

*Tomasz Soroka*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## QUEBECKA LEKCJA DLA SZKOCJI. PRAWNE I POLITYCZNE PODSTAWY ORGANIZACJI REFERENDÓW NIEPODLEGŁOŚCIOWYCH W SZKOCJI I QUEBECU

Rozpad państwa to od kilkudziesięciu lat jeden z głównych tematów kanadyjskich i brytyjskich debat politycznych. W Kanadzie realna perspektywa dezintegracji kraju pojawiła się w 1976 r., kiedy to wybory do parlamentu Quebecu (Zgromadzenia Narodowego Quebecu) po raz pierwszy wygrała jawnie separatystyczna Partia Quebecka (Parti Québécois, PQ). To właśnie na skutek działań i rządów PQ kwestia quebeckiej niepodległości zdominowała na długie lata kanadyjską politykę wewnętrzną i wciąż pozostaje ważnym tematem politycznym, pomimo sukcesywnie malejącego poparcia dla secesji w Quebecu. Péquistes<sup>1</sup> są, obok Bloku Quebeckiego (Bloc Québécois, BQ), jedną z dwóch quebeckich partii odwołujących się do ideologii separatystycznej. Celem obu ugrupowań jest wspieranie idei niepodległości Quebecu. Obydwie partie działają zatem na podobnej podstawie ideologicznej, lecz ze sobą nie konkurują. Podzieliły pomiędzy siebie płaszczyzny politycznej aktywności – PQ promuje ideę niepodległości na forum lokalnego parlamentu prowincji, siostrzana BQ działa na forum federalnym<sup>2</sup>. Partie mają ugruntowaną pozycję na quebeckiej scenie politycznej. Partia Quebecka sprawowała wieloletnie rządy w prowincji (w latach 1976–1985 i 1994–2003). Dziedzictwo tego okresu obejmuje między innymi organizację (przeegranych przez se-

---

<sup>1</sup> Określenie powszechnie używane w Kanadzie w odniesieniu do działaczy i zwolenników PQ. Pochodzi od inicjałów nazwy partii.

<sup>2</sup> M. Kijewska-Trembecka, *Québec i Québécois. Ideologie dążeń niepodległościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 204–211, 221.

paratystów) referendum niepodległościowych w 1980 i 1995 r.<sup>3</sup> Sukcesy BQ są nieporównywalnie mniejsze. Ugrupowanie to nie odgrywa znaczącej roli na federalnej scenie politycznej Kanady (w wyborach federalnych wystawia kandydatów jedynie w prowincji Quebec; w 2011 r. BQ zdobył tylko cztery mandaty w liczącej 308 posłów Izbie Gmin). Niemniej partia ta uczestniczyła w każdych wyborach parlamentarnych po 1991 r. i zawsze wprowadzała swoich reprezentantów do izby niższej kanadyjskiego parlamentu<sup>4</sup>.

W Zjednoczonym Królestwie dyskusje nad szansami przetrwania państwa mają znacznie dłuższą niż w Kanadzie tradycję. Po pierwsze dlatego, że Wielka Brytania ma w tym względzie istotne doświadczenia historyczne – przeszła przecież przez powojenny proces upadku własnej potęgi imperialnej. Po drugie – perspektywa dezintegracji kraju nie wiąże się, jak w Kanadzie, z ewentualną secesją tylko jednej – choć ważnej ekonomicznie i politycznie – prowincji, a dotyczy kilku części składowych państwa. Od 1921 r. (tj. od podziału Irlandii) Londyn boryka się przecież z problemem secesji Irlandii Północnej, w 1973 r. przeprowadzono nawet w tej sprawie referendum<sup>5</sup>. Ruchy i partie separatystyczne funkcjonują też w Szkocji i Walii. Secesjonistycznych apetytów walijskich i szkockich nacjonalistów oraz północnoirlandzkich republikanów nie zaspokoił proces dewolucji, na mocy którego pod koniec lat 90. XX w. powołano parlamenty w Szkocji (Holyrood), Walii (Senedd) i Irlandii Północnej (Stormont). Dewolucja nadała powołanym parlamentom ograniczone, lecz sukcesywnie rozszerzane uprawnienia legislacyjne<sup>6</sup>. Nade wszystko sprawiła jednak, że jawnie separatystyczne partie – takie jak walijska Plaid Cymru (wal. Partia Walii), północnoirlandzka Sinn Féin (irl. My Sami) czy też Szkocka Partia Narodowa (Scottish National Party, SNP) – zyskały realną szansę kształtowania rzeczywistości politycznej w swoich regionach i realizacji niepodległościowych postulatów.

Casus Szkockiej Partii Narodowej jest tego koronnym przykładem; to obecnie jedyna licząca się w Szkocji partia reprezentująca nurt separatystyczny<sup>7</sup>. Podobnie jak quebeckie PQ i BQ, jest znaczącą siłą polityczną przede wszystkim na poziomie lokalnym i – tak jak oba quebeckie ugrupowania –

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 222–226.

<sup>4</sup> W 1993 r. BQ uzyskał drugi wynik wyborczy w skali kraju i status oficjalnej opozycji, zdobywając 54 mandaty; S.B. Volinetz, R.K. Carty, *Disconnected Competition in Canada* [w:] D. Hough, C. Jeffery (eds.), *Devolution and Electoral Politics*, Manchester University Press, Manchester 2006, s. 55.

<sup>5</sup> V. Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and the Electoral Reform in British Politics*, Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge 1981, s. 62–65.

<sup>6</sup> V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, New York 1999, s. 55–165.

<sup>7</sup> Ewolucję Szkockiej Partii Narodowej szczegółowo opisują: J. Mitchell *et al.*, *The Scottish National Party: Transition to Power*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 10–53; G. Has-

wystawia kandydatów tylko w swoim regionie (bez względu na to, czy wybory dotyczą szczebla szkockiego, ogólnobrytyjskiego czy europejskiego). Niemniej, to właśnie za sprawą zwycięstw SNP w wyborach do parlamentu szkockiego, perspektywa rozpadu Zjednoczonego Królestwa przybrała w ostatnich latach nowy wymiar. Pierwszy sukces wyborczy partia odniosła w 2007 r., choć wówczas perspektywa szkockiej niepodległości wydawała się wciąż odległa. Szkocka Partia Narodowa uzyskała bowiem tylko 47 mandatów w liczącym 129 posłów Holyrood; większość w szkockiej legislaturze zachowały partie unionistyczne (laburzyści, torysi i liberalni demokraci). Dopiero wybory z maja 2011 r. stworzyły SNP realną polityczną możliwość realizacji postulatu niepodległościowego. W ich wyniku zwycięska SNP zdobyła większość w Holyrood (69 ze 129 mandatów), zapowiadając przeprowadzenie referendum separatystycznego jeszcze przed upływem kadencji parlamentarnej, czyli do 2015 r.<sup>8</sup>

Szkocka Partia Narodowa oraz partie separatystyczne w Quebecu wykazują wiele podobieństw programowych i ideologicznych. Ideowo są one ugrupowaniami centrolewicowymi, socjaldemokratycznymi, lokującymi się bliżej lewej strony sceny politycznej. Najistotniejszym elementem łączącym obecnych szkockich i quebeckich nacjonalistów jest jednak wiara w to, że niepodległość można osiągnąć na drodze konsensusu i demokratycznych przemian. Zważywszy na brytyjskie doświadczenia z Irlandzką Armią Republikańską, czy kanadyjskie z Frontem Wyzwolenia Quebecu, jest to istotna zmiana jakościowa. Zarówno Szkocka Partia Narodowa, jak i quebeckie partie separatystyczne w swoich programach odwołują się jedynie do pokojowych i dyplomatycznych metod działania; stanowczo odrzucają stosowanie środków terroru i przemocy. Ugrupowania te dążą do uzyskania demokratycznego mandatu, który pozwoli im na podjęcie z władzami centralnymi negocjacji w sprawie secesji. Z tych też powodów jednym z najważniejszych postulatów obu ruchów niepodległościowych jest, czy – jak w przypadku separatystów quebeckich – była i jest, organizacja referendum separatystycznych legitymizujących secesję<sup>9</sup>. Jeżeli jednak niepodległość ma być osiągnięta drogą negocjacji, a polityczny mandat do tych negocjacji uzyskany ma być od wyborców w drodze referendum, oznacza to, że wyniki referendum muszą być uznane za wiążące przez obie strony tychże negocjacji (władze Quebecu i federalny rząd Kanady, a w brytyjskich warunkach przez władze Szkocji

---

san, *The Making of the Modern SNP: From Protest to Power* [w:] G. Hassan (ed.), *The Making of the Modern SNP: From Protest to Power*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2009, s. 1–18.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Por. programy Szkockiej Partii Narodowej: *Your Scotland, Your Future*, <http://www.scotlandforward.net> (dostęp: 24.07.2012) oraz Partii Quebeckiej: *Manifeste pour la souveraineté*, <http://pq.org> (dostęp: 24.07.2012).

oraz parlament i rząd westminsterski). By tak się stało, referendum musi być przeprowadzone zgodnie z obowiązującym prawem, konwenansami konstytucyjnymi (oba państwa funkcjonują w systemie prawa zwyczajowego) oraz akceptowanymi mechanizmami i praktyką polityczną. Rzeczowa analiza porównawcza uwarunkowań prawno-politycznych organizacji referendów separatystycznych w Quebecu i Szkocji wymaga udzielenia odpowiedzi na kilka istotnych pytań natury prawno-ustrojowej:

1. Czy mechanizmy demokracji bezpośredniej, w tym w szczególności referenda, są powszechnym, ugruntowanym w tradycji środkiem podejmowania decyzji politycznych w Wielkiej Brytanii i w Kanadzie?
2. Kto w sensie instytucjonalnym ustanawia przepisy regulujące przeprowadzanie referendów w obu krajach i jest odpowiedzialny za ich organizację?
3. Czy wyniki referendów (także separatystycznych) w kanadyjskich i brytyjskich warunkach mają charakter wiążący?
4. Czy doświadczenia związane z organizacją referendów niepodległościowych w Quebecu w 1980 i 1995 r. (w tym przyjęte w Kanadzie rozwiązania prawne) mają zastosowanie do przedreferendalnej szkockiej rzeczywistości?

