcyjne skupione wokół utworzonej w 2012 roku Abortion Rights Campaign (ARC) uznały powyższą regulację za niewystarczającą. W związku z tym obrały za cel doprowadzenie do legalizacji bezpiecznej aborcji w Irlandii oraz usunięcie z Konstytucji ósmej poprawki. Referendum w sprawie uchylenia ósmej poprawki zaplanowano na 25 maja 2018r. Obywatele zagłosowali przytłaczającą większością głosów za zniesieniem zakazu aborcji, stosunkiem głosów 66,4% do 33,6%. Referendum z 2018r. zakończyło się zwycięstwem strony opowiadającej się za uchyleniem zakazu. Ósma poprawka, która przyznawała równe prawo do życia matce i nienarodzonemu dziecku, została zastąpiona nową regulacją⁴¹³.

4.2.3. Portugalia

Po II wojnie światowej i w czasie dyktatury Salazara nie tylko sam zabieg aborcji był zabroniony, ale i wszelkie informacje o nim. W czasach dyktatury planowanie rodziny i antykoncepcja były całkowicie zakazane w imię katolickiej i konserwatywnej ideologii reżimu⁴¹⁴.

Zgodnie z art. 358 portugalskiego Kodeksu Karnego z 1852r., kto umyślnie powodował przerwanie ciąży, używając w tym celu przemocy, środków farmakologicznych lub innych środków, jeżeli przestępstwo popełnione było bez zgody kobiety, podlegał karze czasowego lub długotrwałego pozbawienia wolności z obowiązkiem pracy. Jeżeli zaś przestępstwo zostało popełnione za zgodą kobiety, podlegał on karze czasowego lub dłuższego pozbawienia wolności. Kobieta, która wyraziła zgodę i skorzystała z przewidzianych środków lub która sama dobrowolnie dążyła do aborcji, podlegała takiej samej karze. Jeżeli jednak kobieta dopuściła się przestępstwa w celu ukrycia swojej hańby, karą było poprawcze pozbawienie wolności. Lekarz, chirurg lub aptekarz, który nadużywając swego zawodu, dobrowolnie przyczynili się do dokonania tego przestępstwa, wskazując lub dostarczając środki, ponosili te same kary, zastrzone według zasad ogólnych⁴¹⁵. Zmiany nastąpiły dopiero

⁴¹³ <https://www.bbc.com/news/world-europe-44256152>.

⁴¹⁴ R. Monteiro, *A descriminalização do aborto em Portugal: Estado, movimentos de mulheres e partidos políticos*, „Análise Social” 204, XLVII (3.º), 2012, s. 590.

⁴¹⁵ Artigo 358: Aquelle, que de proposito fizer abortar uma mulher pejada, empregando para este fim violencias, ou bêhidas. ou medicameritos, ou qualquer outro meio, se o crime for commettido sem consentimento da mulher, será condemnado na pena de prisão maior temporaria com trabalho.

w kwietniu 1974r., po tzw. rewolucji goździków, kiedy przewrót wojskowy obalił faszystowski reżim Caetana, następcy Salazara, wprowadził swobody obywatelskie i polityczne. W 1975r. odbyły się wybory parlamentarne, zaś rok później uchwalono Konstytucję Republiki. Zmiany polityczne w państwie nie zmieniły prawa dotyczącego przerywania ciąży. Nowy Kodeks Karny z 1982r. dalej penalizował przeprowadzanie aborcji. Temat ten był celowo przemilczany i ignorowany mimo, że od czasu do czasu na wokandę sądową trafiały sprawy pielęgniarek lub położnych, sporadycznie lekarzy, którzy byli sążeni w sprawie przeprowadzenia aborcji. Sprawy te nie cieszyły się jednak zainteresowaniem mediów ani opinii publicznej⁴¹⁶.

Temat aborcji zagościł w debacie publicznej od roku 1979r. w następstwie dwóch głośnych procesów sądowych. Pierwszy z nich dotyczył dziennikarki Marii Antónii Palla, która przygotowała i wyemitowała reportaż telewizyjny na temat statusu aborcji w państwie. Dziennikarkę sążono za „nieprzyzwoitą napaść i podżeganie” do aborcji. Drugi zaś dotyczył młodej studentki pielęgniarstwa, która została oskarżona o dokonanie aborcji. W obronie obu oskarżonych stanęły środowiska feministyczne, organizujące marsze i ruchy wsparcia. Obie sprawy zostały ostatecznie umorzony⁴¹⁷, a przy okazji przetały drogę dla innych ruchów społecznych, dążących do ponownego zajęcia się kwestią aborcji⁴¹⁸.

Pierwsza zmiana dotycząca zakazu aborcji nastąpiła w 1984r., kiedy to parlament Portugalii uchwalił ustawę nr 6/84 dotyczącą wyłączenia bezprawności w niektórych przypadkach dobrowolnego przerywania ciąży⁴¹⁹ (dalej ustawa z 1984r.). Ustawa ta nowelizowała kodeks karny z 1982r. Zgodnie z nowym art. 139 Kodeksu, kto w jakikolwiek sposób i bez zgody kobiety ciężarnej doprowadził ją do przerywania ciąży, podlegał karze

§1. Se for cometido o crime com consentimento da mulher, será punido com a prisão maior temporaria.

§ 2. Será punida com a mesma pena a mulher que consentir, e fizer uso dos meios subministrados, ou que voluntariamente procurar o aborto a si mesma, seguindo-se effectivamente o mesmo aborto.

§ 3. Se, porem, no caso do § antecedente a mulher commetter o crime para occultar a sua deshonra, a pena será a prisão correccional.

§ 4. O medico, ou cirurgião, ou pharmaceutico, que, abusando da sua profissão, tiver voluntariamente concorrido para a execuço deste crime, indicando, ou subministrando os meios, incorrera respectivamente nas mesmas penas, aggravadas segundo as regras geraes.

(Treść dostępna na stronie: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1829.pdf>, 22/09/2022).

⁴¹⁶ D. Vilar, *Abortion: the Portuguese*, „Reproductive Health Matters” 2002 Vol. 10, No. 19, s. 157.

⁴¹⁷ M. Whitten, *Feminism by other means: reframing the abortion debate in Portugal. Final Reports of EFS student participants*, University of Massachusetts Amherst, 2008, s. 10. (dostęp: https://scholarworks.umass.edu/efsp_field_rpts, 22/09/2022).

⁴¹⁸ P.C. Manuel, M.N. Tollefsen, *Roman Catholicism, Secularization and the Recovery of Traditional Communal Values: The 1998 and 2007 Referenda on Abortion in Portugal*, „South European Society & Politics”, Vol. 13, No. 1/2008, s. 119.

⁴¹⁹ Ustawa nr 6/84 dotycząca wyłączenia bezprawności w niektórych przypadkach dobrowolnego przerywania ciąży, *Diário da República* n.º 109/1984, Série I de 1984–05–11, (dostęp: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/385266/details/normal?l=1>, 22/09/2022).

pozbawienia wolności od lat 2 do 8. Kto, w jakikolwiek sposób i za zgodą kobiety ciężarnej, doprowadził ją do przerwania ciąży, poza przypadkami przewidzianymi w następnym artykule, podlegał karze pozbawienia wolności do lat trzech. Kobieta ciężarna, która, poza przypadkami przewidzianymi w następnym artykule, zgadzała się na aborcję spowodowaną przez osobę trzecią lub która z własnej lub cudzej winy doprowadziła do aborcji, podlegała takiej samej karze.

Jeżeli aborcja, została dokonana w celu uniknięcia społecznego zgorzenia kobiety lub z powodu znacznie umniejszającego winę sprawcy, stosowana kara nie mogła przekroczyć jednego roku. Jeżeli skutkiem aborcji lub zastosowanych środków była śmierć lub poważne uszkodzenie ciała albo zdrowia fizycznego lub psychicznego kobiety ciężarnej, które ten, kto dokonał aborcji, mógł przewidzieć jako konieczną konsekwencję swojego postępowania, maksymalny wymiar kary stosowany wobec niego zwiększał się o jedną trzecią. Zaostrzenie to stosowano do sprawcy, który w sposób nagminny zajmował się nielegalnym wykonywaniem aborcji lub dokonaniem nielegalnej aborcji z zamiarem osiągnięcia korzyści majątkowej.

Aborcja dokonana przez lekarza lub pod jego kierunkiem, w oficjalnie uznanym zakładzie opieki zdrowotnej i za zgodą kobiety ciężarnej nie była karalna na podstawie artykułu 140, jeżeli zgodnie ze stanem wiedzy i doświadczenia medycznego:

a) Stanowiła jedyny środek usunięcia niebezpieczeństwa śmierci lub poważnego i nieodwracalnego uszkodzenia ciała lub zdrowia fizycznego lub psychicznego kobiety ciężarnej;

b) Była wskazana w celu uniknięcia niebezpieczeństwa śmierci lub poważnego i trwałego uszkodzenia ciała lub zdrowia fizycznego lub psychicznego kobiety ciężarnej i jest wykonywany w ciągu pierwszych 12 tygodni ciąży;

c) Istniały uzasadnione powody, aby przypuszczać, że nienarodzone dziecko będzie cierpiało na nieuleczalną poważną chorobę lub wadę rozwojową, a zabieg powinien być przeprowadzony w ciągu pierwszych 16 tygodni ciąży;

d) Istniały poważne przesłanki, że ciąża powstała w wyniku gwałtu na kobiecie i zabieg ten powinien być wykonany w ciągu pierwszych 12 tygodni ciąży. Weryfikacja okoliczności wyłączających bezprawność aborcji powinna być poświadczona w zaświadczeniu lekarskim, sporządzonym i podpisanym przed zabiegiem przez innego lekarza niż ten, przez którego lub pod którego kierunkiem aborcja została wykonana.

Zgoda kobiety ciężarnej na przeprowadzenie zabiegu aborcji powinna być wyrażona na podstawie art. 141 jednoznacznie wyrażona w dokumencie podpisanym przez nią lub podpisanym w jej imieniu (przez przedstawiciela ustawowego) na co najmniej 3 dni przed datą zabiegu. Gdy konieczność przeprowadzenia aborcji była pilna, przepisy zezwalały na odstąpienie od zachowania tego terminu i odstąpienie od konieczności uzyskania zgody kobiety w ciąży, jeżeli nie była ona w stanie jej wyrazić, a można było rozsądnie przypuszczać, że wyraziłaby ją w normalnych warunkach.

W przypadku kobiety w ciąży poniżej 16 roku życia lub nieposiadającej dokumentów, zgodę wyrażał w zależności od przypadku: jej mąż, z którym nie była w separacji, jej przedstawiciel ustawowy, wstępny lub zstępny, a w razie ich braku – krewni w linii prostej. W przypadku nieobecności tych osób oraz gdy aborcja była zabiegiem pilnym, lekarz mógł podjąć decyzję zgodnie z sumieniem, biorąc pod uwagę sytuację i odwołując się, jeśli to możliwe, do opinii innego lekarza lub lekarzy.

Należy zwrócić uwagę na to, że ustawa z 1984r. przyznała lekarzom i innym pracownikom służby zdrowia prawo do odmowy przeprowadzenia wszelkich działań dotyczących dobrowolnego i zgodnego z prawem przerwania ciąży, powołując się na klauzulę sumienia. Sprzeciw taki miał być wyrażony w dokumencie podpisanym przez sprzeciwiającego się, a jego decyzja powinna być niezwłocznie przekazana kobiecie lub temu, kto w jej zastępstwie może wyrazić zgodę na przeprowadzenie aborcji.

Na przełomie lat 80 i 90 XX w. liczba legalnych aborcji w Portugalii nie przekraczała 200 rocznie. W 1994 r. w kontekście kompleksowej rewizji kodeksu karnego, limit czasowy dla aborcji płodu pochodzącego z gwałtu i innych „przestępstw przeciwko wolności seksualnej” został wydłużony z 12 do 16 tygodnia ciąży. Dodatkowo, w 1997 roku, wydłużono limit czasowy dla aborcji w przypadku wad płodu z 12 do 24 tygodnia ciąży. Zmiany te były wynikiem działań środowisk proaborcyjnych, a w tym ostatnim przypadku także środowisk medycznych promujących szersze wykorzystanie badań prenatalnych. Warto zauważyć, że wielu lekarzy nie dokonywało legalnych aborcji powołując się na klauzulę sumienia a ci, którzy ten zabieg wykonywali, robili to tylko w przypadku skrajnie złego stanu zdrowia kobiety lub stanu płodu. Przesłanka zagrożenia dla zdrowia psychicznego kobiety była brana pod uwagę dopiero w przypadku zachorowania matki na ciężką chorobę psychiczną. Uzależnienie od narkotyków i zakażenie wirusem HIV nie były uważane za wystarczające powody do legalnej aborcji⁴²⁰.

⁴²⁰ D. Vilar, *Abortion...*, s. 158.

Dostrzegając ułomną efektywność ustawy z 1984r., na początku lat 90–tych Portugalskie Stowarzyszenie Planowania Rodziny zainicjowało MODAP (Opiniotwórczy Ruch na rzecz Dekryminalizacji Aborcji w Portugalii), integrując kilka grup z lewicowych partii politycznych, grup feministycznych i Portugalskie Stowarzyszenia Kobiet Prawników. W 1994r. MODAP zaproponował Parlamentowi nowelizację ustawy, która zezwalała na aborcję na żądanie w pierwszych 12 tygodniach ciąży i wydłużała okresy dla trzech przypadków, w których można było dokonać aborcji. W 1998r. PCP (Partido Comunista Português) wraz z Młodzieżą Socjalistyczną przedstawiła kolejny projekt ustawy legalizującej aborcję na żądanie w pierwszych 10 tygodniach ciąży. Ten ostatni projekt został zaaprobowany przez Parlament⁴²¹.

