

Anna Rytel-Warzocha

Uniwersytet Gdański

Agnieszka Gajda

Uniwersytet Gdański

Referendum ogólnokrajowe jako forma rozstrzygania spraw związanych z aborcją

Przedmiotem niniejszego artykułu są rozważania na temat możliwości wykorzystania instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce w celu podjęcia decyzji w kwestiach dotyczących zakresu prawnej regulacji aborcji. Wybór tematyki związanej z referendum, będącym jedynym instrumentem demokracji bezpośredniej przewidzianym w polskiej Konstytucji z 1997 r.¹, nie jest przypadkowy. Na wybór tej problematyki do księgi jubileuszowej pana Profesora Krzysztofa Skotnickiego wpływ miały zainteresowania naukowe Jubilata, wśród których kwestie związane z bezpośrednim wykonywaniem władzy przez obywateli, obok zagadnień związanych z wyborami, zawsze zajmowały istotne miejsce. Natomiast za zawężeniem analizy instytucji referendum ogólnokrajowego do kwestii związanych z aborcją przemawiała przede wszystkim aktualność ogólnopolskiej debaty związanej z prawnymi ramami aborcji w Polsce, która wywołana została kontrowersyjnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.10.2020 r. uznającym przesłankę umożliwiającą przerywanie ciąży w przypadkach ciężkich wad płodu za niekonstytucyjną².

Debata nad zakresem prawnej regulacji aborcji, jaka przetoczyła się przez Polskę w związku ze wspomnianym orzeczeniem, dotyczyła m.in. tego, kto i w jakiej procedurze powinien decydować w Polsce o zakresie dopuszczalnej aborcji. W ramach tej dyskusji pojawiały się m.in. głosy,

471

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.10.2022 r., K 1/20, OTK-A 2021/1.

aby decyzję w sprawie zakresu prawnej regulacji aborcji oddać bezpośrednio obywatelom, poddając ją pod referendum. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy uwarunkowań prawnych referendum ogólnokrajowego w Polsce w kontekście ewentualnego zastosowania tej instytucji w sprawach związanych z aborcją. Rozważania na temat Polski zostaną przedstawione na tle rozwiązań ustrojowych oraz dotychczasowej praktyki w zakresie decydowania w drodze referendum o sprawach związanych z aborcją w innych państwach europejskich.

W literaturze poświęconej demokracji bezpośredniej, jak również jej szczególnej formie jaką jest referendum, wśród rodzajów referendum wyszczególnionych w oparciu o przedmiot głosowania wymienia się m.in. referendum w sprawach problemów społecznych i moralnych³. Zdecydowana większość państw dopuszcza w swoich regulacjach konstytucyjnych możliwość przeprowadzenia takiego referendum, aczkolwiek zdarzają się też państwa, w których przeprowadzenie referendum w sprawie aborcji na gruncie obowiązujących przepisów ustrojowych jest niedopuszczalne. Przykładowo, art. 93 ust. 2 Konstytucji Słowacji z 1992 r. stanowi, iż w referendum ogólnokrajowym obywatele mogą decydować o doniosłych problemach interesu publicznego, jednak w ust. 3 wyraźnie zastrzeżono, że przedmiotem referendum nie mogą być m.in. podstawowe prawa i wolności jednostki⁴.