## I

Wielka Brytania i Kanada to kraje o niewielkiej tradycji przeprowadzania referendów. Mechanizmy demokracji bezpośredniej są w tych państwach stosowane niezwykle rzadko, zwłaszcza na szczeblu ogólnokrajowym. W długiej historii brytyjskiej państwowości przeprowadzono dotychczas tylko dwa referenda ogólnokrajowe. Pierwsze (w 1975 r.) dotyczyło poparcia dla kontynuacji członkostwa brytyjskiego w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Drugie zorganizowano dopiero w 2011 r.; podejmowało ono kwestię zmiany ordynacji wyborczej do brytyjskiej Izby Gmin. Częstszym zjawiskiem, choć też na niewielką skalę, są referenda rozpisywane w poszczególnych częściach składowych i regionach Wielkiej Brytanii. Zazwyczaj dotyczą one poparcia społecznego dla proponowanych reform dewolucyjnych (tzw. referenda dewolucyjne). W latach 70. i 90. badały one akceptację opinii publicznej dla decentralizacji państwa i utworzenia odrębnych parlamentów w Szkocji, Walii, Irlandii Północnej i części regionów w Anglii. W ostatnim okresie obejmują raczej kwestie rozszerzenia kompetencji już istniejących legislatur, czego przykładem chociażby plebiscyt przeprowadzony w 2011 r. w Walii. Od 1973 r., kiedy to przeprowadzono pierwsze głosowanie ludowe w historii Zjednoczo-

nego Królestwa, zorganizowano dziewięć referendum o charakterze regionalnym<sup>10</sup>.

W Kanadzie, tak jak w Wielkiej Brytanii, referenda są sporadycznie stosowanym mechanizmem podejmowania decyzji politycznych. Od momentu powstania Dominium Kanady w 1867 r., odbyły się tylko trzy powszechne referenda na poziomie federalnym. Dotyczyły wprowadzenia prohibicji (1898), obowiązkowego poboru wojskowego (1942) i zmian konstytucyjnych proponowanych w porozumieniu z Charlottetown (Charlottetown Accord, 1994). Rezultaty każdego z nich eksponowały jednak znaczne rozbieżności pomiędzy francuskojęzycznym Quebeciem a anglojęzyczną resztą Kanady, wystawiając na ciężką próbę i tak wątłą jedność państwa. Część obserwatorów kanadyjskiej sceny politycznej właśnie w niechęci do dalszego pogłębiania podziałów społecznych dopatruje się przyczyn, dla których referendum w praktyce politycznej szczebla federalnego jest wciąż instytucją nieokrzepłą i stosowaną rzadko<sup>11</sup>.

W brytyjskim i kanadyjskim systemie prawnym brakuje też kompleksowych rozwiązań ustawowych regulujących przeprowadzanie referendum. Referenda rozpisywane są zazwyczaj w drodze pojedynczych ustaw, które określają kryteria, zasady i przedmiot konkretnych głosowań. W ostatnich dekadach podjęto wprawdzie w obu krajach wysiłki na rzecz bardziej ogólnego uregulowania ram prawnych organizacji referendum. Przyjęte rozwiązania mają jednak wciąż charakter szcątkowy i enigmatyczny. Przede wszystkim nie określają one precyzyjnie katalogu spraw, które obligatoryjnie podlegałyby werdyktowi referendalnemu. Ponadto, obecne regulacje są rozwiązaniami relatywnie nowymi, stosowanymi incydentalnie, a zatem nieugruntowanymi jeszcze w tradycji i praktyce konstytucyjnej<sup>12</sup>. Nawet w kanadyjskich prowincjach, gdzie instytucja referendum stosowana jest częściej niż na szczeblu federalnym, rozwiązania prawne dotyczące referendum w większości przypadków nie sięgają dalej niż 20 lat wstecz. W kontekście powyższych uwag należy zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że referendum w kanadyjskiej i brytyjskiej praktyce konstytucyjnej stanowi wciąż wyłącznie „pomocniczy tryb podejmowania decyzji (alternatywny wobec tradycyjnej procedury prawodawczej w parlamencie)”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> S. Tierney, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Constitutional Referendums*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 145.

<sup>11</sup> H.D. Clarke et al., *A Polity on the Edge: Canada and the Politics of Fragmentation*, Broadview Press, Toronto 2000, s. 91–102.

<sup>12</sup> Szczegółową analizę brytyjskich i kanadyjskich rozwiązań prawnych przedstawiono poniżej w pkt 3.

<sup>13</sup> P. Biskup, *Instytucja referendum w brytyjskiej praktyce konstytucyjnej*, „Kwartalnik Sejmowy” 2007, nr XV, z. 1(78), s. 104.

W obu państwach coraz wyraźniej zaznacza się jednak tendencja do większego stosowania demokracji bezpośredniej w praktyce. W Kanadzie trend ten uwidacznia się szczególnie na poziomie prowincji. Każda z 10 kanadyjskich prowincji organizowała w przeszłości głosowania ludowe, łącznie odbyło się ich kilkadziesiąt. Dotyczyły one zarówno uchwalenia zwykłych aktów prawnych, wprowadzenia poprawek do konstytucji poszczególnych prowincji, jak i spraw społecznych<sup>14</sup>. W brytyjskim dyskursie politycznym koncepcja częstszego niż dotychczas odwoływania się do bezpośredniej woli obywateli także zyskuje na popularności. Część klasy politycznej – reprezentująca głównie konserwatywny, eurosceptyczny nurt – domaga się przekazania społeczeństwu większej mocy decyzyjnej w sprawach dotyczących brytyjskich relacji z Unią Europejską. W parlamencie westminsterskim w lipcu 2011 r. uchwalono ustawę o Unii Europejskiej (*European Union Act, 2011*), nakładającą obowiązek poddania pod głosowanie referendalne zmiany rozszerzającej uprawnienia instytucji Unii Europejskiej kosztem suwerenności organów państwowych<sup>15</sup>. Jednak rola instytucji referendum w systemach konstytucyjnych Kanady i Wielkiej Brytanii wciąż nie jest jednoznacznie zdefiniowana. System parlamentarny obu państw nie zachęca zresztą do częstego sięgania po procedury bezpośredniej demokracji. W modelu westminsterskim ekipa sprawująca władzę posiada mandat do rządzenia, dopóki w głosowaniach nad istotnymi kwestiami politycznymi potrafi zapewnić realizowanemu przez siebie programowi poparcie większości. Częste stosowanie procedury referendalnej narażałoby rząd na konieczność podania się do dymisji, jeśli postulowane przez gabinet rozwiązania zostałyby odrzucone w referendum<sup>16</sup>.

## II

Wszelkie rozważania zmierzające do określenia miejsca i znaczenia instytucji referendum w Kanadzie i Wielkiej Brytanii muszą uwzględniać rolę, jaką w praktyce konstytucyjnej obu krajów odgrywa doktryna supremacji (suwerenności) parlamentu. W klasycznym ujęciu doktryna ta głosi, że parlament i jego ustawy są najważniejszymi źródłami prawa i żaden inny organ nie może kwestionować legalności uchwał parlamentu. W myśl zasady suwerenności parlament ma prawo procedować i stanowić akty prawne na do-

<sup>14</sup> M. Harris, P. Manning, *Vision for a Canada Strong and Free*, The Fraser Institute, Vancouver 2007, s. 203.

<sup>15</sup> Ustawa odnosi się do zmian w traktacie o Unii Europejskiej (traktacie z Maastricht) z 1992 r. i traktacie o funkcjonowaniu UE z 2007 r. Zob. art. 6 *European Union Act, 2011* (c. 12), <http://www.legislation.gov.uk> (dostęp: 28.07.2012).