Sprzeciw wobec propozycji nowelizacji ustawy z 1998r. wyraził ówczesny Premier Portugalii Antonio Guterres. Dodatkowo argumentował, że Konstytucja wymaga, aby ta zmiana została ratyfikowana przez naród w formie ogólnokrajowego referendum⁴²². To żądanie Premiera wywołało oburzenie wśród członków Zgromadzenia Narodowego. Niektórzy z nich twierdzili nawet, że Guterres naruszył portugalską Konstytucję, która nie pozwala na poddanie pod referendum ogólnokrajowe aktów uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe. Niepoprawność tego stanowiska stwierdził portugalski Trybunał Konstytucyjny który orzekł, że przesłanki z art. 115 Konstytucji dotyczące przedmiotu referendum ogólnokrajowego zostały spełnione albowiem przedmiotowa sprawa należy do kompetencji ustawodawczej Zgromadzenia Republiki rozstrzyganej poprzez zatwierdzenie aktu ustawodawczego oraz niewątpliwie jest to istotna materia z punktu widzenia interesu narodowego, ponieważ budzi kontrowersje oraz prowokuje debaty o różnym charakterze (polityczne, prawne, naukowe i filozoficzna)⁴²³.

Pomimo sprzeciwów, dzięki sojuszowi, jaki został zawarty między Premierem Guterresem a liderem Partii Socjaldemokratycznej (PPD/PSD) Marcelo Rebelo de Sousa, udało się doprowadzić do pierwszego referendum w sprawie ustawy z 1998r. legalizującej aborcję. Przedmiotowe referendum miało miejsce w czerwcu 1998r.⁴²⁴ Pytanie jakie zadano obywatelom w tym referendum brzmiało: „Czy zgadzasz się na dekryminalizację dobrowolnego przerwania ciąży, jeśli ma ono miejsce w pierwszych 10 tygodniach ciąży i w autoryzowanej placówce opieki zdrowotnej?”. Większość głosów na „tak” zniosłaby zakaz

⁴²¹ M. Whitten, *Feminism ...*, s. 10.

⁴²² P.C. Manuel, M.N. Tollefsen, *Roman Catholicism...*, s. 119.

⁴²³ ACÓRDÃO N° 288/98, (dostęp: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980288.html>, 22/09/2021).

⁴²⁴ A. F. G. Rodrigues, *The referendum in the Portuguese constitutional experience*, Leiden 2013, s. 342.

aborcji, natomiast większość głosów na „nie” utrzymałaby ten zakaz w mocy. Ostatecznie, minimalną (bo zaledwie 1%) większością zwycięstwo odnieśli przeciwnicy. 50,9% głosowało na „nie”, zaś 49,1% głosowało na „tak”⁴²⁵. Referendum wymagało udziału minimum 50 procent zarejestrowanych wyborców, aby głosowanie było wiążące, ale tylko 31,5 procent zarejestrowanych wyborców oddało karty do głosowania, podczas gdy 68,1 procent uprawnionych wstrzymało się od głosu⁴²⁶. Pomimo porażki, Partia Socjalistyczna zdecydowała się nie forsować legalizacji aborcji w następstwie referendum⁴²⁷.

Kwestia legalizacji aborcji w Portugalii była ponownie dyskutowana w następstwie kontrowersyjnych spraw, w których doszło nawet do zorganizowania podziemia aborcyjnego (jaskrawy przykład stanowi sprawa Marii do Ceu Ribeiro, która zorganizowała nielegalną klinikę aborcyjną⁴²⁸). Wskutek procesów podobnych do sprawy Ribeiro, pojawiało się coraz więcej opinii nawołujących do legalizacji aborcji w Portugalii. Debata rozgorzała podczas wyborów parlamentarnych w 2005 roku, kiedy to nowy przywódca Partii Socjalistycznej i kandydat na Premiera Jose Socrates, obiecał przeprowadzić nowe referendum w sprawie aborcji, jeśli zostanie wybrany na urząd premiera. Jako premier wezwał do przeprowadzenia nowego referendum uzasadniając to zmianami jakie zaszły w społeczeństwie portugalskim, jak również „utrzymujący się dramat nielegalnej aborcji”⁴²⁹.

W październiku 2006r., drugie referendum zostało zatwierdzone w parlamencie, przy pozytywnych głosach Partii Socjalistycznej (PS), Bloku Lewicy (BE), wstrzymaniu się od głosu Partii Socjaldemokratycznej (PSD) i przy głosach przeciwnych ze strony Portugalskiej Partii Komunistycznej (PCP popierała dekryminalizację aborcji, ale była przeciwna przeprowadzeniu referendum), Zielonych (PEV) i Partii Ludowej (CDS-PP)⁴³⁰.

W tym przypadku, kampanię referendalną zogniskowano wokół rosnącej liczby nielegalnych aborcji. Nowe hasło kampanii: „Odpowiedzialne Tak”, pomogło ruchowi proaborcyjnemu sprawiać wrażenie współczującego, umiarkowanego i rozsądnego. Strategia

⁴²⁵ P.C. Manuel, M.N. Tollefsen, *Roman Catholicism...*, s. 120–121.

⁴²⁶ *Ibidem*, s. 121.

⁴²⁷ *Ibidem*, s. 123.

⁴²⁸ Maria do Ceu Ribeiro została oskarżona o „wielokrotne nielegalne przeprowadzanie aborcji, oszustwa, fałszowanie dokumentów i handel narkotykami”. Liczba uczestników procesu była na tyle duża, że rozprawę musiano przeprowadzić w namiocie na stadionie tenisowym w małym miasteczku Maia na północy Portugalii, skąd pochodziły kobiety, które dokonały aborcji u Ribeiro. W procesie tym skazano 17 kobiet za dokonanie aborcji w klinice Ribeiro oraz 26 innych osób za pomoc w przeprowadzeniu zabiegów. Sama Ribeiro została skazana w 2002r. na 8 i pół roku pozbawienia wolności. Sześć innych osób, które z nią współpracowały, otrzymało możliwość zapłacenia grzywny lub odbycia kary do sześciu miesięcy pozbawienia wolności (<https://www.theguardian.com/world/2002/jan/18/gilestremlett> (dostęp: 23/09/2021)).

⁴²⁹ P.C. Manuel, M.N. Tollefsen, *Roman Catholicism...*, s. 123.

⁴³⁰ A. Figueiredo, *The abortion referendum...*, s. 6.

ta, przywoływana przez komunistów, Blok Lewicy i Zielonych, nagłaśniała wiele przypadków śmierci, obrażeń i szkód psychicznych, które były wynikiem potajemnych aborcji⁴³¹. W odpowiedzi, środowiska pro-life nawoływały obywateli do ochrony kraju przed „moralnym upadkiem” oraz argumentowały, że programy zapobiegania ciąży są najlepszym rozwiązaniem dla niechcianych ciąż w państwie, który ma drugi najwyższy wskaźnik ciąż wśród nastolatek w Europie⁴³². Kościół Katolicki stwierdził zaś, że legalizacja aborcji doprowadzi do „śliskiego zbrocza”, będzie skutkowała jedynie ekonomicznymi zyskami klinik aborcyjnych oraz zakończy się legalizacją małżeństw homoseksualnych.

Ponowne referendum w sprawie legalizacji aborcji odbyło się 11 lutego 2007r. Portugalskim wyborcom zadano to samo pytanie, które postawiono w referendum z 1998 r.: „Czy zgadzasz się na dekryminalizację aborcji, jeśli jest ona przeprowadzana na życzenie kobiety, do 10 tygodnia ciąży i w autoryzowanej klinice?”. To referendum również zakończyło się niepowodzeniem. Frekwencja wyborcza wyniosła 43,61%. Odpowiedzi twierdzącej udzieliło 59,25% biorących udział w głosowaniu, natomiast 40,75% głosujących udzieliło odpowiedzi negatywnej.

4.3. Kontrola nad referendum: orzecznictwo krajowe i międzynarodowe

4.3.1. Włochy

W kwestii aborcji wypowiedział się włoski Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 18 lutego 1975r., N. 27⁴³³ orzekał w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 546 kodeksu karnego. Trybunał zauważył, że macierzyństwo jest chronione konstytucyjnie o czym świadczyła treść artykułu 31 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej, wyraźnie nakazująca ochronę macierzyństwa oraz art. 2 Konstytucji, który w sposób ogólny uznawał i gwarantował nienaruszalne prawa człowieka, wśród których nie mogło zabraknąć sytuacji prawnej dzieci poczętych. Co więcej, konstytucyjnie chroniony interes dotyczący dzieci poczętych może wchodzić w kolizję z innymi dobrami, które również podlegają ochronie konstytucyjnej. Tym samym, zdaniem Trybunału, prawo nie może przyznać całkowitej i absolutnej przewagi pierwszemu, odmawiając odpowiedniej ochrony drugiemu. Ta właśnie

⁴³¹ P.C. Manuel, M.N. Tollefsen, *Roman Catholicism...*, s. 123–124.

⁴³² *Ibidem*, s. 124.

⁴³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 1975r., N. 27, Dostęp: <https://www.giurcost.org/decisioni/1975/0027s-75.html> (dostęp: 30/08/2021).

wada konstytucyjnej legitymacji zdaniem Trybunału, obarczała włoskie prawo karne dotyczące aborcji⁴³⁴.

W omawianym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny zauważył niekonstytucyjność przepisu art. 546 kodeksu karnego, który nakazywał karać wszystkich (również kobiety) dopuszczających się aborcji, podczas gdy sama Konstytucja nakazywała ochronę macierzyństwa, a co za tym idzie również zdrowie kobiety ciężarnej zagrożonej ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu. Tym samym, Trybunał dopuścił możliwość przeprowadzania aborcji w sytuacji, gdy płód zagrażał życiu matki, jednak zabieg ten powinien być przeprowadzony tak, by jeśli jest to możliwe, uratować życie płodu. Nadto, Trybunał zobowiązał ustawodawcę do podjęcia niezbędnych środków ostrożności w celu zapobieżenia dokonywaniu aborcji bez poważnej oceny realności i powagi szkody lub niebezpieczeństwa, które mogłoby zostać wyrządzone matce przez kontynuację ciąży. W związku z tym, Trybunał Konstytucyjny uznał art. 546 kodeksu karnego za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim nie przewidywał, że ciąża mogła zostać przerwana, jeżeli jej kontynuacja pociąga za sobą poważne uszkodzenie lub niebezpieczeństwo dla zdrowia matki, stwierdzone medycznie i niemożliwe do uniknięcia w inny sposób. Dodatkowo, orzeczenie Trybunału ustanowiło zasadę zgodnie z którą, prawo do zdrowia i życia „tych, którzy już są osobami” i „tych, którzy dopiero mają się stać osobami” nie jest równoważne⁴³⁵.

4.3.2. Irlandia

Okoliczności związane z procesem legalizacji aborcji w Irlandii rozstrzygały sądy krajowe (High Court, Supreme Court), jak również Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, co miało niebagatelne znaczenie dla procesu legalizacji aborcji w tym państwie. Orzecznictwo tych sądów wpływało bowiem na kształt późniejszych poprawek do Konstytucji.

Najbardziej znaną sprawą rozstrzyganą przez ETPCz była sprawa *SPUC v. Open Door Counselling Ltd. i Dublin Well Woman Centre Ltd.*⁴³⁶. *Open Door Counselling Ltd.* zajmowała się między innymi doradztwem dla kobiet w ciąży w Dublinie i innych częściach

⁴³⁴ *Ibidem*.

⁴³⁵ Orzeczenie ETPCz w sprawie *SPUC v. Open Door Counselling Ltd. i Dublin Well Woman Centre Ltd.*, Application No. 14234/88 by *Open Door Counselling Ltd.*, Application No. 14235/88 by *Dublin Well Woman Centre & Others, against Ireland against Ireland*: <https://uniteforreproprights.org/wp-content/uploads/2017/12/ECtHR-1992-Open-Door-and-Dublin-Well-Woman-v.-Ireland.pdf> (dostęp: 22/09/2021).

⁴³⁶ *Ibidem*.

Irlandii. Z kolei, Dublin Well Woman Centre Ltd. została utworzona w 1977r. w celu świadczenia szerokiego zakresu usług związanych z poradnictwem i małżeństwem, planowaniem rodziny, prokreacją i sprawami zdrowotnymi. Obydwa podmioty zostały pozwane w postępowaniu przed irlandzkim High Court, które zostało wszczęte w dniu 28 czerwca 1985 r. jako powództwo prywatne wniesione przez Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. (w skrócie SPUC). Powód wniósł o stwierdzenie, że działalność pozwanych polegająca na doradzaniu kobietom w ciąży, aby udały się za granicę w celu dokonania aborcji, była niezgodna z prawem w świetle art. 40.3.3^o Konstytucji. Powód domagał się również zakazania pozwanym udzielania takiego doradztwa lub pomocy⁴³⁷.

W dniu 19 grudnia 1986 r. High Court uznał, że działalność pozwanych polegająca na doradzaniu kobietom w ciąży była niezgodna z prawem, biorąc pod uwagę postanowienia art. 40.3.3^o Konstytucji Irlandii. W związku z tym High Court wydał bezterminowy zakaz udzielania porad w tym zakresie. Pozwani odwołali się od tego orzeczenia do Supreme Court, który w dniu 16 marca 1988 r. oddalił pozew. Supreme Court zauważył bowiem, że nie istnieje konstytucyjne prawo do informacji o dostępności aborcji poza granicami państwa⁴³⁸.