472

W Europie referenda bezpośrednio dotyczące kwestii prawnej regulacji aborcji miały miejsce w stosunkowo niewielu państwach. Na tym tle wyjątkiem jest Irlandia, gdzie aborcja kilkakrotnie była przedmiotem głosowania powszechnego. Pierwsze referendum, przeprowadzone 25 listopada 1992 r., dotyczyło trzech kwestii będących jednocześnie propozycjami zmian do Konstytucji. Pierwsza kwestia dotyczyła wprowadzenia zmiany do Konstytucji mającej na celu wyraźne uznanie zagrożenia popełnienia przez kobietę samobójstwa za samodzielną przesłankę dopuszczającą wykonania aborcji (od roku 1983 r., kiedy na mocy tzw. ósmej poprawki do Konstytucji uznano prawo płodu do życia, jedyną przesłanką wyłączającą bezprawność przerywania ciąży była „choroba lub zaburzenie matki powodujące rzeczywiste i znaczne zagrożenie życia”). Propozycja ta została w referendum odrzucona znaczną większością głosów⁵. Dwie pozostałe kwestie dotyczyły wolności dostępu do informacji o klinikach dokonujących aborcji oraz wolności podróżowania za granicę w celu dokonania aborcji. Obie propozycje zostały w referendum zatwierdzone. Spra-

³ Zob. np. M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach współczesnych*, Toruń 2008, s. 79 i n.

⁴ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. (Ústava Slovenskej republiky), „Zbierka zákonov Slovenskej republiky” z 1998 r., Nr 244, z późn. zm.

⁵ Frekwencja w głosowaniu wyniosła 68,16%, za wprowadzeniem zmiany oddano 34,65%, a przeciwko 65,35% ważnych głosów.

wa aborcji była również przedmiotem referendum w Irlandii w 2002 r., którego celem było wprowadzenie do Konstytucji przepisów dopuszczających aborcję w przypadkach zagrożenia życia matki, przy jednoczesnym wyłączeniu z tej kategorii sytuacji, w których zagrożenie to wynikałoby z ryzyka popełnienia przez kobietę ciężarną samobójstwa. Propozycja ta została odrzucona stosunkiem 50,4% do 49,6% ważnie oddanych głosów. Natomiast przedmiotem referendum, które odbyło się 25 maja 2018 r., była zmiana treści art. 40 ust. 3 p. 3 Konstytucji, stanowiącego, że Irlandia uznaje prawo do życia nienarodzonych dzieci oraz, z należyтым uwzględnieniem równego prawa do życia matki, gwarantuje w swoich prawach poszanowanie i, w miarę możliwości, obronę i dochodzenie tego prawa. Ponadto przepis ten wskazywał, że nie ogranicza on swobody podróżowania między Irlandią a innym państwem w celu dokonania aborcji ani swobody uzyskiwania lub udostępniania w Irlandii, z zastrzeżeniem warunków przewidzianych przez prawo, informacji dotyczących usług legalnie dostępnych w innych państwach. Nowa treść tego przepisu miała otrzymać brzmienie: „Przepisy regulujące przerywanie ciąży mogą zostać wprowadzone w drodze ustawy”. Celem referendum było zatem uchylenie wspomnianej wyżej ósmej poprawki do konstytucji a następnie podjęcie przez parlament prac nad ustawą legalizującą aborcję po 12 tygodniu. Przy frekwencji wynoszącej 64,13% za uchycieniem wskazanej regulacji wypowiedziało się 66,40% głosujących (ponad 1,4 miliona osób), a za jej dalszym utrzymaniem 33,6% głosujących. Tym samym obywatele w sposób wiążący wypowiedzieli się za liberalizacją prawa do aborcji.

473

Prawo aborcyjne było także przedmiotem referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego 17 maja 1981 r. we Włoszech. Miało ono charakter abrogacyjny, a głosujący mogli się wypowiedzieć w sprawie uchycenia ustawy, która legalizowała aborcję. Pod głosowanie poddane zostały dwie propozycje dotyczące uchycenia tych samych przepisów, którym przyświecał jednak całkowicie odmienny cel. Propozycja zgłoszona przez Partię Radikalną (*Partio Radicale*) zmierzała do pełnej liberalizacji prawa aborcyjnego poprzez zniesienie wszelkich ograniczeń legalnego przerywania ciąży. Druga propozycja wspierana przez Chrześcijańską Demokrację i Kościół Katolicki oraz związane z nim ruchy na rzecz życia zmierzała natomiast do przywrócenia restrykcyjnego zakazu aborcji. Frekwencja w referendum wyniosła 79,4%. Za liberalizacją prawa aborcyjnego oddano 11,6% ważnych głosów, a 88,4% głosujących było przeciw, natomiast za zakazem aborcji wypowiedziało się 32% głosujących, a 68% było przeciw. Obie propozycje zmiany dotychczasowego prawa zostały zatem odrzucone⁶.