<sup>16</sup> P. Biskup, *op.cit.*, s. 105.

wolny temat, a jego uchwały są nadrzędne wobec decyzji wszystkich innych instytucji publicznych. Stanowione prawo nie ubezwłasnowolnia jednak parlamentów kolejnych kadencji – mogą one w drodze ustawy unieważnić lub zmodyfikować poprzednie akty prawne<sup>17</sup>. W kontekście referendum oznacza to, że wyposażony w odpowiednie kompetencje parlament ustanawia przepisy regulujące ich przebieg, zakres i skutek. Wszystkie zorganizowane dotąd na terenie Kanady i Wielkiej Brytanii referenda (także referenda dewolucyjne w częściach składowych Zjednoczonego Królestwa) rozpisywane były na podstawie szczegółowych ustaw parlamentu. Przy czym należy podkreślić, że zarówno w Kanadzie, jak i w Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z wielością podmiotów legislacyjnych. Oprócz centralnych ciał ustawodawczych (parlamentu westminsterskiego i federalnego parlamentu Kanady) równolegle w obu krajach działają parlamenty niższego szczebla (legislatury w kanadyjskich prowincjach i terytoriach oraz ustawodawcze organy w częściach składowych Zjednoczonego Królestwa). Zakres ich suwerenności jest jednak różny, w zależności od kraju i szczebla politycznego. W kontekście przyszłego referendum separatystycznego w Szkocji i podobnych plebiscytów przeprowadzonych dotąd w Quebecu, istotną kwestią jest to, który parlament jest władny stanowić prawo rozpisujące referenda – czy w przypadku Quebecu stosowne kompetencje posiada federalny parlament Kanady, czy Zgromadzenie Narodowe Quebecu; czy w szkockich realiach politycznych odpowiednie uprawnienia przysługują parlamentowi westminsterskiemu, czy też szkockiemu Holyrood? Przy wielu podobieństwach ustrojowo-politycznych, wynikających ze wspólnej historii, Kanada i Wielka Brytania funkcjonują jednak w odmiennych systemach organizacji instytucji państwowych, administracji i rządu. Różne są zatem praktyczne i prawne możliwości realizacji postulatów secesjonistycznych w obu krajach.

Kanada jest państwem federacyjnym. Zakres władz federacji i prowincji określony jest zapisami Aktu konstytucyjnego z 1867 r., późniejszym ustawodawstwem oraz wyrokami sądów. Podstawą funkcjonowania systemu jest rozdział i autonomia obu szczebli władzy w ramach przyznanych przez konstytucję uprawnień. Kanadyjskie regulacje ustrojowe w dwóch istotnych aspektach znacznie ograniczają też zakres stosowania zasady suwerenności parlamentu. Po pierwsze, w kanadyjskim systemie podziału władz dopuszcza się badanie przez sądy zgodności z konstytucją aktów prawnych uchwalanych przez parlament federalny i legislatury prowincji<sup>18</sup>. Po drugie, suwerenność parlamentu federalnego rozpościera się tylko na te obszary, które zgodnie

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 20–22.

<sup>18</sup> Zob. J. Osiński, I. Zawiślańska, *Wstęp* [w:] J. Osiński, I. Zawiślańska (red.), *Konstytucja Kanady*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 13.

z kanadyjską konstytucją są objęte kompetencjami władzy federalnej. W ramach uprawnień zastrzeżonych konstytucyjnie dla władz prowincji suwerenność zachowują legislatury tych prowincji. Ostatnie zastrzeżenie odnosi się między innymi do kompetencji rozpisywania i przeprowadzania referendów. W kanadyjskim federalizmie ciała ustawodawcze prowincji ustalają materię i ustanawiają regulacje prawne dotyczące organizacji referendów, jeśli te nie mają charakteru referendów federalnych, przeprowadzane są wyłącznie na terytorium danej prowincji i dotyczą spraw mieszczących się w kompetencjach konstytucyjnych władz prowincji<sup>19</sup>.

Casus quebeckich referendów niepodległościowych z 1980 i 1995 r. jest tego doskonałym obrazem. Zostały one zorganizowane na mocy ustawy o referendach w Quebecu (*Quebec Referendum Act*, 1978)<sup>20</sup>, uchwalonej przez quebecki parlament w 1978 r. Legalność samego rozpisania i przeprowadzenia obu quebeckich plebiscytów nigdy nie była w Kanadzie kwestionowana. Wręcz przeciwnie, Sąd Najwyższy Kanady – badając w 1997 r. konstytucyjność quebeckich regulacji dotyczących organizacji referendów – potwierdził pośrednio ich zgodność z kanadyjską ustawą zasadniczą<sup>21</sup>. Zgodnie zatem z podziałem uprawnień w ramach kanadyjskiego systemu federalnego referenda ogólnokrajowe inicjowane są odpowiednimi zapisami zawartymi w ustawach parlamentu federalnego, podczas gdy referenda organizowane na poziomie prowincji organizowane są na podstawie aktów prawnych uchwalonych przez legislaturę danej prowincji.

W przeciwieństwie do Kanady, Wielka Brytania pozostaje formalnie państwem unitarnym. Wprawdzie od końca lat 90. XX w. w Zjednoczonym Królestwie postępuje proces wyraźnej decentralizacji państwa i autonomizacji jego części składowych, określane mianem dewolucji. W wyniku tych zmian znaczna część kompetencji rządu i parlamentu westminsterskiego została delegowana organom ustawodawczym i wykonawczym w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Dewolucja brytyjska – w odróżnieniu od kanadyjskiego federalizmu – w żadnej mierze nie ogranicza jednak supremacji parlamentu centralnego. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w państwach

---

<sup>19</sup> S. Tierney, *op.cit.*, s. 141–143.

<sup>20</sup> Referendum Act (R.S.Q. 1978., c. C-64.1), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 28.07.2012).

<sup>21</sup> W orzeczeniu w sprawie *Libman v. Quebec-Attorney General* z 1997 r. Sąd Najwyższy Kanady zakwestionował jedynie zawarte w quebeckiej ustawie o referendach zapisy ograniczające udział osób prywatnych i prawnych w finansowaniu kampanii przedreferendalnych. Sąd Najwyższy uznał ustawę w tym fragmencie za zbyt restrykcyjną, a tym samym niezgodną z art. 2 kanadyjskiej karty praw i wolności (gwarantującym wolność słowa). Pozostałe zapisy ustawy, w tym te odnoszące się do kompetencji parlamentu quebeckiego do określania przedmiotu referendów i ustalenia precyzyjnego brzmienia pytań, nie zostały podważone. *Libman v. Quebec (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 569, <http://www.canlii.org> (dostęp: 28.07.2012).



o ustroju federalnym – gdzie poszczególne elementy federacji są sobie równe pod względem statusu ustrojowego i zakresu kompetencji, a władze centralne nie mają konstytucyjnej możliwości jednostronnego ograniczania autonomii podmiotów federacji – władze centralne w Wielkiej Brytanii wciąż zachowują daleko idące zwierzchnictwo nad strukturami władzy niższego szczebla. Funkcje wykonawcze i ustawodawcze formalnie przynależne władzom centralnym w Londynie są bowiem przenoszone na władze niższego szczebla z woli parlamentu westminsterskiego, w drodze odpowiednich aktów prawnych. Obecnie działające parlamenty w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej czerpią swoje uprawnienia z ustaw uchwalonych w 1998 r. przez parlament w Londynie<sup>22</sup>. Ponadto, zgodnie z zasadą suwerenności parlamentu, autonomiczne instytucje władzy powstałe w poszczególnych konstytutywnych częściach Wielkiej Brytanii mogą zostać odwołane lub zawieszane w tym samym trybie, w jakim zostały powołane, a więc poprzez odpowiednie ustawy parlamentu westminsterskiego<sup>23</sup>. Prawodawstwo parlamentu w Londynie określa też szczegółowo zasady, zakres i formułę autonomii poszczególnych regionów. Kryteria te nie są bynajmniej jednolite; skala przekazanych atrybutów władzy jest różna dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej.

Kompetencje szkockiego parlamentu zapisane są w ustanawiającej ten parlament ustawie o Szkocji (*Scotland Act, 1998*)<sup>24</sup>. W myśl zapisów ustawy parlament westminsterski pozostaje formalnie najwyższą władzą ustawodawczą dla Szkocji (art. 28 ust. 7), godzi się jednak na przekazanie części swoich uprawnień prawotwórczych parlamentowi szkockiemu. Parlament brytyjski zachowuje jednak prawo do zmiany uprawnień prawodawczych szkockiej legislatury, w tym do całkowitego rozwiązania szkockiego parlamentu i zniesienia gwarantowanej przez ustawę autonomii<sup>25</sup>. Jednoizbowy szkocki parlament działa, opierając się na zasadzie domniemania kompetencji władz lokalnych – upoważniony jest do stanowienia prawa w każdej materii, która nie jest *stricte* zarezerwowana w ustawie o Szkocji jako sfera wyłącznych kompetencji parlamentu westminsterskiego (tzw. *reserve matters*, załącznik 5 do ustawy). W tym ostatnim obszarze ustawa *explicite* wymienia jednak pra-

<sup>22</sup> P.M. Leopold, *Autonomy and the British Constitution* [w:] M. Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague 1998, s. 224.

<sup>23</sup> Działalność funkcjonującego od 1921 r. Stormontu (parlamentu Irlandii Północnej) była kilkakrotnie zawieszana (między innymi w latach 1972–1998 i 2002–2007). C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 251.

<sup>24</sup> Scotland Act, 1998 (c. 46), <http://www.legislation.gov.uk> (dostęp: 28.07.2012).