Open Door Counselling Ltd. oraz Dublin Well Woman Centre Ltd. zaskarżyły wyrok Supreme Court do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zarzucając na podstawie art. 10 Konwencji nieuzasadnioną ingerencję w ich prawo do przekazywania konkretnych informacji o klinikach aborcyjnych w Wielkiej Brytanii kobietom w ciąży. Podmioty te podniosły, że ingerencja ta nie jest przewidziana przez prawo i jest nieproporcjonalna do zamierzonych celów. Dodatkowo, stwierdziły one, że skutkiem nakazu jest znaczne zwiększenie zagrożenia dla życia i ich zdrowia. Nadto, Open Door Counselling Ltd. podniosła, że wyrok Supreme Court stanowił naruszenie prawa do prywatności gwarantowanego przez art. 8 Konwencji oraz że decyzja Supreme Court dyskryminowała kobiety, ponieważ odmowa udzielenia pomocy i informacji dotyczyła bezpośrednio tylko kobiet⁴³⁹.

Skargi Open Door Counselling Ltd. oraz Dublin Well Woman Centre Ltd. zostały połączone do wspólnego rozpoznania przez Komisję Praw Człowieka. Sprawa rozstrzygana była na podstawie roszczenia dotyczącego wolności słowa. W 1992r. Trybunał uznał że doszło do naruszenia Artykułu 10 Konwencji, bowiem nakaz był przewidziany przez prawo ale stwierdził, że ograniczenia w rozpowszechnianiu informacji były zbyt szerokie i

⁴³⁷ *Ibidem.*

⁴³⁸ *Ibidem.*

⁴³⁹ *Ibidem.*

nieproporcjonalne w stosunku do celu, jakim była ochrona moralności. Trybunał uznał ograniczenie za zbyt szerokie, ponieważ proponowało ono bezterminowe ograniczenie udzielania takich informacji, niezależnie od wieku kobiety lub jej stanu zdrowia lub powodów poszukiwania porady w sprawie przerwania ciąży⁴⁴⁰.

The High Court orzekał także w sprawie *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. v. Stephen Grogan and others*⁴⁴¹. We wrześniu 1989r. SPUC zwróciła się do trzech organizacji studenckich o zaprzestanie publikowania informacji na temat klinik aborcyjnych w Wielkiej Brytanii. Pozwani nie odpowiedzieli, w związku z czym SPUC wniosła sprawę do High Court o stwierdzenie, że rozpowszechnianie takich informacji było niezgodne z prawem i wniosła o wydanie zakazu ich rozpowszechniania. SPUC argumentowało, że takie postępowanie narusza prawo do życia nienarodzonych, tak jak miało to miejsce w sprawie *Open Door Counselling*. W odpowiedzi, grupy studenckie zaznaczały, że ich działania były chronione na mocy artykułów 59 i 60 Traktatu EWG, który gwarantuje prawo do podróżowania pomiędzy państwami członkowskimi w celu uzyskania usług. Obywatele Irlandii twierdzili, że mieli prawo do otrzymywania i przekazywania informacji o usługach, które były legalne w innych państwach członkowskich, ponieważ byli obywatelami państwa członkowskiego. Irlandzki High Court skierował zaś sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zgodnie z art. 177 Traktatu EWG w celu rozstrzygnięcia czy aborcja jest „usługą” w rozumieniu art. 60 Traktatu EWG i czy Irlandia może mimo to nakładać ograniczenia na dystrybucję materiałów opisujących dostępność usług aborcyjnych za granicą⁴⁴².

Supreme Court nie mógł zmienić decyzji High Court o przekazaniu sprawy do ETS, ale nie pozostawił też żadnych wątpliwości co do swojego stanowiska. Supreme Court orzekł, że w przypadku, gdy prawo, które ma być chronione, jest prawem do życia, nie może być mowy o ewentualnym lub domniemanym prawie, które mogłoby istnieć w prawie europejskim jako następstwo prawa do podróżowania w celu uzyskania usług⁴⁴³. Apelacja SPUC do Supreme Court okazała się niepotrzebna, ponieważ ETS nie chcąc ryzykować sporu, uniknął rozstrzygnięcia głównej kwestii legalności aborcji. Sąd orzekł jedynie, że aborcja jest „usługą” w rozumieniu art. 60 Traktatu EWG, a zatem nie podlega ograniczeniom.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ Wyrok w sprawie *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. v. Stephen Grogan and others* No. C-159/90, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:933f9cc8-d29d-43d6-9b92-8fe519950093.0002.03/DOC_2&format=PDF (dostęp: 22/09/2021).

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ *Ibidem*.

Dodatkowo, ETS uznał, że prawo do wolności słowa nie zostało naruszone w odniesieniu do grup studenckich, ponieważ związek między ich działalnością, a tymi klinikami był „zbyt wąty”, aby wydany wobec nich zakaz rozpowszechniania informacji mógł być uznany za ograniczenie w rozumieniu art. 59 i 60 Traktatu⁴⁴⁴.

Natomiast najbardziej kontrowersyjną sprawą, jaką przyszło rozstrzygać sądom krajowym Irlandii, była sprawa *Attorney General v. X*⁴⁴⁵. Sprawa dotyczyła przestępstwa zgwałcenia na czternastolatce przez ojca swojej przyjaciółki, w wyniku czego zaszła w ciążę. Pokrzywdzona i jej rodzina poinformowali Garda Síochána (Policję) o zamiarze wyjazdu do Wielkiej Brytanii w celu dokonania terminacji ciąży. Garda Síochána przedłożyła tę informację Dyrektorowi Prokuratury, a ten z kolei przekazał uzyskane w ten sposób informacje Prokuratorowi Generalnemu. Prokurator Generalny zaś w dniu 7 lutego 1992 r., po złożeniu wniosku do High Court, uzyskał tymczasowy zakaz wobec dziewczyny i jej rodziców opuszczania granic kraju oraz organizowania lub przeprowadzania zabiegu przerwania ciąży. Decyzja irlandzkiego High Court o wydaniu tego nakazu opierała się na interpretacji art. 40.3.3 Konstytucji. Uznając, że artykuł ten dąży do równomiernego wyważenia praw nienarodzonego dziecka i matki, High Court stwierdził, że decyzja inna niż przyznanie zakazu naruszałaby prawa nienarodzonego, bowiem zdaniem High Court, życie dziecka znajdowało się w większym zagrożeniu (matka na pewno by je usunęła, gdyby zakaz nie został wydany) niż życie matki (oprócz twierdzenia, że dziewczyna chce popełnić samobójstwo, nic nie zagrażało jej życiu)⁴⁴⁶.

Przeciwko temu orzeczeniu została wniesiona w dniu 21 lutego 1992 r. apelacja do Supreme Court, który uchylił decyzję sądu niższej instancji i zniósł zakaz. Supreme Court uznał, że High Court źle odczytał skutki wejścia w życie ósmej poprawki do konstytucji, ograniczając się jedynie do argumentacji, że życie matki i nienarodzonego jeszcze dziecka stoją na równi. Zdaniem Supreme Court, postanowienia ósmej poprawki należy odczytywać w kontekście innych przepisów, w szczególności art. 40⁴⁴⁷ i 41 Konstytucji Irlandii. Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie istnieje niepodważalne zagrożenie życia dziewczynki, stąd powinno się umożliwić jej podróż w celu przerwania ciąży. Dodatkowo, Sąd zauważył, że winą państwa jest ciągły brak szczegółowej regulacji ochrony życia, o której mówi ósma

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁴⁵ Orzeczenie ETPCz w sprawie *A.G. v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1 (5th March, 1992), <https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1992/1.html> (dostęp; 22/09/2021).

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁴⁷ W szczególności chodzi tu o art. 40.3.3^o: „Państwo uznaje prawo do życia nienarodzonych, w pełni szanując równe mu prawo matki do życia i gwarantuje respektowanie go w ustawodawstwie oraz, w miarę możliwości, obronę i dochodzenie tego prawa zgodnie z obowiązującymi ustawami”.

poprawka do Konstytucji (między uchwaleniem ósmej poprawki do Konstytucji, a sprawą X upłynęło osiem lat), a rzekoma ochrona sprowadza się wciąż do dwóch przepisów *Offences Against the Person Act* 1861. Państwo nie wywiązało się z obowiązku zapewnienia rzeczonyj ochrony, na którą składa się choćby ewidentny wpływ środowiska na decyzję o usunięciu ciąży (w przypadku samotnych matek) czy problem porzucania dzieci. To rolą państwa jest, według Supreme Court, ustanowienie niezbędnych organów świadczących pomoc i wsparcie dla kobiet i dziewcząt w ciąży czy ich rodzin. Wreszcie to państwo, a nie sądy, są odpowiedzialne za edukowanie społeczeństwa⁴⁴⁸.

4.3.3. Portugalia

Ustawa z 1984r. była dwukrotnie badana przez portugalski Trybunał Konstytucyjny, za pierwszym razem była to kontrola prewencyjna⁴⁴⁹, za drugim zaś była to kontrola zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁵⁰. W obu swoich orzeczeniach Trybunał orzekł zgodność tego aktu z Konstytucją (w szczególności art. 24 Konstytucji⁴⁵¹) stwierdzając, że istnieją zasadniczo dwie koncepcje, które określają stanowisko, które ma dominujące poparcie Trybunału. Z jednej strony Trybunał przyznał rację, że życie dziecka nienarodzonego korzysta z tej samej ochrony, jaką konstytucja przyznaje życiu ludzkiemu jako konstytucyjnie chronionemu dobru (czyli obiektywnej wartości konstytucyjnej). Jednak, Trybunał wykluczył zastosowanie konstytucyjnej ochrony samego prawa do życia wobec dziecka pozostającego w łonie matki, bowiem jego zdaniem, to dotyczy wyłącznie ludzi. Co za tym idzie, w pewnych sytuacjach konstytucyjnie chronione dobro – życie dziecka nienarodzonego, musi ustąpić, gdy pozostaje w konflikcie z prawami podstawowymi lub innymi konstytucyjnie chronionymi wartościami⁴⁵².

Dodatkowo Trybunał stwierdził, że życie wewnątrzmaciczne nie jest konstytucyjnie nieistotne, ale jest raczej dobrem chronionym konstytucyjnie, korzystającym z ochrony przyznanej ogólnie życiu ludzkiemu jako obiektywnemu dobru konstytucyjnemu. Jednakże podmiotami praw podstawowych mogą być tylko ludzie. Nie istnieją prawa podstawowe bez

⁴⁴⁸Orzeczenie ETPCz w sprawie Attorney General v. X z dnia 5 marca 1992, A.G. v. X [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1 (5th March, 1992), <https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1992/1.html> (dostęp: 22/09/2021),

⁴⁴⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ACÓRDÃO N.º 25/84, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840025.html>, (dostęp: 22/09/2021).

⁴⁵⁰ *Ibidem*.

⁴⁵¹ Zgodnie z art. 24 Konstytucji Portugalii: 1. Życie ludzkie jest nienaruszalne. 2. W żadnym wypadku nie będzie stosowana kara śmierci.

⁴⁵² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ACÓRDÃO N.º 85/85, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19850085.html> (dostęp: 22/09/2021).

podmiotu, któremu przysługują. Przyjęto, że konstytucyjny reżim szczególnej ochrony prawa do życia, jako jednego z „praw, wolności i gwarancji osobistych”, nie ma bezpośredniego i pełnego zastosowania do życia wewnątrzmacicznego, bowiem niezależnie od momentu, w którym zaczyna się życie uznano, że płód nie jest (jeszcze) osobą, a zatem nie może być bezpośrednim posiadaczem praw podstawowych jako takich. Zdaniem Trybunału, w konfrontacji wartości jaką jest życie dziecka nienarodzonego, a życiem matki, które ma charakter prawa podstawowego, dopuszczalne jest poświęcenie tego pierwszego dobra w celu ochrony prawa⁴⁵³.

4.4. Ocena regulacji prawnych

4.4.1. Włochy

Przedmiotem referendum w 1981 roku była próba uzyskania opinii obywateli w przedmiocie dwóch propozycji nowej ustawy legalizującej aborcję. Dotychczasowa ustawa z 1978r. oceniana była negatywnie przez opinię publiczną. W wyniku tego referendum żadna z zaproponowanych zmian nie uzyskała poparcia wyborców. Natomiast ustawa z 1978 roku została utrzymana w mocy.

Pomimo faktu, że Republika Włoch posiada regulację zezwalającą na dokonanie aborcji, to zabieg ten nie zawsze jest faktycznie możliwy. Dzieje się tak z uwagi na coraz większy odsetek lekarzy powołujących się na klauzulę sumienia z art. 9 ustawy z 1978r.⁴⁵⁴ Większość ginekologów we Włoszech odmawia wykonywania zabiegu ze względu na przekonania przyjmowane w sumieniu. Odmawiają oni również dokonania aborcji, gdy faktycznie życie kobiety jest zagrożone⁴⁵⁵. Skalę problemu potwierdzają przykłady odmowy dokonania aborcji, które niejednokrotnie kończyły się śmiercią kobiet. Jedną z ostatnich głośnych spraw jest sprawa Valentiny Milluzzo z 2019r. Kobieta będąca w ciąży bliźniaczej, została przyjęta we wrześniu 2016r. do szpitala Cannizzaro w sycylijskim mieście Catania po tym, jak w 19 tygodniu ciąży wystąpiły komplikacje i przedwczesny poród. Według prawnika rodziny, jeden z płodów miał problemy z oddychaniem. Adwokat stwierdził, że ginekolog odmówił aborcji płodu w celu ratowania matki, powołując się na klauzulę sumienia. W związku z tym,

⁴⁵³ *Ibidem*.

⁴⁵⁴ https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/05/23/en-italie-70-des-medecins-refusent-de-pratiquer-des-ivg_5303169_3214.html (dostęp: 19/09/2021).

⁴⁵⁵ E. Caruso, *Abortion in Italy: Forty Years On*, „Feminist Legal Studies” 28/2020, s. 91.

żadne działania nie zostały podjęte, wskutek czego u Milluzzo wystąpiła sepsa i niedługo później zarówno ona, jak i drugie dziecko zmarło⁴⁵⁶.