⁶ Szerzej: L. Bardi, *Italy Says „No”: The Referendum of May 1981*, „West European Politics” 1981, t. 4, nr 3, s. 282 i n.

Kwestie związane z aborcją dwukrotnie były przedmiotem referendum również w Portugalii. Pierwsze referendum odbyło się 28 czerwca 1998 r. i dotyczyło nowej ustawy o aborcji. Zadane obywatelom pytanie brzmiało: „Czy zgadzasz się na dekryminalizację dobrowolnego przerywania ciąży jeśli ma miejsce w ciągu pierwszych dziesięciu tygodni i dokonywane jest w uprawnionym zakładzie opieki zdrowotnej?”. Odpowiedź pozytywna oznaczała poparcie nowej ustawy (a tym samym koniec zakazu dokonywania aborcji), a negatywna – dalsze utrzymanie zakazu. Za nową ustawą oddano 49% głosów, przeciwko niej opowiedziało się 51% głosujących. Jednakże bardzo niska frekwencja, która wyniosła zaledwie 31,5% (a więc dużo mniej niż 50% uprawnionych warunkujące wiążący wynik głosowania), spowodowała, że referendum nie wywołało żadnych skutków prawnych. Niemniej wynik głosowania spowodował, że Partia Socjalistyczna postanowiła nie naciskać na legalizację aborcji. Problematyka ta powróciła w trakcie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych w 2005 r. Nowy lider Partii Socjalistycznej José Sócrates obiecał wówczas, że w przypadku wygranej i objęcia funkcji premiera zarządzi kolejne referendum w sprawie aborcji. Odbyło się ono 11 lutego 2007 r. Obywatelom zadano analogiczne pytanie jak dziewięć lat wcześniej o wyrażenie zgody na dekryminalizację przerywania ciąży do 10. tygodnia na życzenie kobiety i w autoryzowanych klinikach. Wyniki głosowania tym razem były inne, gdyż 59,24% głosujących opowiedziało się za legalizacją aborcji, a 40,76% głosujących było przeciw. Ponieważ frekwencja wyniosła 43,5%, referendum ponownie nie było formalnie wiążące. Pomimo tego, z uwagi na znaczny wzrost liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu w porównaniu do 1998 r., oraz znaczną przewagę osób popierających zmiany w prawie, liderzy Partii Socjalistycznej postanowili podjąć prace nad legalizacją aborcji⁷.

24 czerwca 2021 r. referendum w sprawie legalizacji aborcji odbyło się w Gibraltarze. Początkowo zarządzone je na 19 marca 2020 r., ale z powodu wybuchu pandemii COVID-19 tydzień przed planowym terminem głosowania zostało odroczone. Ciekawostką może być fakt, iż w tym brytyjskim terytorium zamorskim dotychczas obowiązujące przepisy aborcyjne należały do najsurowszych w Europie (dopuszczając legalne przerywanie ciąży jedynie dla ratowania życia matki), a za ich naruszenie przewidziana była kara dożywotniego więzienia. Przedmiotem referendum było złagodzenie tych przepisów poprzez dopuszczenie legalnej aborcji do końca 12. tygodnia ciąży w przypadku zagrożenia zdrowia psy-

⁷ Szerzej: 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” 2008, t. 13, nr 1, s. 117 i n.

chicznego lub fizycznego kobiety (np. gdy ciąża jest wynikiem gwałtu lub kazirodztwa) lub w przypadku wady letalnej płodu. Od strony formalnej obywatele mieli odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęta przez parlament 12 lipca 2019 r. nowelizacja ustawy o zbrodniach określająca przesłanki legalnej aborcji powinna wejść w życie. Przy frekwencji wynoszącej 52,88% uprawnionych propozycja poddana pod głosowanie została przyjęta większością 62,88% głosów przy 37,12% głosów oddanych przeciwko liberalizacji przesłanek aborcji⁸, co spowodowało, że przepisy dotyczące dopuszczalności aborcji zostały zliberalizowane.