<sup>25</sup> Od momentu ustanowienia parlamentu szkockiego jego uprawnienia są sukcesywnie poszerzane. Ostatnie poprawki do ustawy o Szkocji, przyjęte w maju 2012 r., zwiększają autonomię szkockich finansów i polityki budżetowej. Zob. Scotland Act, 2012 (c. 11), <http://www.legislation.gov.uk> (dostęp: 28.07.2012).

wodawstwo ingerujące w ustrój i integralność terytorialną Wielkiej Brytanii. W kontekście planowanego na rok 2014 referendum niepodległościowego w Szkocji i instytucjonalno-politycznej odpowiedzialności za jego organizację, zapisy ustawy o Szkocji należy odczytywać jednoznacznie. Materia szkockiego referendum separatystycznego wkracza w dziedzinę wyłącznych kompetencji parlamentu westminsterskiego, dotyczy bowiem zmiany ustrojowo-politycznej i terytorialnej formuły istnienia państwa brytyjskiego. Jednostronna próba zorganizowana plebiscytu przez szkockie władze naruszałaby postanowienia ustawy. Przyszłe referendum, jeśli ma odnieść jakikolwiek skutek praktyczny i prawny, powinno zostać rozpisane odrębną ustawą parlamentu w Londynie; alternatywnie, odpowiednie uprawnienia do organizacji referendum mogą zostać przekazane drogą ustawową szkockiej legislaturze przez parlament westminsterski. Obydwie ewentualności wymagają jednak od władz w Edynburgu podjęcia z Londynem konsultacji, które pozwoliłyby szczegółowo określić przedmiot i zasady głosowania, treść pytań i kryteria, po spełnieniu których wynik referendum zostanie uznany przez Londyn. Nienaruszalność doktryny supremacji parlamentu westminsterskiego potwierdzona jest dotychczasową brytyjską praktyką referendalną. Wszystkie zorganizowane dotąd na terenie Zjednoczonego Królestwa referenda miały umocowanie prawne w ustawodawstwie westminsterskim. Uwaga ta dotyczy w równej mierze referendów ogólnokrajowych, dewolucyjnych, jak i tych organizowanych przez samorządy lokalne<sup>26</sup>. Zwierzchnictwo parlamentu centralnego w odniesieniu do ustawodawstwa referendalnego sankcjonuje także ustawa o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r. (*Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000*)<sup>27</sup>.

### III

W tradycyjnym rozumieniu doktryny supremacji parlament posiada teoretycznie prawo stanowienia dowolnych ustaw i w swej prawotwórczej działalności nie jest zobligowany do zważania na opinię obywateli. W referendalnym ustawodawstwie brytyjskim i kanadyjskim (na poziomie federacji i większości prowincji) przyjmuje się zasadę niepodważalności zwierzchnictwa i auto-

<sup>26</sup> Referenda organizowane przez samorządy lokalne mają prawne umocowanie w Ustawie o samorządzie lokalnym z 1972 r. Zob. załącznik 12, art. 18 ust. 4 i 5 oraz art. 34 ust. 4 i 5 Local Government Act, 1972 (c. 70), <http://www.legislation.gov.uk> (dostęp: 28.07.2012).

<sup>27</sup> Zob. art. 102 Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000 (c. 41), <http://www.legislation.gov.uk> (dostęp: 28.07.2012). Polski tekst ustawy: ustawa o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r., <http://libr.sejm.gov.pl> (dostęp: 28.07.2012).

nomii decyzyjnej parlamentu. W wyniku tego referenda, w sensie prawnym, mogą przybierać jedynie formułę głosowań opiniodawczo-doradczych. Nie przewiduje się też obligatoryjnego przeprowadzania głosowań ludowych.

Przykładowo, kanadyjska federalna ustawa o referendach z 1992 r. (*Referendum Act, 1992*)<sup>28</sup> odnosi się wyłącznie do federalnych głosowań ludowych poprzedzających wprowadzenie zmian do kanadyjskiej konstytucji. Zapisy ustawy pozostawiają rządowi i parlamentowi federalnemu swobodę decyzji w sprawie przeprowadzenia tzw. referendum konstytucyjnego. Może ono zostać rozpisane w odniesieniu do dowolnej kwestii natury konstytucyjnej. Jedynym warunkiem przeprowadzenia głosowania jest uznanie przez władze federalne, że „w interesie publicznym leży poznanie wyrażonej w referendum opinii wyborców” (art. 3 ust. 1). Ustawa nie nakłada na żaden organ polityczny obowiązku respektowania wyniku referendum, celem głosowania jest wyłącznie „zasięgnięcie opinii elektoratu” (załącznik 1 do ustawy). Bardziej kompleksowo ustawa odnosi się do finansowania kampanii przedreferendalnych i formuły referendalnych pytań<sup>29</sup>.

W większości kanadyjskich prowincji ustawodawstwo dotyczące organizacji referendów ma analogiczny, równie lakoniczny wydźwięk co przepisy federalne. Ustawa o referendach w Quebecu z 1978 r., na podstawie której przeprowadzono oba referenda separatystyczne, umożliwia zadanie dowolnego pytania referendalnego, o ile jego treść została uprzednio zaaprobowana przez Zgromadzenie Narodowe Quebecu (art. 7). W myśl quebeckiej ustawy referenda w prowincji, tak jak referenda federalne, mają jedynie charakter głosowań konsultatywnych<sup>30</sup>. Przy czym warto zauważyć, że w części kanadyjskich prowincji wyraźnie zaznacza się tendencja do powszechniejszego wykorzystywania instrumentu referendum i ściślejszego regulowania kwestii prawnych związanych z organizacją głosowań ludowych. W Saskatchewan, Albercie i Kolumbii Brytyjskiej wprowadzone regulacje nakładają ustawy obowiązek przeprowadzania tzw. referendów konstytucyjnych (poprzedzających przyjęcie przez miejscowe legislatury poprawek do konstytucji prowincji). Decyzja podjęta w konstytucyjnym głosowaniu ludowym posiada moc wiążącą – parlamenty wymienionych prowincji są zobligowane do respektowania wyników głosowania. Ponadto, w Saskatchewan do ustawodawstwa referendalnego wprowadzono (na ogół niestosowane w Kanadzie) minimalne progi frekwencji (50%) i poparcia (60%) niezbędne do uznania ważności referendów. We wszystkich trzech prowincjach przewiduje się też możliwość

---

<sup>28</sup> Referendum Act (S.C. 1992, c. 30), <http://www.canlii.org> (dostęp: 28.07.2012).

<sup>29</sup> Ustawa przewiduje możliwość zadania więcej niż jednego pytania. Stawia jednak wymóg sformułowania pytań w sposób umożliwiający głosującym udzielenie prostych twierdzących lub przeczących odpowiedzi (tak/nie) – art. 3 ust. 4 i 5.

<sup>30</sup> Referendum Act (R.S.Q. 1978, c. C-64.1), *op.cit.*

organizacji referendum z inicjatywy obywatelskiej, jednak po uprzednim usankcjonowaniu przeprowadzenia głosowania odrębną ustawą zgromadzenia legislacyjnego prowincji<sup>31</sup>.

Status referendum w Zjednoczonym Królestwie uregulowano stosunkowo późno wspomnianą wcześniej ustawą o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r. (*Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000*, PPERA). W porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w Kanadzie, PPERA bardzo oszczędnie i ogólnikowo traktuje problematykę referendalną. Niewielka część ustawy, w której zapisane są regulacje dotyczące stosowania instytucji referendum w Wielkiej Brytanii (art. 101–129), całość uprawnień decyzyjnych w sprawie przeprowadzenia referendum pozostawia w gestii parlamentu westminsterskiego. PPERA stawia wymóg autoryzacji każdego jednostkowego referendum (ogólnokrajowego lub regionalnego) odrębnymi ustawami parlamentu w Londynie, które określać mają szczegółowe kryteria przeprowadzenia głosowań i treść pytań referendalnych<sup>32</sup>.

Podsumowując, zasada zwierzchnictwa parlamentu, choć stosowana w obecnych realiach politycznych na coraz bardziej ograniczoną skalę<sup>33</sup>, wciąż decyduje o statusie prawnym instytucji referendum zarówno w Kanadzie, jak i Wielkiej Brytanii. W obu krajach suwerenny podmiot (parlament) odpowiedzialny za organizację referendum nie jest prawnie związany wynikami głosowań ludowych. Innymi słowy, „aprobata w referendum rozwiązania przeciwnego do rekomendowanego przez rząd nie stanowi przeszkody prawnej w uchwaleniu ustawy w dowolnym, przyjętym przez parlament kształcie”<sup>34</sup>. Ponadto parlament w drodze ustawy może anulować wcześniej-

<sup>31</sup> P. Marquis, *Referendums In Canada: The Effect of Populist Decision-Making on Representative Democracy*, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament, Ottawa 1993, <http://www.parl.gc.ca> (dostęp: 28.07.2012).