Nadal można zidentyfikować we Włoszech regiony, w których niemożliwe jest przeprowadzenie aborcji z uwagi na brak lekarzy wyrażających zgodę na dokonanie zabiegu. Ten stan podyktowany jest po części katolickim wychowaniem lekarzy i faktycznymi groźbami ze strony Kościoła Katolickiego obłożenia ekskomuniką za dokonanie aborcji, a po części chęcią kontynuowania kariery zawodowej⁴⁵⁷. Także Komisja Praw Człowieka ONZ wyraziła zaniepokojenie tym stanem w swoim sprawozdaniu z dnia 1 maja 2017r. Komisja wyartykułowała także obawy o wzrastający odsetek aborcji dokonywanych potajemnie i bez fachowej opieki medycznej. Komisja zobowiązała Włochy do podjęcia niezbędnych środków mających na celu zagwarantowanie niezakłóconego i terminowego dostępu do legalnych usług aborcyjnych na swoim terytorium, w tym poprzez ustanowienie skutecznego systemu skierowań dla kobiet poszukujących takich usług⁴⁵⁸.

Regulacja ustawowa, oprócz klauzuli sumienia z art. 9, utrudnia dostęp do aborcji dodatkowo poprzez zakaz poszukiwania aborcji u prywatnego lekarza lub samodzielnego przeprowadzania aborcji za pomocą środków farmakologicznych, bowiem zgodnie z art. 19 ustawy z 1978r., zabieg może być przeprowadzony wyłącznie w autoryzowanym ośrodku zdrowia, finansowanym ze środków publicznych. Dodatkowo, od 2016r. sankcja za wykonanie aborcji w innym ośrodku niż autoryzowany wynosi od 5000 do 10 000 euro⁴⁵⁹.

4.4.2. Irlandia

Przedmiotem referendum w 2018 roku było usunięcie z treści Konstytucji VIII poprawki do Konstytucji regulującej ochronę życia w okresie prenatalnym oraz równe prawo do życia matki i nienarodzonego dziecka. W wyniku tego referendum wspomniana poprawka została uchylona zdecydowaną większością głosów.

W następstwie przeprowadzonego w maju 2018 r. referendum, Irlandia przyjęła nowe prawo dotyczące aborcji: ustawę Health (*Regulation of Termination of Pregnancy*) Act

⁴⁵⁶ <https://www.bbc.com/news/world-europe-37713211> (dostęp: 19/09/2021).

⁴⁵⁷ T. Autorino, F. Mattioli, L. Mencarini, *The impact of gynecologists' conscientious objection on abortion access*, „Social Science Research” 87 (2020), s. 6.

⁴⁵⁸ Concluding observations on the sixth periodic report of Italy, Adopted by the Committee at its 119th session (6–29 March 2017), CCPR/C/ITA/CO/6, s. 4.

⁴⁵⁹ E. Caruso, *Abortion in Italy...*, s. 92–93.

2018⁴⁶⁰, obowiązującą od stycznia 2019 r. Zgodnie z jej art. 9, przerwanie ciąży może zostać dokonane, jeżeli dwóch lekarzy po zbadaniu kobiety ciężarnej wyraża uzasadnioną opinię, wyrażoną w dobrej wierze, że istnieje zagrożenie dla życia lub poważnego uszczerbku na zdrowiu kobiety ciężarnej, płód nie osiągnął zdolności do przeżycia, oraz właściwe jest przeprowadzenie przerwania ciąży w celu zapobieżenia zagrożeniu zdrowia lub życia kobiety. Zabiegu przerwania ciąży dokonuje lekarz.

Ustawa z 2018 roku w art. 22 reguluje dodatkowo możliwość odmowy przeprowadzenia zabiegu aborcji z uwagi na powołanie się na klauzulę sumienia. W takim wypadku ustawa przewiduje, aby tak szybko, jak to możliwe, lekarz, pielęgniarka lub położna przekazała opiekę nad pacjentką ubiegającą się o przeprowadzenie aborcji innemu specjalistcie, który takiej klauzuli nie powołał.

Ustawa w artykule 12 legalizuje również aborcję na życzenie do 12 tygodnia ciąży po obowiązkowym trzydniowym okresie oczekiwania. Po 12 tygodniu procedura dostępu do aborcji wymaga udziału dwóch lekarzy (położnika i innego „odpowiedniego lekarza”) i jest dozwolona tylko w przypadku stanu, który może doprowadzić do śmierci płodu, zagrożenia życia lub zdrowia kobiety ciężarnej oraz w nagłych przypadkach. Dwóch lekarzy musi wyrazić opinię, że warunki do przeprowadzenia aborcji zostały spełnione, aby aborcja mogła być wykonana. Aborcje dokonywane poza procedurą określoną przez ustawę są zabronione pod groźbą odpowiedzialności karnej. Podczas gdy ustawa nie przewiduje sankcji karnych dla samej kobiety w ciąży, inne osoby (takie jak członkowie rodziny, sieci wsparcia i lekarze), które pomagają ciężarnej w uzyskaniu aborcji poza przepisami ustawy, mogą podlegać na podstawie art. 23 ustawy, karze więzienia do 14 lat.

4.4.3. Portugalia

Przedmiotem referendum w 2007 roku uczyniono dekryminalizację aborcji na życzenie kobiety, do 10 tygodnia ciąży i w autoryzowanej klinice (było to drugie referendum w tej sprawie). Frekwencja wyborcza okazała się zbyt niska, aby wynik referendum był wiążący. Jednakże uwagę przykuł fakt, że większość wyborców, którzy wzięli czynny udział w tym referendum, wypowiedziały się za legalizacją aborcji w Portugalii. Odnotowano również w tym referendum znaczny wzrost liczby głosujących w porównaniu z referendum z 1998 roku.

⁴⁶⁰ Ustawa Health (Regulation of Termination of Pregnancy) Act 2018, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/31> (dostęp: 22/09/2021).

Premier Socrates nalegał by pomimo wyniku referendum, ruch reformatorski był kontynuowany, a nowe prawo zostało uchwalone. Socjalistyczna większość w Zgromadzeniu Narodowym Socratesa w sojuszu z postępowymi siłami w parlamencie, poparła tę zmianę. W kwietniu 2007 r. Prezydent Portugalii Anibal Cavaco Silva podpisał ustawę zezwalającą na aborcję w pierwszych dziesięciu tygodniach ciąży⁴⁶¹.

Ustawą Lei n.º 16/2007 z 17 Kwietnia 2007r., w sprawie wyłączenia bezprawności w przypadku dobrowolnego przerwania ciąży (*Exclusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez*, dalej: ustawa z 2007r.)⁴⁶², dokonano nowelizacji art. 142 ust. 1 kodeksu karnego poprzez dodanie do niego pkt. c [Przerwanie ciąży dokonane przez lekarza lub pod jego kierunkiem, w urzędowym lub urzędowo uznanym zakładzie opieki zdrowotnej i za zgodą kobiety ciężarnej, nie jest karalne, gdy:] „Istnieją uzasadnione powody, aby przewidzieć, że nienarodzone dziecko będzie nieuleczalnie cierpiało na poważną chorobę lub wadę wrodzoną, a przerwanie ciąży następuje w ciągu pierwszych 24 tygodni ciąży, z wyjątkiem płodów niezdolnych do życia, w którym to przypadku przerwanie ciąży może nastąpić w dowolnym momencie” oraz dodano pkt. e „Wykonuje się go, według uznania kobiety, w ciągu pierwszych 10 tygodni ciąży”.

Weryfikacja okoliczności, które sprawiają, że przerwanie ciąży jest niekaralne, jest poświadczana zaświadczeniem lekarskim, sporządzonym i podpisanym zgodnie z art. 142 kodeksu karnego, przed interwencją przez innego lekarza niż ten, przez którego lub pod którego kierunkiem dokonano przerwania ciąży. w treści tego zaświadczenia zawiera się wyłącznie informację, że ciąża nie przekracza 10 tygodni. Wnioskująca o aborcję ma co najmniej trzy dni na podjęcie decyzji. W przypadku, gdy kobieta ciężarna nie ukończyła 16 lat lub jest ubezwłasnowolniona, zgodę na zabieg wyraża odpowiednio i kolejno w zależności od przypadku, przedstawiciel ustawowy, wstępny lub zstępny, a w razie ich nieobecności krewni w linii prostej. Jeżeli nie jest możliwe uzyskanie zgody, a przerwanie ciąży jest pilne, lekarz decyduje zgodnie z sumieniem, biorąc pod uwagę sytuację i w miarę możliwości korzysta z porady innego lekarza lub innych lekarzy.

Tak jak to miało miejsce w przypadku poprzednich projektów ustaw w przedmiocie legalizacji aborcji, tak i ustawa z 2007 roku zawiera w art. 6 klauzulę sumienia. Przepis ten stwierdza, że lekarze i inni pracownicy służby zdrowia mają prawo do sprzeciwu sumienia w

⁴⁶¹ P.C. Manuel, M.N. Tollefsen, *Roman Catholicism...*, s. 125.

⁴⁶² Ustawa Lei n.º 16/2007 z 17 Kwietnia 2007r., w sprawie wyłączenia bezprawności w przypadku dobrowolnego przerwania ciąży, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/519464/details/maximized> (dostęp: 23/09/2021r.).

odniesieniu do wszelkich czynności dotyczących dobrowolnego przerywania ciąży. Wskutek powołania się na tę klauzulę nie mogą oni dalej uczestniczyć w procedurze aborcji. Warto podkreślić, że ma to daleko idące konsekwencje, ponieważ raz zgłoszona klauzula sumienia staje się bezwzględnie skuteczna, niezależnie od charakteru zakładów opieki zdrowotnej, w których osoba zgłaszająca sprzeciw pełni służbę. Sprzeciw sumienia wyraża się w dokumencie podpisanym przez osobę zgłaszającą sprzeciw, który przedkłada się, w zależności od przypadku, dyrektorowi klinicznemu lub dyrektorowi ds. pielęgniarstwa wszystkich placówek służby zdrowia, w których osoba zgłaszająca sprzeciw pełni służbę i w których praktykuje się dobrowolne przerywanie ciąży.

Przedmiotowa ustawa była również dwukrotnie badana przez Trybunał Konstytucyjny w 2006r.⁴⁶³ w trybie kontroli prewencyjnej oraz w 2007r.⁴⁶⁴, w następstwie referendum. W 2007r., trzydziestu trzech konserwatywnych członków parlamentu zwróciło się do Trybunału Konstytucyjnego o uchylenie nowego prawa aborcyjnego z dwóch powodów. Po pierwsze, argumentowali oni, że ustawa narusza konstytucyjną zasadę, że „życie ludzkie jest nienaruszalne”, ponieważ ustawa uczyniła życie ludzkie niechronionym w pierwszych dziesięciu tygodniach ciąży, kiedy aborcja jest dostępna na życzenie kobiety ciężarnej. Po drugie, autorzy argumentowali, że obowiązkowe poradnictwo nie może odpowiednio zrekompensować takiego braku ochrony, ponieważ nie ma ono charakteru odstrasżającego. Nie zawierały one środków zachęcających do ochrony ciąży, takich jak obowiązkowe oglądanie zdjęć ultrasonograficznych ani nie wymagały kierowania do instytucji wspierających ciążę i macierzyństwo lub do systemu adopcji dzieci⁴⁶⁵.

W lutym 2010 roku Sąd Konstytucyjny odrzucił oba argumenty i potwierdził zgodność ustawy z Konstytucją. Pierwszy zarzut został odrzucony z uwagi na istniejące już orzeczenie TK w tej sprawie z 1998r. Nadto, Sąd portugalski odniósł się tutaj do relacji pomiędzy kobietą w ciąży, a nienarodzonym dzieckiem jako „dwoistości w jedności”, wyrażenia pierwotnie użytego przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny w 1993 roku. Ta szczególna relacja, według Sądu Portugalskiego: „nie pozostaje statyczna przez cały okres ciąży, ale w pierwszych tygodniach kobieta i nienarodzone dziecko stanowią jedność, podczas gdy w miarę postępu ciąży pojawia się dwoistość”. Innymi słowy, Trybunał uznał,

⁴⁶³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ACÓRDÃO N.º 617/2006, (dostęp: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060617.html>).

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

⁴⁶⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ACÓRDÃO N.º 75/2010, (dostęp: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100075.html>).

że ustawodawca może uwzględnić znaczenie upływu czasu, odzwierciedlając fakt, że wraz z rozwojem ciąży zmienia się egzystencjalna rzeczywistość płodu⁴⁶⁶.