Ostatnie europejskie referendum dotyczące aborcji przeprowadzone zostało 26 września 2021 r. w San Marino. Poddane pod głosowanie pytanie brzmiało: „Czy chcesz, aby kobiety mogły dobrowolnie przerwać ciążę do dwunastego tygodnia ciąży, a także później, jeśli istnieje zagrożenie dla życia kobiety lub jeśli występują nieprawidłowości i wady rozwojowe płodu, które stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia fizycznego lub psychicznego kobiety?” Frekwencja w referendum wyniosła 41,11%, za prawem do aborcji oddano 77,30% ważnych głosów, a przeciwko 22,70%⁹. Należy zauważyć, że obowiązujące w San Marino od roku 1865 prawo aborcyjne należało do najbardziej surowych w Europie, zakazując aborcji niezależnie od okoliczności (podobnie jak na Malcie, w Andorze i Watykanie). W praktyce odstępowano od tego zakazu w przypadku zagrożenia życia matki pomimo że wyjątek ten nie został przewidziany w ustawie. Referendum zainicjowane zostało przez Unię Kobiet San Marino oraz partię polityczną *Movimento Civico Rinnovamento – Equità – Trasparenza – Ecosostenibilità*, którzy pod swoim wnioskiem zebrali wystarczającą liczbę podpisów (3% wszystkich uprawnionych do głosowania). W związku z wynikiem referendum parlament zobowiązany jest do wprowadzenia przyjętych przez obywateli rozwiązań do obowiązującego prawa.

Rozważania w sprawie dopuszczalności referendum w sprawie aborcji w Polsce rozpocząć należy od analizy art. 125 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹⁰, który odnosi się do referendum o charakterze problemowym. Przede wszystkim, przepis ten określa przedmiot tego rodzaju referendum stanowiąc, iż referendum ogólnokrajowe może być zarządzane „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Jednocześnie przepisy konstytucji nie przewidują w sposób wyraźny żadnych

⁸ Zob. <https://theconversation.com/gibraltar-reform-is-a-small-but-important-step-for-abortion-rights-in-europe-163447> (dostęp: 14.05.2023).

⁹ <http://www.referendum.sm/refweb//> (dostęp: 14.05.2023).

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2.04.1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25.05.1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16.07.1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

ograniczeń co do zakresu spraw, które mogą być rozstrzygane bezpośrednio przez obywateli w drodze referendum. Nie oznacza to jednak, iż de facto takich ograniczeń nie ma. Jak wskazuje M. Jabłoński, przedmiotem referendum ogólnokrajowego o charakterze problemowym nie mogą być kwestie zastrzeżone w Konstytucji do wyłącznej kompetencji określonych organów państwa (np. ratyfikowanie umów międzynarodowych, decydowanie o stanie wojnie i o zawarciu pokoju, powoływaniu i odwoływaniu organów państwa, o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych czy stanowiąc ustaw)¹¹. Ponadto użyte przez ustrojodawcę w art. 125 ust. 1 sformułowanie wskazuje, iż przedmiotem referendum nie może być każda sprawa, ale wyłącznie taka, która jest „ważna” dla „państwa”. W doktrynie prezentowane są wątpliwości co do rozumienia pojęcia „państwa” w tym kontekście. Jeśli użyte w tym przepisie pojęcie „państwa” potraktujemy jako synonim pewnej organizacji, na którą składają się władza publiczna, zespół organów i instytucji wykonujących zadania publiczne¹², to dojść można do wniosku, iż kwestie dotyczące aborcji, a więc sprawy o zabarwieniu moralnym, dotyczące praw i wolności jednostki, w tym przypadku szeregu praw osobistych (prawa do ochrony życia, prawa do prywatności) nie mogą być w Polsce przedmiotem referendum. Jeśli natomiast uznamy, iż pojęcia „państwa” użyte w art. 125 ust. 1 traktować należy jako synonim dobra wspólnego wszystkich obywateli, należy dopuścić interpretację, zgodnie z którą przedmiotem referendum ogólnokrajowego mogą być również inne sprawy niż te związane z ustrojem państwa, jego organów i zadań. Jak wskazuje R. Piotrowski, „dychotomiczne oddzielenie spraw istotnych dla państwa od spraw istotnych dla obywateli byłoby niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a ponadto naruszałoby art. 1 Konstytucji, który stanowi, że państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”¹³. To drugie stanowisko podziela ją też autorki niniejszego artykułu.