<sup>32</sup> Art. 101 PPERA definiuje referendum jako „głosowanie przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Parlamentu lub przepisów wydanych na jej podstawie, w sprawie jednego lub więcej pytań określonych w takich przepisach lub zgodnie z nimi”. Ustawa o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r., *op.cit.*

<sup>33</sup> Swobodę działania parlamentów w Kanadzie i Wielkiej Brytanii ograniczają między innymi: członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych (np. sprzeczność zasady pierwszeństwa prawa unijnego z brytyjską doktryną supremacji parlamentu), ustawodawstwo wewnętrzne (np. Statut westminsterski z 1931 r. – uniemożliwia parlamentowi westminsterskiemu jednostronną zmianę zasad funkcjonowania ustroju monarchicznego, zmiany wymagają zgody parlamentów wszystkich państw pozostających z Wielką Brytanią w unii personalnej), regulacje konstytucyjne (kanadyjska Karta praw i wolności z 1982 r. obliguje parlament federalny Kanady i legislatury prowincji do stanowienia prawa zgodnego z zapisami tejże Karty), orzecznictwo Sądu Najwyższego Kanady o konstytucyjności ustaw uchwalanych przez parlament federalny i legislatury prowincji. C. Bélanger, *Supremacy of Parliament and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2001, <http://faculty.marianopolis.edu> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>34</sup> P. Biskup, *op.cit.*, s. 89.

szy akt prawny, rozpisujący i legitymizujący wyniki referendum. Może też znieść lub w dowolny sposób znowelizować ustawy powstałe w wyniku referendum.

Należy jednak pamiętać, że literalna wykładnia regulacji ustawowych przyjętych w Kanadzie i Wielkiej Brytanii prowadzi najczęściej do uproszczeń i nieprecyzyjnych wniosków. W systemach prawnych obu państw akty prawa stanowionego nie są bowiem jedynymi źródłami norm postępowania politycznego. Główną rolę w kształtowaniu praktyki politycznej ogrywiają zasady prawa zwyczajowego. W myśl elastycznych prawnych procedur *common law* obowiązujące normy prawne nie mają charakteru statycznego; podlegają ewolucji tak, by odpowiadać wymogom zmieniającej się rzeczywistości. Ich interpretacji należy więc dokonywać w taki sposób, by nie przeczyć zdrowemu rozsądkowi i współcześnie akceptowanym, demokratycznym zasadom współżycia społecznego. Stąd też pełny opis statusu referendum w Kanadzie i Wielkiej Brytanii musi uwzględniać dwa aspekty stosowania instrumentów demokracji bezpośredniej: formalny (prawny) i praktyczny (polityczny). W wymiarze *stricte* prawnym władza ustawodawcza zachowuje daleko idące uprawnienia uznaniowe w zakresie odwoływania się do instytucji referendum i respektowania podjętego tą metodą werdyktu. Z drugiej strony poprzez akt referendalny realizowana jest specyficzna umowa między instytucją władzy a elektoratem. Na jej podstawie uprawniony do podjęcia decyzji organ polityczny ceduje część swych uprawnień decyzyjnych na ogół społeczeństwa. W każdym jednostkowym głosowaniu ludowym najwyższy suweren w państwie demokratycznym – naród manifestuje wolę, której nie sposób ignorować w dłuższej perspektywie. Jej chroniczne lekceważenie przeczyłoby ideom demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Należy zatem przyjąć, że wyniki referendum – choć formalnie nie krępują autonomii decyzyjnej parlamentu – w sensie politycznym powinny być respektowane (od tej, wydawałoby się, racjonalnej reguły zdarzały się odstępstwa zarówno w Kanadzie<sup>35</sup>, jak i w Wielkiej Brytanii<sup>36</sup>). Zwłaszcza jeśli uzyskany drogą referendum werdykt

---

<sup>35</sup> W pierwszym kanadyjskim referendum federalnym 51% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem prohibicji na terenie całej federacji. Ze względu na wyraźny brak poparcia dla tej inicjatywy w Quebecu, ówczesny rząd premiera Lauriera nie zdecydował się na wprowadzenie do prawa federalnego zakazu produkcji i dystrybucji alkoholu. R. Johnston *et al.*, *The Challenge of Direct Democracy: The 1992 Canadian Referendum*, McGill-Queen's University Press, Montreal 1996, s. 255.

<sup>36</sup> W referendum dewolucyjnym w Szkocji (1979) za ustanowieniem odrębnego parlamentu szkockiego opowiedziało się większość głosujących. Wyniki referendum zostały jednak uznane przez parlament westminsterski za niewiążące, nie spełniły bowiem ustalonego wcześniej wymogu poparcia autonomii przez kwalifikowaną większość 40% wszystkich uprawnionych do głosowania (za powołaniem szkockiego parlamentu opowiedziało się 52% głosujących; przy frekwencji 64% oznaczało to, że poparcie dla dewolucji wyraziło jedynie 33% ogółu

jest jednoznaczny i osiągnięty na podstawie przejrzystych i akceptowalnych kryteriów stosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej.

#### IV

Obecnie w Wielkiej Brytanii i Kanadzie podejmowane są próby ściślejszego określenia reguł politycznego korzystania z instytucji głosowania ludowego. W części proces ten determinowany jest działalnością szkockich i quebeckich separatystów, dla których referendum stało się głównym orężem walki o niepodległość. Przy czym warto jeszcze raz zaznaczyć, że możliwości wykorzystania instrumentów referendalnych są w Quebecu znacznie większe niż w Szkocji. Podział uprawnień w ramach kanadyjskiego systemu federalnego umożliwia bowiem władzom prowincji samodzielną organizację głosowania ludowego. Szkockie referendum, w myśl zasad dewolucyjnych, spełni zaś kryterium legalności dopiero wówczas, gdy zgodę na jego przeprowadzenie wyrazi parlament westminsterski. Formalnie głosowania referendalne w Szkocji i Quebecu zachowują jednak podobny – wyłącznie konsultatywny charakter. W quebeckich warunkach oznacza to, że wynik referendum nie jest prawnie wiążący ani dla władz prowincji, ani tym bardziej dla władz federalnych.

Niemniej interpretacja statusu referendum opierająca się wyłącznie na tak wąsko skonstruowanej argumentacji formalno-prawnej nie jest możliwa do utrzymania w demokratycznej rzeczywistości. Nie sposób bowiem w państwie prawa podejmować decyzje ignorujące jednoznacznie wyrażoną w referendum wolę wyborców. Niepodobna też odwoływać się do instrumentów demokracji bezpośredniej bez ustalenia klarownych kryteriów uznania użytych tą drogą wyników. Kanadyjski rząd federalny zaakceptował te zasady dopiero po drugim quebeckim referendum separatystycznym. Wcześniej władze federalne zdawały się deprecjonować polityczne znaczenie quebeckiego werdyktu referendalnego. Podkreślano konsekwentnie, że w świetle kanadyjskich przepisów konstytucyjnych i norm międzynarodowych Quebec nie ma prawa dokonać jednostronnej secesji, bez względu na to, jakimi instrumentami akt separacji byłby legitymizowany<sup>37</sup>. Ponadto polityka Ottawy wobec quebeckich dążeń niepodległościowych opierała się na bezkrytycznym założeniu, że zwycięstwo opcji niepodległościowej jest nierealne. Stąd też Ottawa uparcie unikała przedstawienia strategii działań na wypadek re-

---

uprawnionych do udziału w referendum). V. Bogdanor, *The People...*, *op.cit.*, s. 57–62; T. Czapiewski, *Droga do dewolucji – szkockie referenda w latach 1979 i 1997*, „Acta Politica” 2009, nr 22, s. 35–47.

<sup>37</sup> S. Tierney, *op.cit.*, s. 143.

ferendalnego zwycięstwa separatystów. Dopiero wynik referendum z 1995 r., w którym opcja profederalna odniosła minimalne zwycięstwo<sup>38</sup>, wymusił na rządzie federalnym zmianę polityki. Perspektywa quebeckiej niepodległości znacznie się wówczas przybliżyła. W rezultacie kanadyjska opinia publiczna coraz wyraźniej domagała się od władz federalnych określenia wymogów, których spełnienie pozwoli Ottawie uznać wyniki referendum separatystycznego i przystąpić do negocjacji na temat separacji.

Chcąc ustalić ramy prawne przyszłych negocjacji, rząd liberalny Jeana Chrétiena w 1998 r. skierował do Sądu Najwyższego Kanady pytanie o to, czy w świetle kanadyjskiego prawa konstytucyjnego i rozwiązań międzynarodowych Quebec posiada prawo do jednostronnej deklaracji niepodległości. Opinia sądu (*Reference re Secession of Quebec*, 1998)<sup>39</sup> uwzględnia argumenty obu stron secesjonistycznego sporu. Sędziowie potwierdzili pogląd Ottawy, że formuła kanadyjskiego federalizmu nie zezwala na jednostronną secesję. Odłączenie się przez którąkolwiek z prowincji musi, zdaniem sądu, respektować zasady demokracji, prawa jednostek i mniejszości, a także dobra wszystkich podmiotów federacji. Warunki secesji powinny zostać więc ustalone w procesie negocjacyjnym obejmującym stronę federalną i władze wszystkich prowincji (par. 91–92, s. 55). Powołując się na prawo międzynarodowe, sędziowie uznali, że zezwala ono na jednostronną secesję wyłącznie „narodom żyjącym pod rządami kolonialnymi lub obcą okupacją” (par. 154, s. 84). Nie sposób tak zdefiniowanych norm odnosić do państw demokratycznych, w których wszystkie społeczności mają konstytucyjnie gwarantowane prawo do samorealizacji w ramach funkcjonujących struktur. W normach prawa międzynarodowego, zdaniem sądu, wyrażone jest raczej oczekiwanie, żeby prawo narodów do samostanowienia realizować poprzez negocjacje, a nie jednostronne deklaracje. Odwołując się do specyfiki quebeckiej, Sąd Najwyższy orzekł w par. 136 (s. 75–76), co następuje:

Trudno wskazać przekonująco, by ludności Quebecu odmawiano dostępu do struktur władzy. Quebecois zajmują prominentne stanowiska w kanadyjskich instytucjach rządowych, [...] dokonują wolnych wyborów politycznych i cieszą się nieskrępowaną swobodą rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego, [...] posiadają też sprawiedliwą reprezentację w instytucjach ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych.