Z kolei, w odniesieniu do zarzutu drugiego, autorzy skargi skupili się w dużej mierze na wymogu doradztwa w ustawie z 2007 roku i argumentowali, że nie był on wystarczająco odstrasżający, a tym samym chroniący życie nienarodzonego dziecka. Procedura doradztwa, według nich, miała charakter informacyjny. Zapewnienie, że decyzja o aborcji jest w pełni świadoma, w niewielkim stopniu przyczyniło się do ochrony życia nienarodzonych dzieci. Autorzy mieli zatem nadzieję, że Sąd portugalski pójdzie za przykładem doktryny niemieckiej, wyraźnie nadając wymogowi doradztwa charakter odstrasżający. W decyzji z 2010r. portugalski Trybunał Konstytucyjny odmówił pójścia za niemieckim odpowiednikiem. Zatwierdzając wymóg poradnictwa w ustawie z 2007 r. jako wystarczająco chroniący życie nienarodzonych. Trybunał odmówił przyznania racji, iż wymóg ten powinien nosić cechę odstrasżania. Prezes portugalskiego Trybunału stwierdził, że poradnictwo odstrasżające nie może bezpośrednio ingerować w psychiczny proces decyzyjny kobiety, aby zniechęcić ją do aborcji. Celem poradnictwa ma być wyjaśnienie w atmosferze spokoju i całkowitego poszanowania, a przy tym respektując autonomię decyzji kobiety w ciąży, że istnieją środki pomocy, które jej przysługują. To zaś ma jej uzmysłwić, że istnieją rozwiązania alternatywne, które w każdej w chwili może wybrać. Nieuwzględnienie elementu represyjności w momencie podjęcia przez kobietę decyzji o aborcji, według Trybunału, miało dać lepsze efekty. Trybunał przyznał, że ustawodawca mógł użyć bardziej ekspresyjnych sformułowań słownych o znaczeniu wartości życia, ale miałyby to bardziej symboliczny charakter i niekoniecznie zapewniłoby wyższy stopień ochrony nienarodzonego dziecka. Nie ma też dowodów na to, że odstrasżający charakter doradztwa zawarty w modelu niemieckim jest szczególnie skuteczny. Raczej rozsądne jest założenie ustawodawcy, że na wczesnych etapach ochrona nienarodzonego dziecka jest najskuteczniej osiągnana poprzez ochronę kobiety (tj. poleganie na jej poczuciu odpowiedzialności i zaufanie do jej osądu), upewniając się jedynie, że decyzja jest świadoma i chciana. Trybunał dodał, że podejście odstrasżające kobiety od podjęcia decyzji o aborcji stanowi zaprzeczenie obowiązku okazania im szacunku jako pełnoprawnym podmiotom konstytucyjnym. Trybunał uznał, że kobiety są na tyle odpowiedzialne i wrażliwe na argumenty przeciw aborcji, że będą w stanie same podjąć decyzję⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ *Ibidem*.

Podsumowanie

Temat legalizacji aborcji w drodze referendum był dyskutowany w trzech państwach członkowskich Unii Europejskiej. W dwóch z nich referendum w tym aspekcie przeprowadzono kilkakrotnie: dwukrotnie w Portugalii (1998r. i 2007r.) oraz trzykrotnie w Irlandii (1992r., 2002r. i 2018r.). Włochy przeprowadziły tylko jedno referendum w tej materii. Wynik tego referendum w postaci legalizacji aborcji osiągnięto wyłącznie w Irlandii (2018r.). Pozostałe państwa albo miały już regulację dotyczącą aborcji, którą utrzymano w mocy (Włochy), albo uchwały stosowny akt prawny po zakończeniu referendum, lecz nie w konsekwencji jego rezultatu (Portugalia).

We wszystkich analizowanych państwach podstaw prawnych dla przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego należy poszukiwać w Konstytucji oraz ustawie. Organami uprawnionymi do zarządzania referendum w tych państwach są: Prezydent (Portugalia, Włochy) oraz parlament (Irlandia). Referendum ogólnokrajowe było ważne, gdy wzięła w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania obywateli. Natomiast dla osiągnięcia wiążącego charakteru wymagano opowiedzenia się za jedną z zaproponowanych opcji ponad połowy głosujących. Nadto, przedmiot referendum był podejmowany w orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych.

Warto podkreślić, że wszystkim inicjatywom w analizowanych państwach towarzyszyła żywiłowa debata z uwagi na kontrowersje jakie budził i nadal budzi temat aborcji. Były one spowodowane między innymi tym, że temat ten podjęty został w państwach, w których religia katolicka i Kościół Katolicki odgrywały znaczącą rolę. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że wszystkie analizowane w tym rozdziale państwa posiadały pierwotnie przepisy karne penalizujące zabieg przerwania ciąży o różnym stopniu represyjności (największa represyjność tych przepisów miała miejsce w Irlandii i Portugalii). O kontrowersyjności tego tematu świadczy również to, że pomimo legalizacji aborcji, określono jednocześnie warunki dla jej przeprowadzenia, co świadczy o dość powściągliwym podejściu do tego tematu. Na uwagę zwraca również klauzula sumienia, która została przewidziana w przepisach wszystkich trzech państw. Tym samym stwierdzić można, że zabieg ten nie jest powszechnie akceptowany.

Zakończenie

Przedmiotowa rozprawa doktorska dotyczy instytucji referendum ogólnokrajowego w trzech kontrowersyjnych kwestiach moralnych – małżeństwa osób tej samej płci, legalizacji rozwodów oraz aborcji w Chorwacji, Irlandii, Malcie, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Włoszech.

Celem niniejszej dysertacji było zweryfikowanie postawionej we wstępie pracy hipotezy, w myśl której instytucja referendum ogólnokrajowego nie przystaje do specyfiki spraw kontrowersyjnych moralnie. W celu realizacji postawionego zadania badawczego dokonano analizy podstaw konstytucyjnych i ustawowych referendum. Przedstawienie przedmiotowych regulacji prawnych zostało wzbogacone o zarysowanie dotychczasowej praktyki referendalnej i pojawiających się problemów interpretacyjnych. Ustalenie treści normatywnej obowiązujących przepisów prawnych wymagało również uwzględnienia dorobku orzecznictwa sądów konstytucyjnych i trybunałów międzynarodowych, w których rozstrzygnięto kwestie istotne także z punktu widzenia referendum w kontrowersyjnych kwestiach moralnych. Rozważania obejmowały przedstawienie prawnych i politycznych skutków przeprowadzonych referendum. Przyjęcie szerokiej perspektywy badawczej umożliwiło uwzględnienie szczególnej specyfiki referendum w kontrowersyjnych sprawach moralnych.

Wnioski *de lege lata* i praktyka referendalna

Kwestia legalizacji małżeństw osób tej samej płci stanowiła przedmiot referendum ogólnokrajowego w pięciu państwach UE – w Chorwacji, Irlandii, Rumunii, Słowacji i Słowenii. We wszystkich tych państwach regulacja prawna dotycząca referendum została zawarta w przepisach konstytucyjnych i ustawowych. Należy wskazać zbliżony katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w tych porządkach prawnych. Natomiast istnieją różnice w zakresie przyjętego wymogu frekwencji oraz daty organizacji referendum. Otrzymany wynik referendum we wspomnianych pięciu państwach także był niejednorodny, albowiem jedynie w trzech spośród pięciu państw, referendum było ważne (Chorwacja, Irlandia, Słowenia). Najwyższą frekwencję (przekraczającą 50% uprawnionych do głosowania) odnotowano wyłącznie w Irlandii i to właśnie w tym kraju nastąpił skutek w postaci zalegalizowania małżeństw osób tej samej płci.

Natomiast, w pozostałych państwach nie uregulowano tej materii w żadnym stopniu. W niektórych państwach występują regulacje dotyczące związków partnerskich.

Referendum w sprawie legalizacji rozwodów stanowiło przedmiot referendum ogólnokrajowego w Irlandii, Malcie i Włoszech. W dwóch ostatnich państwach występują podobieństwa w zakresie cech instytucji referendum ogólnokrajowego. W zbliżony sposób ukształtowano charakter prawny referendum, wymaganą frekwencję wyborczą, a także organ zarządzający referendum.

Dodatkowo, należy zauważyć, że we wszystkich trzech państwach odnotowano wysoką frekwencję wśród głosujących. Warto podkreślić, istniejący zakaz rozwodów przed referendum oraz częstotliwość przeprowadzenia referendum w sprawie dotyczącej legalizacji rozwodów. Irlandia przeprowadziła referendum ogólnokrajowe w tej materii trzykrotnie, natomiast Malta i Włochy jednokrotnie. Rezultatem wszystkich referendów w tym przedmiocie była legalizacja tej formy terminacji małżeństwa.

Problematyka legalizacji aborcji była przedmiotem referendum ogólnokrajowego w trzech państwach UE: w Portugalii, Irlandii i Włoszech. Różnice dotyczą charakteru prawnego referendum. W Portugalii przeprowadzono referendum w tej sprawie dwukrotnie, zaś w Irlandii trzykrotnie. Ważność referendum stwierdzono w Irlandii i Włoszech. Najwyższa frekwencja wyborcza została odnotowana w Irlandii (64%) oraz Włoszech (79%). W wyniku przeprowadzonego referendum aborcja została zalegalizowana wyłącznie w Irlandii. W pozostałych państwach legalizacja tej formy terminacji ciąży została zalegalizowana w drodze ustawy.

Na podstawie zebranych w pracy danych należy potwierdzić prawdziwość postawionej hipotezy głównej. Wskazuje na to po pierwsze fakt, iż na przeprowadzonych siedemnaście referendów w kontrowersyjnych kwestiach moralnych w państwach UE, jedenaście z nich było ważne. Równocześnie należy podkreślić, że wybrane kwestie były dyskutowane dwu – lub trzykrotnie (np. Irlandia, Włochy, Portugalia), co nie zawsze wiązało się z legalizacją poddanej do decyzji obywateli propozycji (np. Portugalia). Dodatkowo, w pięciu państwach (Słowenia, Chorwacja, Słowacja, Rumunia, Portugalia) frekwencja wyborcza nie przekroczyła 50% głosujących, w związku z czym nie można potwierdzić, by wynik referendum posiadał legitymację ogółu społeczeństwa.

Warto podkreślić również, że wszystkie referenda w kontrowersyjnych kwestiach moralnych w tych państwach przeprowadzono z pobudek głównie politycznych. Przedmiotem tych referendów były kwestie budzące w szczególności kontrowersje społeczne (rzadziej

konstytucyjne). To zaś miało swe przełożenie na rodzaj argumentów prezentowanych jako uzasadnienie dla przeprowadzenia referendum lub charakter debaty publicznej podejmowanej w kampanii przedreferendalnej. Powoływano się bowiem na konieczność ochrony rodziny i dzieci, ochrony trwałości małżeństwa, walkę z dyskryminacją ze względu na orientację seksualną, ochronę wolności jednostki, jak również walkę z „moralnym upadkiem”. Celem przeprowadzenia referendum (prezentowanym przez polityków) była też często chęć pozbycia się odpowiedzialności za podejmowane decyzje lub osiągnięcie określonego rezultatu za wszelką cenę, niż potraktowanie tej instytucji jako użytecznego narzędzia prawnego rozstrzygnięcia określonych spornych kwestii moralnych.

Po dokonaniu analizy konstytucyjno – prawnych podstaw referendum ogólnokrajowego w kwestiach kontrowersyjnych moralnie można zidentyfikować problemy prawne, które wymagają rozwiązania w szczególnych regulacjach prawnych. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na brak określenia wymaganego progu frekwencji wyborczej, który cechował procedurę chorwacką lub posiadanie niskiego progu frekwencji – np. w Rumunii określono próg na poziomie 30%. Nie jest to optymalne rozwiązanie, ponieważ nie dość, że nie zachęca obywateli do partycypacji w referendum, to powoduje, że otrzymany odsetek głosujących⁴⁶⁸ podejmuje decyzje w imieniu ogółu. Nie daje to również gwarancji trwałości podjętego rozstrzygnięcia, której zadaniem jest zażegnanie sporów społecznych w kwestiach kontrowersyjnych moralnie.

Dodatkowo do negatywnych aspektów tego referendum należy zaliczyć określenie okresu (licząc od ustalenia wyników referendum), w którym dana kwestia nie może być ponownie przedmiotem referendum. W poddanych analizie państwach mieścił się on w przedziale od roku do nawet pięciu lat. Kwestie kontrowersyjne moralnie cechują się ze swej natury niestabilnością poparcia i podatnością na zmiany społeczne. Zablockowanie możliwości zmodyfikowania podjętej raz decyzji na tak długi okres w tych sprawach w drodze referendum może doprowadzić do sytuacji obowiązywania regulacji prawnych nieodpowiadających aktualnym potrzebom społecznym.

Wśród mankamentów regulacji procedury referendalnej zaliczyć należy również stosunkowo krótki okres pomiędzy zarządzeniem referendum a faktycznym jego przeprowadzeniem. Wynosił on generalnie między 30 a 90 dni (wyjątek stanowi Portugalia, która dopuszcza przeprowadzenie referendum między 40. a 180 dniem od zarządzenia

⁴⁶⁸ W Chorwacji osiągnięto próg 37,88% uczestniczących w głosowaniu.

referendum). Ten stosunkowo krótki okres nie pozwala na przeprowadzenie szerokiej i dogłębnej debaty publicznej, pozwalającej wyjaśnić wszelkie kwestie kontrowersyjne moralnie związane z przedmiotem referendum oraz zachęcić do aktywizacji społecznej.

Nadto, nie zasługuje na aprobatę rozwiązanie wedle którego treść sformułowanego pytania referendalnego odsyła do sposobu regulacji przedmiotu referendum określonego w akcie prawnym (np. pytanie w irlandzkim referendum dotyczącym aborcji brzmiało: “Czy popiera Pan/Pani propozycję zmiany Konstytucji zawartą w poniższym projekcie ustawy? Twenty–fifth Amendment of the Constitution (Protection of Human Life in Pregnancy) Bill, 2001”). Nie jest to właściwa forma zaproszenia obywateli do wypowiedzenia się w kwestiach kontrowersyjnych moralnie. Nie ma bowiem gwarancji, że obywatele rzeczywiście zapoznali się z treścią aktu prawnego lub posiadają orientację w tym zagadnieniu (w szczególności co do skutków prawnych).

Wnioski de lege ferenda

Biorąc pod uwagę doświadczenia ośmiu krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w przedmiocie kontrowersyjnych kwestii moralnych uważa się, że obecnie obowiązująca procedura przeprowadzenia referendum w tych kwestiach jest nieadekwatna i wymaga stworzenia odrębnej, szczególnej regulacji prawnej uwzględniającej w największym stopniu swoistość kontrowersyjnych kwestii moralnych oraz wolę ogółu obywateli.