Należy zauważyć, że propozycje poddania kwestii związanych z aborcją pod referendum nie są w Polsce nowe, o czym świadczyć mogą skła-

¹¹ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 70; zob. również: M. Jagielski, *Przedmiot referendum ogólnokrajowego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 472 i n.

¹² Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 70; W. Orłowski, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Rzydenta RP o zarządzeniu krajowego referendum, w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii* (druk senacki nr 899), s. 2.

¹³ Zob. R. Piotrowski, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum* (druk senacki nr 1054), s. 3.

dane w latach 90. XX w. wnioski referendalne. W okresie transformacji ustrojowej i prac nad nową Konstytucją na ręce Marszałka Sejmu wpłynęło aż siedem wniosków o zarządzenie referendum ogólnokrajowego w kwestiach związanych z aborcją¹⁴.

Pierwsza inicjatywa referendalna wykonana została w 1991 r. Zawierała one propozycję poddania pod głosowanie pięciu pytań dotyczących: całkowitego zakazu aborcji, prawnej dopuszczalności aborcji z przyczyn medycznych w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia kobiety, prawnej dopuszczalności aborcji z przyczyn społecznych, takich jak sytuacja socjalna ciężarnej kobiety i jej rodziny, prawnej dopuszczalności zakończenia ciąży będącej skutkiem przestępstwa, w tym gwałtu lub kazirodztwa, prawnej dopuszczalności tzw. aborcji na żądanie.

W czasie I kadencji Sejmu złożone zostały kolejne wnioski. Stanowisko, iż sprawy dotyczące zakresu prawnej ochrony życia poczętego, a zarazem prawnej dopuszczalności przerywania ciąży powinny zostać bezpośrednio rozstrzygnięte przez obywateli, prezentowali posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Demokratycznej, Unii Pracy i Ruchu Demokratyczno-Społecznego. 30 marca złożony został wniosek o przeprowadzenie referendum, pod którym podpisy zbierały komitety społeczne (tzw. Komitety Bujaka), a jej rzecznikami w Sejmie byli m.in. B. Labuda z Unii Demokratycznej oraz Z. Bujak z Ruchu Demokratyczno-Społecznego. Do poprzednich problemów proponowanych pod głosowanie w 1991 r. dodano pytanie o dopuszczalność prawnego przerywania ciąży z uwagi na ciężkie, nieodwracalne wady rozwojowe płodu lub jego nieodwracalną chorobę (tzw. aborcja eugeniczna). Jak wskazywali wnioskodawcy, celem proponowanego referendum było udzielenie przez obywateli odpowiedzi na pytanie „Czy w Polsce ma obowiązywać zakaz przeprowadzania aborcji, czy aborcja ma być dozwolona? A jeśli dozwolona, to w jakich przypadkach?”¹⁵ Argumentując na rzecz poddania kwestii aborcji pod głosowanie w referendum, poseł M. Kozakiewicz wskazywał, iż „sprawa jest zbyt poważna, dotyczy bowiem losu milionów rodzin i kobiet, ma zbyt liczne powiązania z ustrojem państwa, z pojmowaniem swobód obywatelskich, ze stosunkami państwa i Kościoła, aby zostawić ją tylko w ręku Sejmu”¹⁶. 24 lipca 1992 r. projekt uchwały w sprawie referendum został odrzucony.