Sąd Najwyższy uznał ponadto, że sam wynik referendum nie jest wystarczającą przesłanką do ogłoszenia jednostronnej secesji. Niemniej – w opi-

---

<sup>38</sup> W referendum, przy rekordowej frekwencji 93,5%, za niepodległością zagłosowało 49,4% wyborców, przeciw – 50,6%. M. Kijewska-Trembecka, *op.cit.*, s. 223.

<sup>39</sup> *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, <http://www.canlii.org> (dostęp: 29.07.2012).

nii sędziów – wola separacji wyrażona w referendum „wyraźną większością, w odpowiedzi na jasno sformułowane pytanie” (par. 153, s. 83) nakazuje rządowi federalnemu i rządowi pozostałych prowincji rozpoczęcie z władzami Quebecu rozmów na temat warunków przyszłej secesji. W orzeczeniu wyraźnie się stwierdza, że jednostronna deklaracja quebeckiej niepodległości może zostać uznana przez społeczność międzynarodową, jeśli władze federalne sprzeniewierzą się powszechnie akceptowanym demokratycznym procedurom. Lekceważenie woli quebeckiego elektoratu przeczyłoby, zdaniem sądu, demokratycznym zasadom kanadyjskiego porządku konstytucyjnego (par. 151, s. 83).

Orzeczenie z 1998 r. jest niewątpliwie jedną z najbardziej kompleksowych ekspertyz prawnych opisujących zagadnienie secesji we współczesnym świecie. Opinię sędziowską oparto na przekrojowej analizie kilkudziesięciu kanadyjskich i międzynarodowych aktów prawnych (w tym ustaw zasadniczych, konwencji, traktatów i statutów organizacji międzynarodowych). Pomimo wnikliwości i obszerności zawartych w orzeczeniu stwierdzeń kryteria decydujące o ważności przyszłych referendów quebeckich zdefiniowane zostały przez sąd w sposób niejednoznaczny. W orzeczeniu nie sprecyzowano nieostrych sformułowań o „wyraźnej większości” i „jasno postawionych pytaniach”. Ustalenie znaczeń tych pojęć pozostawiono do „decyzji aktorów politycznych” (art. 153, s. 84). W rezultacie federalne przepisy wykonawcze do orzeczenia z 1998 r. znacznie różnią się od tych przyjętych przez quebecką legislaturę.

Federalne prawo, tzw. ustawa wyjaśniająca z 2000 r. (*Clarity Act*, 2000)<sup>40</sup>, w niewielkim stopniu doprecyzowuje orzeczenie Sądu Najwyższego. Ustawa w niezwykle lakoniczny sposób określa warunki, jakie referendum separatystyczne w Quebecu (bądź jakiegokolwiek innej prowincji) musiałoby spełnić, aby rząd federalny uznał jego wyniki. Całość uprawnień decyzyjnych w tym zakresie przyznaje się federalnej Izbie Gmin. Izba niższa federalnego parlamentu Kanady dokonuje zatem ostatecznej aprobaty treści pytania referendalnego (pytanie niezwiązane bezpośrednio z secesją zostanie uznane za nieważne – art. 1 ust. 4); decyduje też o tym, czy wyraźna większość opowiedziała się za secesją (art. 2 ust. 1–2). Negatywna opinia Izby Gmin w którejkolwiek z powyższych kwestii skutkuje automatycznym odstąpieniem strony federalnej od negocjacji w sprawie secesji. Ustawa nie uszczegóławia progów frekwencji i poparcia, po przekroczeniu których referendum nabierałoby mocy wiążącej. Niejednoznaczność zapisów *Clarity Act* nie wydaje się dziełem przypadku. Wczytując się w tekst ustawy, nie sposób odrzucić argumen-

---

<sup>40</sup> An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference (S.C. 2000, c. 26), <http://www.canlii.org> (dostęp: 29.07.2012).



tację części quebeckich krytyków, którzy twierdzą, że głównym celem *Clarity Act* była neutralizacja zbyt korzystnego dla separatystów quebeckich orzeczenia Sądu Najwyższego<sup>41</sup>.

Uchwalone przez Zgromadzenie Narodowe Quebecu, także w 2000 r., Prawo 99 (znane też pod znamiennej nazwą ustawy o realizacji podstawowych praw i prerogatyw narodu oraz państwa quebeckiego, *An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*, 2000)<sup>42</sup> odrzuca wszystkie główne postanowienia federalnej *Clarity Act*. Zapisy quebeckiej ustawy przede wszystkim kwestionują prawo parlamentu federalnego do określania formuły quebeckich referendów niepodległościowych. W Prawie 99 wyraźnie stwierdzono, że: „jedynym dysponentem niezbywalnego prawa do decydowania o politycznym i prawnym statusie Quebecu jest quebecki naród” (art. 2). Ustawa pełni kompetencji decyzyjnych w zakresie organizacji referendów (w tym ustalenia treści referendalnych pytań oraz minimalnych progów frekwencji i poparcia) przekazała parlamentowi i rządowi Quebecu. Prawo 99 dokonuje precyzyjniejszego niż federalna *Clarity Act* określenia progów poparcia i frekwencji (art. 4) – decyzje referendalne podejmuje się zwykłą większością głosów (50% + 1). Należy powątpiewać jednak w zgodność niektórych fragmentów quebeckiej ustawy z kanadyjską konstytucją. W świetle orzeczenia Sądu Najwyższego z 1998 r. szczególne zastrzeżenia budzić mogą zapisy o wyłącznej roli parlamentu prowincji w ustalaniu kryteriów ważności referendów. Konstytucyjność Prawa 99 i *Clarity Act* pozostaje wciąż sprawą otwartą, przynajmniej do następnego referendum separatystycznego w Quebecu (jeśli takowe kiedykolwiek nastąpi).

Orzeczenie Sądu Najwyższego Kanady i przyjęte w jego rezultacie ustawy podejmują pionierską próbę rozstrzygnięcia na gruncie prawa wewnętrznego sprzeczności pomiędzy dwiema podstawowymi zasadami – prawem do samostanowienia narodów i zasadą integralności terytorialnej państwa. Z tego też względu kanadyjskie rozwiązania prawne – choć wciąż niepełne i niemające automatycznego przełożenia na grunt prawny innych państw – nabrały znaczenia międzynarodowego. Stanowią obecnie częsty punkt odniesienia w artykułach prasowych i debatach politycznych takich krajów jak Belgia, Hiszpania czy Wielka Brytania, które również borykają się z problemem zachowania polityczno-terytorialnej jedności<sup>43</sup>. Wielu prominentnych uczest-

<sup>41</sup> M. Kijewska-Trembecka, *op.cit.*, s. 225.

<sup>42</sup> An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State (R.S.Q. 2000, c. E-20.2), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>43</sup> Zob. Minister Dion Underlines to the Basque Country the Ethical Foundations of The Supreme Court's Opinion on the Secession of Quebec and the Clarity Act, 2003, <http://www.pco-bcp.gc.ca> (dostęp: 29.07.2012).

ników trwającej obecnie w Szkocji debaty przedreferendalnej odwołuje się do doświadczeń kanadyjskich. Część konstytucjonalistów wręcz nawołuje do bezpośredniej inkorporacji do brytyjskiego prawa referendalnego zasad określonych w kanadyjskiej *Clarity Act*<sup>44</sup>. Pogląd ten wydaje się bliski brytyjskiemu premierowi Davidowi Cameronowi, który wielokrotnie deklarował, że rząd westminsterski nie podejmie dyskusji o szkockiej niepodległości, jeśli werdykt referendalny podjęty zostanie przy małej frekwencji, niewielką przewagą głosów i w sposób podważający suwerenność parlamentu westminsterskiego oraz przeczący zapisom ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r.<sup>45</sup> Precedens w tym zakresie już został stworzony – ustawa rozpisująca przeprowadzone w 1979 r. referenda dewolucyjne w Szkocji i Walii uzależniała ważność referendów od przekroczenia progu frekwencyjnego (50% + 1) oraz spełnienia wymogu kwalifikowanej większości (poparcie 40% wszystkich uprawnionych do głosowania)<sup>46</sup>. Z kolei stanowisko separatystycznej Szkockiej Partii Narodowej, wyrażone między innymi w jej oficjalnym programie, jest wierną kopią zapisów quebeckiego Prawa 99. Szkocka Partia Narodowa obstaje bowiem przy przekonaniu, że autonomiczne szkockie instytucje przedstawicielskie (parlament i rząd) mają wyłączne prawo decydowania o formule i procedurach referendalnych w Szkocji<sup>47</sup>. Jak dotąd jednak rząd szkocki nie przedstawił żadnej ekspertyzy prawnej uzasadniającej te twierdzenia. W świetle ustawy o Szkocji z 1998 r., określającej zakres szkockiej autonomii, należy je wręcz uznać za nieuprawnione.