Przede wszystkim należy postulować stworzenie regulacji odrębnego typu referendum w przedmiocie kontrowersyjnych kwestii moralnych. W tym celu należy uwzględnić odpowiednie przepisy konstytucyjne z realizacją rozwiązań szczegółowych w prawodawstwie zwykłym. Należy dokonać próby zdefiniowania definicji kontrowersyjnych kwestii moralnych. Konieczne jest przy tym zapewnienie odpowiedniego poziomu elastyczności unormowań prawnych z uwagi na specyfikę materii kontrowersyjnych. Nie powinno przy tym dojść do usztywnienia regulacji prawnej. Szczególną funkcję gwarancyjną powinny spełniać przepisy ustawowe poprzez uregulowanie procedury przeprowadzenia tego szczególnego referendum.

Wydaje się, że prawo do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w kontrowersyjnych sprawach moralnych powinno przysługiwać wyłącznie obywatelom danego państwa. Istnieje bowiem ryzyko instrumentalizacji instytucji referendum przez organy

władzy publicznej. Ograniczenie katalogu wnioskodawców referendum jest jak najbardziej celowe, ponieważ w sprawach kontrowersyjnych moralnie to zaangażowanie obywateli i ich interesy powinny zostać podkreślone. Kwestie te nie powinny być przedmiotem utarczek politycznych i populistycznych wypowiedzi polityków przyczyniających się do polaryzacji społeczeństwa.

Kompetencja do zatwierdzenia wyników referendum powinna zostać ustanowiona na rzecz organu o szczególnych gwarancji niezależności. Z tego względu należy postulować, aby w sprawach ważności referendum rozstrzygał wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Prawo zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w przypadku negatywnego orzeczenia co do przeprowadzenia referendum powinno przysługiwać wnioskodawcy lub określonej liczbie deputowanych, którzy przedstawią nowe okoliczności mogące mieć znaczenie dla inicjatywy. Wspomniany wniosek powinien zostać rozpatrzony w trybunale przez inny skład orzekający niż ten, który podejmował pierwszą decyzję. Zaproponowany przebieg czynności związanych z początkowym etapem rozpatrywania inicjatywy referendalnej pozwala na prawną weryfikację tej inicjatywy bez paraliżowania prac parlamentu, na którym ciąży obowiązek regulowania innych, równie ważnych kwestii państwowych.

W wyniku pozytywnego rozstrzygnięcia trybunału stwierdzającego dopuszczalność przeprowadzenia referendum w kontrowersyjnej kwestii moralnej parlament powinien być zobligowany do wydania zarządzenia o tym referendum w terminie miesiąca pod rygorem skrócenia jego kadencji. Obwarowanie tym szczególnym rygorem wydaje się niezbędne w wypadku opieszałości deputowanych w podjęciu zarządzenia. Dodatkowo, należy utrzymać generalną tendencję do zarządzania referendum w drodze aktu parlamentu (zarządzenia/decyzji), ponieważ to na tym organie najczęściej spoczywa obowiązek ustalania aktualnej polityki finansowej państwa. Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego wymaga bowiem nakładów finansowych, które muszą zostać zabezpieczone z wyprzedzeniem.

Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w przedmiocie kontrowersyjnych kwestii moralnych powinno nastąpić w terminie od 6 miesięcy do 1 roku od dnia zarządzenia parlamentu o przeprowadzeniu referendum. Zaproponowany dłuższy termin znacząco odbiega od dotychczasowych regulacji, co wydaje się być racjonalne, ponieważ stwarza możliwość przeprowadzenia wszechstronnej dyskusji publicznej nad zaproponowanym przedmiotem referendum oraz pozwala zabezpieczyć środki na to referendum. Podczas tego okresu

powinny dodatkowo odbyć się liczne publiczne debaty w parlamencie prezentujące stanowiska: samego wnioskodawcy, prawników, socjologów, psychologów, przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych, których opinie pozwolą nakreślić skalę problemu, którego inicjatywa referendalna dotyczy. Nieprzypadkowe jest także prowadzenie tych debat w parlamencie, ponieważ to na nim właśnie jako organie ustawodawczym, będzie ciążyć w przyszłości przygotowanie ewentualnej regulacji prawnej dotyczącej przedmiotu referendum. W związku z tym udział deputowanych winien być obowiązkowy, zabezpieczony możliwością nałożenia kar finansowych za nieusprawiedliwione niestawiennictwo.

Wydaje się, że użytecznym narzędziem w kampanii przedreferendalnej miałyby rozwiązania związane z *I-voting* (określane w literaturze również jako *E-voting*⁴⁶⁹). Aktualnie postępujący rozwój nowych technologii ułatwia dokonywanie czynności życia codziennego i sprawniejszą komunikację. Jego wpływ nie omija również instytucji prawnych wchodzących w skład prawa wyborczego, o czym świadczy stopniowe wykorzystanie tego rozwiązania w Europie. Zauważa się pozytywne skutki tego rozwiązania przede wszystkim w kwestiach typowo technicznych (ustalenie dokładniejszego wyniku głosowania, dostosowanie do potrzeb mobilnych społeczeństwa czy zwiększona dostępność udziału w głosowaniu osób z niepełnosprawnościami)⁴⁷⁰. Jednakże wciąż ilość problemów z tym związana przewyższa jego zalety, przez co nie mamy do czynienia z dynamicznym rozwojem wykorzystania nowoczesnych technologii w zakresie typowych instytucji demokracji. Jednakże wykorzystanie możliwości *e-voting* miałyby pozytywne skutki w kwestii zwiększenia zainteresowania społeczeństwa przedmiotem referendum podczas przeprowadzanych debat parlamentarnych z udziałem specjalistów z różnych dziedzin. Obywatele mogliby wówczas wyrażać swoją opinię co do prezentowanych poglądów lub propozycji specjalistów. To zaś mogłoby stanowić wskazówkę do sformułowania odpowiedniego, niebudzącego wątpliwości pytania referendalnego.

W kwestii zaś ustalenia wyników referendum, wydaje się najbardziej słusznym ustalenie wymogu uczestnictwa bezwzględnej większości uprawnionych do głosowania obywateli oraz obowiązek opowiedzenia się bezwzględnej większości głosujących za jedną z zaproponowanych opcji odpowiedzi w celu osiągnięcia wiążącego charakteru. Dzięki temu, wynik referendum odpowiadał będzie rzeczywistym nastrojom społecznym.

⁴⁶⁹ M. Czaczkowski, *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*, „Studia BAS”, Nr 3(27) 2011, s. 122.

⁴⁷⁰ M. Górny, *I-voting – opportunities and threats. Conditions for the effective implementation of Internet voting on the example of Switzerland and Estonia*, „Przegląd Politologiczny” nr 1 (2021), s. 136.

Nadto, warto wspomnieć o następstwach podjętej przez obywateli decyzji w drodze referendum w kontrowersyjnych kwestiach społecznych. Otóż wynik referendum powinien rodzić obowiązek po stronie parlamentu uchwalenia powszechnie obowiązującego aktu prawnego, uwzględniającego decyzję obywateli w przedmiocie przyjęcia materii referendum zaś brak realizacji tego obowiązku powinien być ponownie obwarowany rygorem skrócenia jego kadencji. W przeciwnym wypadku realizacja tego obowiązku mogłaby nie nastąpić.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937r.
2. Konstytucja Włoch z dnia 27 grudnia 1947r.
3. Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964r.
4. Konstytucja Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976r.
5. Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990r. w tłumaczeniu T. M. Wójcik i M. Petryńskiej, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2007.
6. Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991r.
7. Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991r.
8. Konstytucji Słowacji z dnia 1 września 1992r.
9. Włoska ustawa No. 194 z 22 maja 1978 w sprawie ochrony socjalnej macierzyństwa i dobrowolnego przerywania ciąży, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Part I, 2 May 1978, No. 140, pp. 3642-3646.
10. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).
11. Włoski Kodeks Karny z 1930r., <http://www.uwm.edu.pl/kpkm/uploads/files/codice-penale.pdf>.
12. Portugalski Kodeks Karny z 1852r.,
<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1829.pdf>.
13. Włoska ustawa *Offences Against the Person Act* 1861,
https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/69970012/ACCEPTED_VERSION_WITHOUT_TRACKING_29_FEB_2016_R_v._Bourne_commentary_Bibbings_MN_revised_080216_Lois_edits.pdf.
14. Brytyjska ustawa *Abortion Act of* 1967,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/87/contents>
15. Włoska ustawa z 25 maja 1970 r. nr 352 o przewidzianym w konstytucji referendum oraz ludowej inicjatywie ustawodawczej (*Legge del 25 maggio 1970, n. 352 – Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e Sulla iniziativa legislativa del popolo*), „Gazzatta

- Ufficiale della Repubblica Italiana”, n. 147 del 15 giugno 1970),
[https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;352!vig=.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;352!vig=)
16. Irlandzka ustawa *Referendum (Amendment) Act* 1983,
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/act/14/enacted/en/print#sec2>.
 17. Portugalska ustawa nr 6/84 dotycząca wyłączenia bezprawności w niektórych przypadkach dobrowolnego przerwania ciąży, *Diário da República* n.º 109/1984, Série I de 1984-05-11,
<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/385266/details/normal?l=1>.
 18. Irlandzka ustawa *The Domicile and Recognition of Foreign Divorces Act of* 1986,
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1986/act/24/enacted/en/html>.
 19. Irlandzka ustawa o statusie dzieci z 1987r. (*Status of Children Act of* 1987),
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1987/act/26/enacted/en/html>.
 20. Irlandzka ustawa o separacji sądowej i reformie rodzinnej z 1989 roku,
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1989/act/6/enacted/en/html>.
 21. Irlandzka ustawa *Regulation of Information (Services Outside the State for Termination of Pregnancies) Act* 1995, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/5/enacted/en/html>.
 22. Chorwacka ustawa z 25 kwietnia 1996r. o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów,
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_04_33_673.html.
 23. Irlandzka ustawa o referendum z 1994r., Nr 12/1994,
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1994/act/12/enacted/en/html>.
 24. Słoweńska Ustawa o referendum i inicjatywie ludowej z dnia 18 marca 1994r.,
<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-1285/zakon-o-referendumu-in-o-ljudski-iniciativi-uradno-precisceno-besedilo-zrli-upb2>.
 25. Rumuńska Ustawa nr 3 z 22 lutego 2000r. w sprawie organizacji i przebiegu referendum, *Dziennik Urzędowy* nr 84 z 24 lutego 2000r.,
<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/21139>.
 26. Code of Good Practice On Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD (2007)008rev-cor, Study No. 371/2006.
 27. Portugalska Ustawa Lei n.º 16/2007 z 17 Kwietnia 2007r., w sprawie wyłączenia bezprawności w przypadku dobrowolnego przerwania ciąży,
<https://dre.pt/pesquisa/-/search/519464/details/maximized>.

28. Słowacka Ustawa z dnia 29 maja 2014r. o warunkach wykonywania prawa głosu oraz o zmianie niektórych ustaw, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/>.
29. Chorwacka Ustawa o partnerstwie życiowym z 2014 roku, NN 92/14, 98/19, <https://www.zakon.hr/z/732/Zakon-o-%C5%BEivotnom-partnerstvu-osoba-istog-spola>.
30. Decyzja Saboru o zwołaniu referendum państwowego z dnia 8 listopada 2013r., nr NN 134/2013., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_11_134_2896.html.

Monografie i prace zbiorowe

1. Abela A., *Divorce in Malta*, [w:] R.E. Emery (ed.), *Cultural sociology of divorce: An Encyclopedia* 2013.
2. Altman D., *Direct Democracy Worldwide*, New York 2011.
3. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
4. Bodnar A., Śledzińska-Simon A., *Between Recognition and Homophobia: Same-Sex Couples in Eastern Europe*, [w:] Gallo D., Paladini L., Pustorino P., *Same-Sex Couples before National, Supranational and International Jurisdictions*, Berlin Heidelberg 2014.
5. Bożyk S. (red.), Jackiewicz A., Jamróz L., Kryszeń G., Matwiejuk J., Olechno A., Prokop K., *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2014.
6. Bunikowski D., *Kontrowersje prawa i moralności w Europie Środkowoschodniej*, Włocławek 2019.
7. Concluding observations on the sixth periodic report of Italy, Adopted by the Committee at its 119th session (6–29 March 2017), CCPR/C/ITA/CO/6.
8. Dewey J., *Democracy & Education: An Introduction to the Philosophy of Education*, New York 1916.
9. Duguit L., *Traité de droit constitutionnel, t. 2: La théorie générale de l'Etat. Eléments, fonctions et organes de l'Etat*, E. De Boccard, Paris 1928.
10. Fillicori M., Flamigni C., Saviotti E., *Law and Abortion in Italy*, [w:] Hafez E.S.E., *Voluntary Termination of Pregnancy. Advances in Reproductive Health Care*, Lancaster 1984.
11. Forest M., *Europeanizing vs. Nationalizing the Issue of Same-Sex Marriage in Central Europe: A Comparative Analysis of Framing Processes in Croatia, Hungary, Slovakia, and Slovenia*, [w:] Winter B., Forest M., Sénac R., *Global perspectives on same-sex marriage. A Neo-Institutional Approach*, Cham 2018.
12. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.

13. Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
14. Grzybowski M., *Dania. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2017.
15. Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
16. Hollander S., *The Politics of Referendum Use in European*, Cham 2019.
17. Jakubiak R., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.
18. Kryszeń G., *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020.
19. Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
20. Láštík E., *Referendum experience in Slovakia: a long and winding road*, [w:] Pállinger Z.T., Kaufmann B., Marxer W., Schiller T. (eds.), *Direct Democracy in Europe Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007.
21. Linder W., Mueller S., *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Cham 2021.
22. Loewe D., *Deliberative Democracy and the Politics of Difference*, [w:] Merle J-C, *Spheres of Global Justice. Volume 1 Global Challenges to Liberal Democracy. Political Participation, Minorities and Migrations*, Dordrecht 2013.
23. Małajny R.M. (red.), Biłgorajski A., Bożek M., Chorążewska A., Jagielski M., Łabno A., *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.
24. Marczevska-Rytko M., *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] Marczevska-Rytko M. (red.), Piasecki A.K. (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010.
25. Marks K., Engels F., *Manifest Partii Komunistycznej*, Warszawa 2007.
26. Mendelsohn M., Parkin A., *Referendum Democracy Citizens. Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, New York 2001.
27. Milas Klarić I., Rešetar B., *Two Steps Forward and One Backwards in the Autonomy of the New Croatian Family Law*, [w:] Swennen F., *Contractualisation of Family Law – Global Perspectives*, Cham 2015.
28. Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2007.
29. Nijsten M., *Abortion and Constitutional Law. A comparative European–American study*, Florence 1990.