¹⁴ Szczegółową analizę tych wniosków przedstawia M. Rachwał, *Referendum on Abortion in Poland. Submitted Proposals and Main Topics of the Debate*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, t. 24, nr 1, s. 57 i n.

¹⁵ <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artukul/poslowie-nigdy-nie-chcieli-wypuscic-debaty-o-aborcji-z-sejmu> (dostęp: 14.05.2023).

¹⁶ I kadencja Sejmu, 21. posiedzenie, 24 lipca 1992 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debat1.nsf/main/1940AE4D> (dostęp: 14.05.2023).

Jednocześnie zakres prawnie dopuszczalnego przerywania ciąży został uregulowany przez parlament w przyjętej 7 stycznia 1993 r. ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹⁷. Ustawa ta w znacznym stopniu zaostrzyła dotychczasowe przesłanki legalnego przerywania ciąży, które wynikały z ustawy z 27 kwietnia 1956 r.¹⁸ dopuszczającej obok przerywania ciąży z przyczyn medycznych oraz ciąży powstałej w wyniku przestępstwa również aborcję z powodu „trudnych warunków życiowych kobiety ciężarnej”. Nowo wprowadzona regulacja, będąc jedną z najbardziej restrykcyjnych ustaw aborcyjnych w Europie, ograniczyła dostęp do zabiegów przerywania ciąży, dopuszczając możliwość legalnej aborcji w trzech przypadkach: gdy ciąża stanowi zagrożenie dla zdrowia lub życia kobiety ciężarnej bez ograniczeń na wiek płodu (przesłanka medyczna), gdy wykaże się duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu do chwili osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego życia poza organizmem matki (przesłanka eugeniczna) oraz gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego. W trakcie prac nad tą ustawą, w listopadzie 1992 r., z inicjatywy Unii Demokratycznej złożony został kolejny projekt uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie dopuszczalności przerywania ciąży, który został 7 stycznia 1993 r. odrzucony¹⁹.

W czasie II kadencji Sejmu w roku 1995 Parlamentarna Grupa Kobiet złożyła wniosek o dodanie kwestii aborcji do zaproponowanego przez Unię Pracy referendum nad założeniami nowej Konstytucji (które ostatecznie nie zostało przeprowadzone), natomiast w listopadzie 1995 r. posłowie złożyli projekt uchwały w sprawie poddania pod referendum pytania: „Czy uważasz, że prawo do przerywania ciąży powinno: a) pozostać niezmienione, b) być ograniczone w stosunku do aktualnego stanu prawnego, c) zostać rozszerzone na przypadki, gdy kobieta znajduje się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej”. Na posiedzeniu 14 grudnia 1995 r. projekt ten został odrzucony w I czytaniu²⁰, jednakże na mocy nowelizacji ustawy o planowaniu rodziny przyjętej w 1996 r.²¹ przepisy

¹⁷ Ustawa z 7.01.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z 27.04.1956 r. o warunkach dopuszczalności ciąży, Dz.U. z 1956 r. Nr 12, poz. 61.

¹⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/0/727CD71EBBFD8827C125745F0031471F?OpenDocument> (dostęp: 14.05.2023).

²⁰ <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/07853454A2B4F8F7C1257458002190FE?OpenDocument> (dostęp: 14.05.2023).