Pomimo licznych rozbieżności pomiędzy Londynem a Edynburgiem, proces przygotowawczy do pierwszego szkockiego referendum separatystycznego został rozpoczęty. Referendum niewątpliwie się odbędzie. Gotowość do jego przeprowadzenia zgłaszają zarówno rządzący Szkocją separatyści, jak i rząd w Londynie. Wciąż jednak (stan na lipiec 2012) nie rozstrzygnięto podstawowych kwestii dotyczących organizacji głosowania. Nie zdefiniowano precyzyjnej jego daty, nie określono liczby i treści referendalnych pytań. Nie ustalono także ostatecznych kryteriów decydujących o ważności referendum (minimalnych progów poparcia i frekwencji). Londyn i Edynburg spierają się o to, w której ze stolic powinny zapaść najważniejsze decyzje polityczne. Konflikt ten wprawdzie łatwo rozstrzygnąć na gruncie prawnym:

---

<sup>44</sup> R. Boswell, *Scotland Looks to Canada for Help Drafting Referendum on Independence*, Postmedia News, 25.06.2012, <http://www.canada.com> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>45</sup> H. Macdonnell, *Cameron's Plan to Take Charge of Scottish Independence Vote*, „The Independent”, 11.11.2011, <http://www.independent.co.uk> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>46</sup> Zob. przyp. 40.

<sup>47</sup> Zob. *Chapter 2, Mechanics of the Referendum* [w:] *Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper*, The Scottish Government, Edinburgh 2010, s. 6, <http://www.scotland.gov.uk> (dostęp: 29.07.2010).

zgodnie z zasadami dewolucji i brytyjskim prawodawstwem referendalnym jedynym podmiotem uprawnionym do określenia szczegółów szkockiego głosowania ludowego jest parlament westminsterski. Nie wydaje się jednak, by władze w Londynie pragnęły korzystać ze swych konstytucyjnych uprawnień w sposób bezkompromisowy. Londynowi raczej zależy będzie na zakończeniu referendalnego impasu i zawarciu porozumienia ze szkockim rządem. W przeciwnym razie Edynburg może stracić cierpliwość i roz�isać plebiscyt bez wymaganej prawem autoryzacji władz centralnych. Wprawdzie tak przeprowadzone głosowanie nie miałyby żadnego znaczenia w wymiarze formalno-prawnym; rząd westminsterski mógłby nawet nie uznać uzyskanych tą drogą wyników. Odrzucenie referendalnego werdyktu stawiałoby jednak władze w Londynie w roli autorytarne go decydenta, nieliczącego się z wolą szkockiego elektoratu. W sytuacji gdy publikowane badania opinii publicznej wykluczają możliwość zwycięstwa separatystów w referendum<sup>48</sup>, antagonizowanie szkockich wyborców byłoby nierozsądnym postępowaniem władz w Londynie. Zawarcie przedreferendalnego kompromisu leży też w interesie władz szkockich. Jednostronne działania na rzecz oderwania Szkocji od Zjednoczonego Królestwa obniżają bowiem szanse na uznanie przyszłego, niepodległego państwa przez społeczność międzynarodową. Należy zatem oczekiwać, że Londyn i Edynburg porozumieją się i ustalą akceptowalne dla obu stron warunki przeprowadzenia referendum.

Odrębną kwestią jest ocena szans separatystów szkockich na zwycięstwo w referendum. Wszelkie prognozy wyniku głosowania na obecnym etapie obarczone są dużym ryzykiem nie trafności, ze względu na wciąż niedookreślona formułę szkockiego plebiscytu. Pomocnych wskazówek dostarczają jednak doświadczenia quebeckie. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w Quebecu odbyły się już dwa referenda niepodległościowe i w obydwu opcja niepodległościowa przegrała. Pierwszy minister Szkocji, a zarazem lider separatystycznej Szkockiej Partii Narodowej Alex Salmond wielokrotnie deklarował, że przyczyny quebeckich porażek są wnikliwie analizowane w szere gach jego ugrupowania. Wczytując się jednak w szczegóły programu szkockich nacjonalistów, nie sposób uciec od konstatacji, że quebecka lekcja nie została w Szkocji należycie odrobiona.

Przede wszystkim wizja przyszłego niepodległego państwa jest pozbawiona konkretów, za to pełna wewnętrznych sprzeczności. Uwaga ta odnosi się zarówno do programu nacjonalistów szkockich, jak i postulatów separatystów quebeckich. W obu dotychczas zorganizowanych w Quebecu referendach pod głosowanie poddano projekty, które trudno określić mianem niepod-

---

<sup>48</sup> Zob. New YouGov/Scottish Poll, 8.03.2012, <http://ukpollingreport.co.uk> (dostęp: 30.07.2012).

ległościowych. W rzeczywistości były to propozycje złagodzonego modelu suwerenności (tzw. suwerennego stowarzyszenia Quebecu z Kanadą)<sup>49</sup>. Quebec miał się stać niezależnym w wymiarze politycznym i dyplomatycznym podmiotem na arenie międzynarodowej. Proponowana formuła suwerenności nie przewidywała jednak istotnych zmian w sferze gospodarczej. Postulaty quebeckich separatystów zakładały zachowanie kanadyjsko-quebeckiej unii monetarno-ekonomicznej. Opierać się ona miała na wspólnej walucie (dolarze kanadyjskim) i polityce celnej, swobodnym przepływie towarów, usług i osób, a nawet na ścisłej współpracy w polityce imigracyjnej. Retoryka separatystów quebeckich celowo unikała bezpośrednich odwołań do niepodległości. Nie chciano hasłami separatystycznymi wzniesać dodatkowych obaw przed negatywnymi ekonomicznymi konsekwencjami secesji. Quebeckie tzw. referenda niepodległościowe w swej istocie były zatem głosowaniami nad koncepcją ograniczonej suwerenności. Ich pozytywny wynik miał jedynie dać władzom quebeckim mandat do podjęcia z Ottawą negocjacji na temat nowych warunków quebecko-kanadyjskich relacji.

Szkoccy nacjonałiści prezentują w swoim oficjalnym programie również nieprecyzyjną wizję suwerenności<sup>50</sup>. Pod hasłami pełnej niepodległości proponują raczej limitowaną jej formę; nawet w najdalej idących postulatach nie przewidują starań o pełną niezależność. Projekt tzw. niepodległej Szkocji zakłada zachowanie ustroju monarchicznego oraz unii personalnej i monetarnej ze Zjednoczonym Królestwem. Zgodnie z tą koncepcją funt szterling pozostałby obowiązującą w Szkocji walutą, a tym samym Bank Anglii zachowałby uprawnienia nadzorcze nad szkocką polityką monetarną. Nawet Elżbieta II sprawowałaby nadal funkcję głowy państwa. Nowo powstałe państwo byłoby też członkiem Wspólnoty Narodów (Commonwealth). W niepodległościowym projekcie brakuje ponadto precyzyjnego odniesienia się do ekonomicznych podstaw funkcjonowania posecesyjnej Szkocji. Idealistycznie założono, że po zwycięskim dla separatystów referendum, Londyn przyjmie ofertę nowych relacji gospodarczych i politycznych z Edynburgiem. Stąd też w programie szkockich nacjonalistów trudno dostrzec rozwiązania, które uwzględniałyby inne warianty. Niektórych niepopularnych w świetle kryzysu światowego propozycji – jak na przykład przyjęcia wspólnej europejskiej waluty – celowo się nie rozważa. Brak precyzyjnej wizji niezależności go-

---

<sup>49</sup> Zob. manifest nacjonalistów quebeckich opublikowany przed referendum z 1980 r.: *Québec-Canada: A New Deal. The Québec Government Proposal for a New Partnership Between Equals: Sovereignty-Association*, Éditeur officiel Québec, 1979, <http://www.saic.gouv.qc.ca> (dostęp: 29.07.2012); projekt tzw. ustawy suwerennościowej poddanej pod głosowanie w referendum w 1995 r.: Bill 1, An Act respecting the future of Québec, National Assembly of Québec, 1995, <http://www.saic.gouv.qc.ca> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>50</sup> Zob. *Your Scotland, Your Future*, *op.cit.*, s. 31, 46–48, 110–114, 130.

spodarczej nie przeszkadza jednak separatystom w formułowaniu poglądów o ekonomicznej samowystarczalności niepodległej Szkocji. Są to przekonania bazujące przeważnie na wyliczeniach przyszłych zysków z eksploatacji złóż ropy i gazu na Morzu Północnym. Zdaniem wielu ekonomistów, wypowiedziających się między innymi na łamach specjalistycznej brytyjskiej prasy<sup>51</sup>, kalkulacje te opierają się na zbyt optymistycznych prognozach.