30. Posynodalna Adhortacja Apostolska *Amoris Lætitia* Ojca Świętego Franciszka do Biskupów, Kapłanów i Diakonów, Osób Konsekrowanych, Małżonków Chrześcijańskich i do Wszystkich Wiernych Świeckich o Miłości w Rodzinie, <https://rodzina.archidiecezjakatowicka.pl/images/pdf/amoris.pdf>.
31. Riker W. H., *Liberalism against populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco 1982.
32. Rodrigues A.F.G., *The referendum in the Portuguese constitutional experience*, Leiden 2013.
33. Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, Kęty 2007.
34. Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
35. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
36. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
37. Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
38. Setälä M., *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, New York 1999.
39. Scirè G., *Il divorzio in Italia. Dalla legge al referendum*, [w:] Mondadori B., Scirè G., *Il divorzio in Italia. Partiti, chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965–1974)*, Milano 2007.
40. Schumpeter J. A., *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*, Warszawa 1995.
41. Szczeniak K., Szerszeń K., *Zgromadzenie ludowe w Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] Hałub O., Jabłoński M., Radajewski M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016.
42. Uleri P.V., *Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime*, [w:] Gallagher M., Uleri P.V., *The referendum experience in Europe*, London 1996.
43. Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
44. Walker M.C., *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy and Democracy*, New York 2003.
45. Whitten M., *Feminism by other means: reframing the abortion debate in Portugal. Final Reports of EFS student participants*, University of Massachusetts Amherst 2009.
46. Zajadło J., K. Zeidler, *Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, Warszawa 2021.
47. Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.

Artykuły naukowe

1. Addis A., *Constitutionalizing deliberative democracy in multilingual societies*, „Berkeley Journal of International Law”, 25 (2), 2007.
2. Aquilina K., *Parliament of Malta versus the constitution of Malta: Parliament's law-making function under section 65 (1) of the Constitution*, „Commonwealth Law Bulletin”, 38 (2) 2012.
3. Autorino T., Mattioli F., Mencarini L., *The impact of gynecologists' conscientious objection on abortion access*, „Social Science Research” 87 (2020).
4. Bajdechi A., Mugurel S., *The National Referendum Initiated by the President of Romania – Between Conflict and Mediation*, “Revista de Drept Public” 170 (2017).
5. Baldetti S., *Note in materia di scioglimento del matrimonio civile non consumato, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, „Rivista telematica”, n. 34/2014.
6. Bouclin S., *Abortion in Post-X Ireland*, „Windsor Review of Legal and Social Issues” 2002, 13, 1.
7. Burley J., Regan F., *Divorce in Ireland: The fear, the floodgates and the reality*, „International Journal of Law, Policy and the Family”, 16 (2) (2002).
8. Caldwell L., *Abortion in Italy*, „Feminist Review”, 1981, No. 7 (Spring, 1981).
9. Chmielewski G., *Instytucja referendum ogólnokrajowego na Słowacji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, 5 (112).
10. Carnegie A., Roth R., *From the Grassroots to the Oireachtas: Abortion Law Reform in the Republic of Ireland*, „Health and Human Rights” 2019 Vol. 21, No. 2.
11. Caruso E., *Abortion in Italy: Forty Years On*, „Feminist Legal Studies” 28/2020.
12. Christopher A. J., *The Irish Divorce Referendum of 1995*, „Geography” 1997 Vol. 82, No. 1.
13. Czackowski M., *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*, „Studia BAS”, Nr 3(27) 2011.
14. Darcy R., Laver M., *Referendum Dynamics and the Irish Divorce Amendment*, „The Public Opinion Quarterly” 1990 Vol. 54, No. 1.
15. Deguara A., *Till divorce do us part? The role of the Roman Catholic Church in the divorce referendum campaign in Malta*, Paper presented at the BSA Sociology of Religion Study Group Annual Conference, University of Chester, UK, 28–30 March, 2012 and at the bi-annual conference of the ESA Sociology of Religion research network, University of Potsdam, Berlin, 3–5 September 2012.

16. Delfino F., *Italian divorce referendum (1974): from membership to opinion vote*: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/44757709/Italian_divorce_referendum_1974_from_membership_to_opinion_vote.pdf?1460716987=&response-content-disposition=attachment%3B+filename%3DItalian_divorce_referendum_1974_from_mem.pdf&Expires=1636666946&Signature=Lo4C42VE7kp5iZwnmCBRAdx6K4AnchguGQvIZSbboFZ-fn5wMlyGvoYY4TOli56uswXbGqRlu6ExhtZOOhBI7eKz3a40EQZ72zNI0IPK~PxS98wXad3nsX6SO1GvtZZnKZyFrZd59RGIsxMg4VM5HCNcKrfu6x~ViGuLDRGC5UWk~Rg4zN39p gu7H55KmVeKqoTzXqPR4cIMeFLLXdeyWdiFA1PaonCM-fxT4oc-NDucLQSsM81bux8kL56JsPXAT-WAd4r8CMv19cQdCi2F-Hhd7J9Y4NbgtoNgf~8n1dyCKNa-IXH77qUmPuxQM3rreoJD8QOtleKXvgQTWiDuSFQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA.
17. Devine F.E., *Absolute democracy or indefeasible right: Hobbes versus Locke*, „The Journal of Politics” 1975 Vol. 37, No. 3.
18. DiMarco E., *The Tides of Vatican Influence in Italian Reproductive Matters: From Abortion to Assisted Reproduction*, „Rutgers Journal of Law and Religion 10”, no. 2/2009.
19. Dillon K.M., *Divorce and Remarriage as Human Rights: The Irish Constitution and the European Convention on Human Rights at Odds in Johnston v. Ireland*, „Cornell International Law Journal” 1989 Vol. 22 Iss.1, Article 5.
20. Duncan W., *The Divorce Referendum in the Republic of Ireland: Resisting the Tide*, „International Journal of Law and the Family”, 2 (1) 1988.
21. Dwyer C., *Divorce in Italy*, 36 *Quis Custodiet* 93/1972.
22. Elkind J. A., Farrell D. M., Reidy T., Suiter J., *Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Context, Campaign, and Conservative Ireland*, „Irish Political Studies” 2016.
23. Farrugia R., *Challenges in Balancing Parental Rights and the Child's Best Interests: Preliminary Analysis of the Malta Divorce Referendum* „International Journal of the Jurisprudence of the Family” 2011 Vol. 2.
24. Fernandez E.B., *El divorcio en Italia*, *Revista española de la opinión pública*, No. 37/1974.
25. Figueiredo A., *The abortion referendum in Portugal: the influence of psychosocial variables in the voting intentions and behaviour of Portuguese youth*, „The Multidisciplinary Journal of Social Protest” 2014 Vol. 2 (1).
26. Galeza D., *Hard cases*, „Manchester Student Law Review” 2013 vol. 2:240.

27. Gardasevic D., *Constitutional interpretations of direct democracy in Croatia*, „Justinianus Primus Law Review” 7 [1] (2016).
28. Gherghina S., Silagadze N., *Selective Equality: Social Democratic Parties and the Referendums on Same-Sex Marriage in Eastern Europe*, „Europe-Asia Studies” 2021.
29. Gherasim-Proca O., *Referendumul pentru modificarea articolului 48 din Constituția României și revirimentul militantismului politic conservator*, [w:] E. Copilaș, *Resurgența ideologiilor nedemocratice în România contemporană: volum dedicat profesorului Michael Șafîr la împlinirea vârstei de 75 de ani*, „Editura Universității de Vest Timișoara” 2019.
30. Góra S., Góra D., *Relacje Państwo – Kościół Katolicki oraz przemiany kulturowe na współczesnej Malcie – zasady a rzeczywistość*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego”, tom 13/2021.
31. Górny M., *I – voting – opportunities and threats. Conditions for the effective implementation of Internet voting on the example of Switzerland and Estonia*, „Przegląd Politologiczny” 2021 nr 1.
32. Guasti P., Bustikova L., *In Europe’s Closet: the rights of sexual minorities in the Czech Republic and Slovakia*, „East European Politics”, 36:2, 2020.
33. Harding M., *Marriage equality: a seismic shift for family law in Ireland?*, „International Survey of Family Law”, 2016.
34. Hardt M., *Jefferson and Democracy*, „American Quarterly” 2007, Vol. 59, No. 1.
35. Hebda W., *Kształtowanie się państwowości Czarnogóry*, „Stosunki Międzynarodowe Politeja” 1 (19) 2012.
36. Iacarella A., *Breve ricostruzione storica dell'approvazione della legge n. 194 del 1978. Dall'avvio del dibattito culturale ai referendum del 1981*, http://www.carminella.it/images/Breve_storia_dellaborto_in_Italia.pdf.
37. Iancu G., *Referendum in Romania*, „Analele Universitatii dIN Bucuresti” Seria DREPT 1 (2009).
38. Iannaccone D., *La Sfida Radicale: Il Referendum sul Divorzio*, https://www.reteparri.it/wp-content/uploads/ic/IC_247_2007_5_r.pdf.
39. Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Vratislaviensis”, Prawo CCLXXIV 2001.
40. Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe: wybrane zagadnienia*, „Palestra” 48/5-6(545-546), 2003.

41. James C.P., *Cead mile failte? Ireland welcomes Divorce: the 1995 Irish divorce Referendum and the family (divorce) Act of 1996*, „Duke Journal of Comparative & International Law” 8/1997.
42. Jakubiak R., *Kantonalne zgromadzenia ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny”, Rok LXXII, zeszyt 4/2010.
43. Jerzak C.T., *The EU's Democratic Deficit and Repeated Referendums in Ireland*, „International Journal of Politics, Culture, and Society”, 2014 Vol. 27, No. 3.
44. Johansen S. J., *Clearly ambiguous: visitor's view of the Irish abortion referendum of 2002*, „Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review”, 25 (2) 2003.
45. Kostadinov B., *Le contrôle de constitutionnalité des référendums en Croatie*, „Romanian Journal of Comparative Law” 9 (1) 2018.
46. Kostyszak W., Orlicki A., *Wpływ demokracji bezpośredniej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach europejskich. Analiza porównawcza na przykładzie Polski, Włoch i Republiki Czeskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 1/2016.
47. Krasovec A., *The 2015 referendum in Slovenia*, „East European Quarterly” 2015 Vol. 43, No. 4.
48. Kuźelewska E., *Pros and Cons of Referendum in Western Europe*, „Polish Political Science Yearbook 30/2001.
49. Kuźelewska E., *Referendum ogólnokrajowe w Słowacji – nieudany eksperyment*, „Acta Politica Polonica” nr 1/2018 (43).
50. Kuźelewska E., *Demokracja Bezpośrednia w Słowenii*, „Studia Wyborcze”, Tom 25/2018.
51. Kuźelewska E., *Same-Sex Marriage – A Happy End Story? The Effectiveness of Referendum on Same-Sex Marriage in Europe*, Białostockie Studia Prawnicze 2019 vol. 24 nr 1.
52. Kuźelewska E., *Landsgemeinde – demokracja na świeżym powietrzu: Czy głosowanie jawne nadal ma sens?*, „Political Preferences” 2017.
53. Kuźelewska E., *Referendum w systemie prawnym Republiki Czeskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 1 (41) 2018;
54. Kuźelewska E., *Direct democracy in Slovakia*, [w:] M. Marczevska–Rytko (red.), *Handbook of direct democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, Opladen_Berlin–Toronto 2018.
55. Kuźelewska E., *Norweskie referendum akcesyjne*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 1
56. Kryszeń G., *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 4 (56) 2020.

57. Lariccia S., *La legge sul divorzio e la riforma del diritto di famiglia in Italia negli anni 1970–75, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica, fascicolo n. 22 del 2020.
58. Lorencka M., *Rola i znaczenie instytucji referendum we współczesnych Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1/2010.
59. Lupu A.–R., *The Referendum as a means for the European Union's democratic legitimacy*, „Romanian Journal of Comparative Law”, 9 (1) 2018.
60. Maj D., *Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku – analiza porównawcza*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska”, Lublin – Polonia, 2016 vol. XXIII.
61. Mendez F., Germann M., *Contested Sovereignty: Mapping Referendums on Sovereignty over Time and Space*, „British Journal of Political Science”, 2018 vol. 48, no. 1.
62. McDonough A., *When Irish eyes aren't smiling legalizing divorce in Ireland*, „Dickinson Journal of International Law”, 14 (3) 1996.
63. McGowan D., *Governed by Marriage Law: An Irish: An Irish Genealogy*, „Social and Legal Studies” 25 (3) 311 (2016).
64. Malmon M., *Arystotelesowa poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, *Kultura i Wartości* nr 2 (6) /2013.
65. Manuel P.C., Tollefsen M.N., *Roman Catholicism, Secularization and the Recovery of Traditional Communal Values: The 1998 and 2007 Referenda on Abortion in Portugal*, „South European Society & Politics”, Vol. 13, No. 1/2008.
66. Marczewska–Rytko M., *Referendum ogólnokrajowe w Chorwacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska”, Lublin – Polonia, Vol. XXVI, 1 Sectio K 2019.
67. Marshall L.A., *What God Has United Man Will Now Divide: Divorce Referendum Changes Law of 60 Years*, „Georgia Journal of International and Comparative Law”, Vol. 26 No. 2/1997.
68. Matsusaka J.G., *The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in the 21st Century, Public Choice*, 2005 Vol. 124, No. 1/2, Policy Challenges and Political Responses: Public Choice Perspectives on the Post–9/11 World.
69. Mills E., McConvill J., *The 2002 Irish abortion referendum: question of constitutionalism and conscience*, „European Journal of Law Reform”, 4 (3) 2002.
70. Mizera K., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, vol. 3 (1).