²¹ Ustawa z 30.08.1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1996 r. Nr 139, poz. 646.

dotyczące przerywania ciąży zostały zliberalizowane poprzez dodanie przesłanki umożliwiającej przerwanie ciąży w sytuacji, gdy kobieta ciężarna znajduje się w ciężkich warunkach życiowych lub trudnej sytuacji osobistej (przesłanka społeczna). Na wniosek grupy senatorów Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Solidarności przepisy te zostały jednak skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 23 grudnia 1997 r. uznał, że przepis dopuszczający społeczną przesłankę przerywania ciąży jest sprzeczny z Konstytucją, co doprowadziło do utraty jego mocy obowiązującej²².

Ostatnia próba przeprowadzenia referendum w sprawie aborcji podjęta została w czerwcu 1997 r. Projekt uchwały przedstawiony w Sejmie przez R. Bugaję w imieniu wnioskodawców zawierał propozycję poddania pod głosowanie trzech pytań dotyczących wyłączenia karalności za przerwanie ciąży w przypadku kiedy ciąża zagraża życiu lub zdrowiu kobiety, kiedy płód jest poważnie i nieodwracalnie uszkodzony oraz gdy ciężarna kobieta znajduje się ciężkiej sytuacji życiowej. 25 czerwca 1997 r. projekt ten został odrzucony²³.

We wszystkich wskazanych przypadkach Sejm podjął się merytorycznego rozpatrzenia wniosków, co pozwala przyjąć, iż założono wówczas, że referendum w kwestiach związanych z aborcją jest co do zasady dopuszczalne. Jednocześnie należy wskazać, iż żaden ze złożonych wniosków nie został przez Sejm przyjęty, w związku z czym w polskiej praktyce ustrojowej referendum w sprawach związanych z aborcją nigdy nie zostało przeprowadzone.

Warto zauważyć, że wszystkie przedstawione propozycje przeprowadzenia referendum nie miały, w intencji ich wnioskodawców, na celu definiowania praw człowieka takich jak prawo do życia, prawo do prywatności itd. Intencją było zdefiniowanie zakresu ochrony tych praw przez państwo. Państwo zaś jako dobro wspólne wszystkich obywateli ma kompetencję, by określać zakres ochrony wolności i praw przyznanych jednostce. Zgodnie z art. 30 konstytucji jedynie przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest nienaruszalna. Konstytucja wprowadza zaś w art. 31 ust. 3 możliwość ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw pod warunkami określonymi w tym artykule. Tak więc ograniczenia są możliwe, gdy są wprowadzone w ustawie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie i wprowadzone m.in. dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, pod wspólnym

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.12.1997 r., sygn. K 26/96.

²³ <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/98208ADC88EBFC88C125745800219D8C?OpenDocument> (dostęp: 14.05.2023).

warunkiem, że nie naruszają istoty wolności i praw. Kwestia ustalenia zakresu ochrony określonych konstytucyjnych wolności czy praw, jako kwestia powierzona regulacji państwowej, może być uznawana za sprawę ważną dla państwa i być przedmiotem referendum ogólnokrajowego. Widać to również na przykładach innych państw, które referenda w sprawach zakresu prawa do aborcji przeprowadziły.

Podsumowując, należy wskazać, że na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. nie ma przeszkód prawnych, aby przeprowadzić referendum w przedmiocie aborcji. Inną kwestią jest natomiast ocena, czy referendum jako forma bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli jest właściwą formą decydowania o sprawach ściśle związanych z fundamentalnymi prawami człowieka – prawem do ochrony życia i zdrowia, prawem do ochrony prywatności i życia rodzinnego, wolnością od dyskryminacji, wolnością od tortur i okrutnego traktowania. I tak jak decydowanie o istnieniu lub nieistnieniu prawa człowieka nie powinno być przedmiotem głosowania ani kompromisem podejmowanym przez większość, tak już zakres ochrony praw człowieka jest kwestią umowną, podlegającą debacie i mogącą znaleźć swoje rozstrzygnięcie w drodze referendum.