Projekt niepodległościowy przewiduje ponadto przynależność Szkocji do Unii Europejskiej. Szkoccy nacjonaści zakładają, że wygrane przez nich referendum stanowić będzie wystarczający argument do uznania niepodległości ich kraju przez społeczność międzynarodową i przyznania Szkocji automatycznego członkostwa w Unii Europejskiej<sup>52</sup>. W rzeczywistości szkocka secesja byłaby wydarzeniem bezprecedensowym w dotychczasowych unijnych doświadczeniach. Historia unijna nie zna bowiem przypadku, w którym powstałe w wyniku rozpadu państwa członkowskiego kraje ubiegałyby się o niezależne członkostwo w Unii. Kwestii tej nie regulują w żaden sposób traktaty europejskie<sup>53</sup>. Trudno prorokować, jak unijne prawo poradziłoby sobie z problemem szkockiego członkostwa. Pewne jest natomiast, że secesja Szkocji wywołałaby konsternację w Hiszpanii, Belgii czy we Włoszech. Rządy tych krajów prawdopodobnie wzbraniałyby się, by uznać szkocką niepodległość z obawy przed uruchomieniem lawiny separatystycznych dążeń na własnym podwórku. Formułując teorię o automatycznej akcesji niepodległej Szkocji do Unii Europejskiej, szkoccy nacjonaści pomijają też istotne doświadczenia quebeckie. Program przedstawiony przez quebeckich separatystów przed referendum w 1995 r. także opierał się na przekonaniu, że niepodległość skutkować będzie automatycznym członkostwem nowego państwa w strukturach regionalnych organizacji międzynarodowych. Poglądy te musiano jednak szybko zrewidować w obliczu deklaracji kanadyjskiego rządu federalnego, który zastrzegł, że Ottawa zablokuje wejście niepodległego Quebecu do NAFTA<sup>54</sup>. Brak spójnego programu gospodarczego dla niepodległego Quebecu okazał się główną przyczyną decydującą o porażce opcji separatystycznej w obu quebeckich referendach. Filozofia gospodarcza Szkockiej Partii Narodowej w swej nieprecyzyjności i naiwności naśladuje nie najlepsze wzorce quebeckie. Nie wróży to referendalnego sukcesu.

---

<sup>51</sup> Zob. *The Economics of Home Rule: The Scottish Play*, „The Economist”, 14.04.2012, <http://www.economist.com> (dostęp: 24.07.2012); *Scottish Independence: It'll Cost You*, „The Economist”, 14.04.2012, <http://www.economist.com> (dostęp: 24.07.2012).

<sup>52</sup> *Your Scotland, Your Future*, *op.cit.*, s. 5, 44, 52, 80, 107, 110.

<sup>53</sup> Zob. D. Furby, *In Depth Scottish Independence and EU Accession*, Business for New Europe, London 2012, <http://www.bnegroup.org> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>54</sup> S.K. Holloway, *Canadian Foreign Policy: Defining the National Interest*, Broadview Press, Peterborough 2006, s. 188.

Istnieje ponadto ryzyko, że nierozważnymi działaniami Szkoci sami wywołają lawinę, która zasypie marzenia o niepodległym państwie. Takim ryzykiem obarczone jest na przykład bezrefleksyjne uzasadnianie dążeń niepodległościowych prawem do samostanowienia narodów. Warto pamiętać, że prawo to przeczy uznanej powszechnie zasadzie suwerenności i nienaruszalności granic państw istniejących. Tym samym jest bronią obosieczną, która może zostać w przyszłości wykorzystana przeciw niepodległemu państwu szkockiemu. Łatwo bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której część regionów niepodległej Szkocji nie uzna zwierzchnictwa Edynburga i prawem do samostanowienia legitymizować będzie separatystyczne aspiracje. Szkocka Partia Narodowa wydaje się nie dostrzegać wagi problemu. W swoim programie postuluje secesję wszystkich regionów znajdujących się pod władaniem obecnej szkockiej administracji. Nie uwzględnia tym samym głosów mieszkańców Wysp Szetlandzkich, którzy sprzeciwiają się inkorporacji ich archipelagu do państwa szkockiego<sup>55</sup>. Analogiczny błąd popełnili separatyści quebeccy, lekceważąc negatywne stanowisko wobec secesji wyrażane przez quebeckich anglofonów, mniejszości etniczne i ludność rodzimą. Koszt polityczny tak bezkompromisowej postawy, poniesiony podczas referendum w 1995 r., był ogromny. Po opublikowaniu wyników referendum, okazało się, że o porażce sprawy niepodległościowej zdecydowały przede wszystkim głosy imigrantów, anglojęzycznej mniejszości oraz ludności rdzennej<sup>56</sup>.

Szkocka Partia Narodowa, powielając błędy quebeckich separatystów, stąpa po niepewnym gruncie. W proponowanym przez SNP modelu suwerenności brakuje przede wszystkim wyrazistej wizji gospodarczej. Program partii nie przedstawia przekonującej alternatywy dla obecnych związków handlowych i monetarnych z resztą Zjednoczonego Królestwa. Główną rolę w retoryce niepodległościowej szkockich separatystów nadal odgrywają argumenty natury historycznej oraz kulturowej. Tymczasem quebeckie referenda pokazały, że bez przedstawienia spójnych i konkretnych planów gospodarczych nie sposób wybić się na niepodległość. Ta bowiem musi być uzasadniona istotnymi powodami politycznymi, kulturowymi, historycznymi i gospodarczymi. W argumentacji quebeckich separatystów ten ostatni komponent zlekceważono. Jest on też zbyt słabo, jak dotąd, eksponowany w programie szkockich nacjonalistów. Paradoksalnie, bardziej prawdopodobnym na dziś scenariuszem jest to, że szkocki projekt niepodległościowy upadnie na skutek własnych wad, niż to, że na przeszkodzie w jego realizacji stanie Londyn.

---

<sup>55</sup> T. McVeigh, *Shetland Asks if Independence Vote is Chance to Break Away from Scotland*, „The Guardian”, 30.06.2012, <http://www.guardian.co.uk> (dostęp: 29.07.2012).

<sup>56</sup> Anglojęzyczne regiony, podobnie jak indiańsko-inuicka Północ Quebecu w zamyśle separatystów miały stanowić integralną część państwa quebeckiego. Por. M. Kijewska-Trembecka, *op.cit.*, s. 224; art. 10 Bill 1, *An Act respecting the future of Québec*, *op.cit.*

## Streszczenie

W artykule dokonano porównawczej analizy uwarunkowań politycznych i prawnych dla organizacji referendum niepodległościowych w Szkocji i Quebecu. W obu tych miejscach partie reprezentujące nurt secesjonistyczny (Partia Quebecka i Blok Quebecki, a także Szkocka Partia Narodowa) dążą do przeprowadzenia referendum separatystycznych. Chcą tą drogą uzyskać demokratyczny mandat, który pozwoli im na podjęcie z władzami centralnymi negocjacji w sprawie secesji. W Quebecu już dwa takie referenda przeprowadzono (w 1980 i 1995 r.); obydwa przez opcję niepodległościową przegrane. W Szkocji, po tym jak nacjonaści w wyborach do szkockiego parlamentu uzyskali większość, podobne głosowanie planuje się przeprowadzić w roku 2014. Jednakże brytyjska i kanadyjska praktyka polityczna dowodzi, że referendum jest niezwykle rzadko stosowanym mechanizmem podejmowania decyzji politycznych w tych krajach, a jego status jest wciąż niedookreślony. Prezentowany artykuł podejmuje zatem próbę szczegółowego określenia miejsca i znaczenia instytucji referendum w kanadyjskim i brytyjskim systemie prawno-politycznym. Przeprowadzona w artykule analiza aktów prawnych, orzeczeń sądów i praktyki działania instytucji politycznych prowadzi do wniosku, że instytucja referendum nie doczekała się jeszcze w Kanadzie i Wielkiej Brytanii kompleksowej regulacji ustawowej. W świetle obowiązującej doktryny supremacji parlamentu, wyniki referendum (także separatystycznych) w wymiarze prawnym nie mają też mocy wiążącej. W sensie politycznym nie sposób ich jednak ignorować, wyrażają bowiem wolę najwyższego suwerena – narodu. W artykule dokonano także porównania ideologii i programu szkockich i quebeckich separatystów. Odwołując się do quebeckich doświadczeń, w końcowych fragmentach przedstawiono ocenę szans szkockich separatystów na referendalne zwycięstwo.

## Summary

The article analyzes legal and political aspects of holding independence referendums in Quebec and Scotland. In both regions separatist forces (Quebec's Parti Quebecois and Bloc Quebecois, and Scottish National Party) have pledged for years to organize a plebiscite that would give them a democratic mandate to secede. Quebec separatists have already succeeded in holding two such plebiscites (in 1980 and 1995), but their proposals to pursue independence were each time rejected by the electorate. Now that the opportunity arose after the Scottish National Party was elected with overall majority to the Scottish Parliament in 2011, Scotland is planning to hold its own referendum in 2014. However, referendums as legal instruments for making political decisions are very rarely used both in Canada and Britain and their relevance is questioned. The article attempts to precisely determine the political and legal status in two countries. In doing so, it analyzes Canadian and British constitutional tradition, statutory regulations, and court ruling. This leads to conclusion that referendums (be it separatist or other) are barely regulated mechanisms in Canadian and British legal systems. In the light of the doctrine of parliamentary supremacy, they still retain

their purely consultative and non-binding character. However, referendums usually give a clear expression of the people's will and as such they cannot be fully ignored by authorities. Also, the article compares Quebec's and Scotland's separatist ideologies and programs. Finally, it examines the Scottish referendum's chances of success basing on previous Quebec's experiences with referenda.