71. Monteiro R., *A descriminalização do aborto em Portugal: Estado, movimentos de mulheres e partidos políticos*, „Análise Social”, 204, XLVII (3.º), 2012.
72. Murphy Y., *The marriage equality referendum 2015*, „Irish Political Studies”, 31/2016.
73. Musiał-Karg M., Lubik–Reczek N., *Referendum as a direct democracy tool in successor states of former Yugoslavia*, „Przegląd politologiczny”, no 2/2022.
74. O’Neil B., *The referendum process in Ireland*, „Irish Jurist” 2000 Vol. 35.
75. Pace R., *Growing Secularisation in a Catholic Society: The Divorce Referendum of 28 May 2011 in Malta*, „South European Society and Politics” 2012 Vol. 17, No. 4.
76. Pańpuch Z., *Problem demokracji w starożytności*, „Człowiek w Kulturze” 20/2008.
77. Parol A., *Dychotomiczny podział referendum dotyczących integracji europejskiej. Europejskie referenda bottom–up*, „Przegląd Sejmowy” nr 3 (164) 2021;
78. Pawłowska A., Radzik K., *Instytucjonalno–prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica” nr 3/2016 (37).
79. Pogłódek A., *Instytucja referendum ogólnokrajowego w Mołdawii*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 17/ 2014.
80. Podolak M., Grabowska S., *Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 4 (68)/2022;
81. Pomarański M., *Referendum ogólnokrajowe w systemach politycznych Węgier i Albanii: analiza porównawcza*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia”, 2016 vol. XXIII;
82. Perico G., *Referendum sull'aborto*, „Aggiornamenti Sociali” 11, 1980.
83. Pietrzyk–Reeves D., *Deliberative Democracy and Citizenship*, „Polish Political Science Yearbook” 35 (2006).
84. Pitch T., *Decriminalization or legalization? The abortion debate in Italy*, „Women and Criminal Justice”, 3 (1) 1992.
85. Podolak M., *Rights of Sexual Minorities as the Subject of Referenda in the Republic of Slovenia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 43/2019.
86. Podolnjak R., *Constitutional reforms of citizen–initiated referendum*, „Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law” 26/2015.
87. Racu A., Giugăl A., Johnston R., Gavriș A., *When cultural strength means political weakness: Romania’s marriage referendum and the paradox of conservative mobilisation*, „Moravian Geographical Reports” 2020 (2) 28.

88. Rogala K., *Kształtowanie się relacji między państwem a Kościołem. Aspekt historyczno-prawny*, „Teologia i Człowiek. Kwartalnik Wydziału Teologicznego UMK”, 41(2018)1.
89. Rosochacki P. Ł., *Nierozzerwalność małżeństwa w rozumieniu Cerkwi prawosławnej*, „Ius Matrimoniale” 29 (2018) nr 1.
90. Ryan F., *Ireland’s Marriage Referendum: A Constitutional Perspective*, „DPCE Online” 2015, Vol. 2, <http://eprints.maynoothuniversity.ie/8934/1/FR-Ireland-2015.pdf>.
91. Rybar M., Sovcikova A., *The 2015 referendum in Slovakia*, „East European Quarterly” Vol. 44, No. 1–2, March–June 2016.
92. Sekerák M., *Same–Sex Marriages (or Civil Unions/Registered Partnerships) in Slovak Constitutional law: Challenges and possibilities*, „Utrecht Law Review” Vol. 13, Issue 1, 2017.
93. Selejan–Gutan B., *The People and the Constitution: Who Is Above: Direct Democracy Tools and Limits of Constitutional Amendment in Romania*, „Romanian Journal of Comparative Law” 1/2019.
94. Silagadze N., Gherghina S., *Bringing the policy in: a new typology of national referendums*, „European Political Science” 19 (2020).
95. Sloomaeckers K., Sircar I., *Marrying European and domestic politics? Investigating the European dimension of the 2013 Croatian Marriage Referendum using a value–based Euroscepticism framework*, „Europe–Asia Studies”, 70 (3) 2019.
96. Staszewski G., *Political Reasons, Deliberative Democracy, and Administrative Law*, „Iowa Law Review” 2012, 97, no. 3.
97. Stoychev S. P., *The 2016 Referendum in Bulgaria*, „East European Quarterly” 2017 Vol. 45, No. 3–4.
98. Szwed K., *Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2019 Vol. 24 nr 4;
99. Tierney S., *Constitutional referendums: a theoretical enquiry*, „The Modern Law Review” 2009 Vol. 72, No. 3.
100. Tridimas G., *Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non–required referendum?*, „European Journal of Political Economy” 23/2007.
101. Vilar D., *Abortion: the Portuguese*, „Reproductive Health Matters” Vol. 10, No. 19/2002.
102. Volochová J., *Referendum as a medium (demonstration) of freedom and democracy*, „Central European Papers” 2018 / VI / 2.

103. Wiszowaty M. M., *Referendum zagrożeniem dla porządku demokratycznego? Refleksje dotyczące polskiej regulacji prawnej i praktyki referendalnej na tle najnowszych opinii zagranicznej doktryny prawa konstytucyjnego i nauk politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 2 (54) 2020.
104. Wrzalik M., *Instytucja referendum konsultacyjnego jako instrument demokracji bezpośredniej w Republice Austrii*, „Studia Wyborcze” 2018, tom 25.
105. Wszolek A., *Islandzka reforma konstytucyjna w latach 2010–2020*, „Studia Scandinavica” 5 (25) 2021.
106. Xezonakis G., Hartmann F., *Economic downturns and the Greek referendum of 2015: Evidence using night–time light data*, „European Union Politics” 2020 Vol. 21, Issue 3.
107. Yorke R. A., Tiocfiadh Ar La, *Ireland's Struggle with Abortion*, “New England International and Comparative Law” Annual, 5/1999.
108. Zappone K., *In pursuit of marriage equality in Ireland: A narrative and theoretical reflection*, „The Equal Rights Review” 2013 Vol. 10.

Orzecznictwo

1. Wyrok Supreme Court w sprawie *A.G. v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1 (5th March, 1992), <https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1992/1.html>.
2. Wyrok High Court w sprawie *A and B v. Eastern Health Board, Judge Mary Fahy and C, and the Attorney General (notice party)*, [1998] 1 IR 464, <https://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/1997/176.html>.
3. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 7 z dnia 7 listopada 2007 (opublikowanej w Monitorul Oficial nr. 759 z dnia 8 listopada 2007r., dostęp: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/86785>).
4. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 580 z 20 lipca 2016 r. w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli zatytułowanej „Ustawa o zmianie konstytucji Rumunii”, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/183039>.
5. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 539 z 17 września 2018r. Monitorul Oficial nr 798 z 17 września 2018r., <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/205010>.
6. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 534 z 18 lipca 2018r. w sprawie wyjątku niekonstytucyjności przepisów art. 277 ust. (2) i (4) Kodeksu Cywilnego, Monitorul Oficial nr 842 din 3 października 2018, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/205439>

7. Wyrok High Court w sprawie *D v. C*, [1984] I.L.R.M. 173, <https://ie.vlex.com/vid/c-d-orsew-793469145>.
8. Wyrok High Court w sprawie *Foy v. Ant Ard Chlaratheoir* (2002), <https://www.casemine.com/judgement/uk/5da04d614653d07dedfd4f4c>.
9. Wyrok High Court w sprawie *Griffith v. Griffith* (1940), <https://ie.vlex.com/vid/griffith-v-griffith-806794549>.
10. Wyrok w sprawie *Murray v. Ireland* (1985), podaję za: A. O’Sullivan, Same-Sex Marriage and the Irish Constitution, *International Journal of Human Rights* (2009) 13(2–3), p. 478.
11. Wyrok rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 1218 z 12 listopada 2008r. (opublikowane w Monitorul Oficial nr. 785 z dnia 24 listopada 2008r., dostęp: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/99473>).
12. Wyrok portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego, ACÓRDÃO N.º 25/84 (dostęp: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840025.html>).
13. Wyrok portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego, ACÓRDÃO N.º 85/85, (dostęp: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19850085.html>).
14. Wyrok portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego, ACÓRDÃO N.º 617/2006, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060617.html>.
15. Wyrok portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego, ACÓRDÃO N.º 75/2010, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100075.html>.
16. Wyrok włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 1975r., N. 27, <https://www.giurcost.org/decisioni/1975/0027s-75.html>.
17. Wyrok High Court w sprawie *RC v. CC* z 17 maja 1997r., [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ie/cases/IEHC/1997/4.html&query=\(R.C.\)+AND+\(v.\)+AND+\(C.C.\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ie/cases/IEHC/1997/4.html&query=(R.C.)+AND+(v.)+AND+(C.C.))
18. Wyrok Supreme Court w sprawie *Ryan v. A.G.* [1965] IESC 1; [1965] IR 294 (3rd July, 1965), <https://ie.vlex.com/vid/ryan-v-attorney-general-805132561>.
19. Wyrok High Court w sprawie *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. v. Stephen Grogan and others*, No. C-159/90, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:933f9cc8-d29d-43d6-9b92-8fe519950093.0002.03/DOC_2&format=PDF.
20. Wyrok High Court w sprawie [2004 No.19616 P.] *Katherine Zappone and Ann Louise Gilligan Plaintiffs and Revenue Commissioners*, <https://icj2.wpenginepowered.com/wp>

content/uploads/2012/07/Zappone-and-Gilligan-v.-Revenue-Commissioners-and-Others-High-Court-of-Ireland.pdf.

21. Wyrok High Court *W v. P* z 7/06/1984, Ref. No. 8M/83,
http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/1984/1984_IEHC_107.html.
22. Wyrok z dnia 7 czerwca 1972r. Tribunale di Palermo, sent. 7 giugno 1972, in *Il foro italiano* 1973, I, p. 260, podaję za R. Coppola, *Introduzione del divorzio e sue conseguenze in Italia*, Salamanca 1980.
23. Wyrok ETPCz z dnia 16 grudnia 2010r. w sprawie *A, B and C v. Ireland*, Application no. 25579/05,
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22A,%20B%20and%20C%20v.%20IRELAND%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-102332%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22A,%20B%20and%20C%20v.%20IRELAND%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-102332%22]}).
24. Wyrok ETPCz w sprawie *SPUC v. Open Door Counselling Ltd. i Dublin Well Woman Centre Ltd.* Application No. 14234/88 by Open Door Counselling Ltd., Application No. 14235/88 by Dublin Well Woman Centre & Others, against Ireland against Ireland:
<https://uniteforreprorights.org/wp-content/uploads/2017/12/ECtHR-1992-Open-Door-and-Dublin-Well-Woman-v.-Ireland.pdf>.
25. Wyrok ETPCz w sprawie *Norris v. Ireland* (1988), application no. 10581/83,
<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57547>.
26. Wyrok ETPCz w sprawie *Johnston and Others v. Ireland*, Application no. 9697/82
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57508%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57508%22]}).

Źródła internetowe

1. <https://www.bbc.com/news/world-europe-44256152>.
2. <https://www.bbc.com/news/world-europe-37713211>.
3. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/31>.
4. <https://c2d.ch/>.
5. <https://www.irishtimes.com/life-and-style/people/how-the-yes-was-won-the-inside-story-of-the-marriage-referendum-1.2418302>.
6. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/06/30/young-people-voted-in-droves-for-marriage-equality-in-ireland-equality-would-have-won-without-them/>.

7. https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/civil_annulment/nullity_of_marriage.html.
8. https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/separation_and_divorce/judicial_separation.html.
9. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/eurobarometer-social-acceptance-lgbtqi-people-eu-2019_en.
10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0673&from=EN>.
11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0673&from=EN>.
12. <https://www.bbc.com/news/world-europe-31170464>.
13. <https://www.bbc.com/news/world-europe-35147257>.
14. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7434#>.
15. <https://legislation.mt/eli/cap/237/eng>.
16. <https://www.nytimes.com/1986/06/28/world/the-irish-uphold-ban-on-divorce-by-3-to-2-margin.html>.
17. <https://www.bbc.com/news/world-europe-48410903>.
18. <https://www.nytimes.com/1974/05/14/archives/italian-vote-32-supports-divorce-referendum-results-seen-as-a.html>.
19. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;898>.
20. <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/148081980/202109101611/73915048/diploma/indice?consolidacaoTag=Elei%C3%A7%C3%B5es>.
21. <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/poll-to-introduce-eighth-amendment-in-1983-had-53-7-turnout-1.3508753>.
22. <https://www.rte.ie/news/2002/0307/23822-abortion/>.
23. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/act/35/enacted/en/pdf>.
24. <https://www.theguardian.com/world/2002/jan/18/gilestremlett>.
25. https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/05/23/en-italie-70-des-medecins-refusent-de-pratiquer-des-ivg_5303169_3214.html.
26. <https://www.newwaysministry.org/2015/12/22/slovenia-rejects-marriage-equality-with-pope-francis-blessing/>.

27. Oireachtas Library & Research Service, 2019, L&RS Note: Divorce in Ireland – living apart requirements,
http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/LRS_Note_Divorce_in_Ireland_Referendum_2019_121257.pdf.
28. https://pism.pl/publikacje/Referendum_w_sprawie_zmiany_nazwy_panstwa_w_Macedonii.