



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 93 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 667-670) • © PISM • NR EGZ. PISM 3.20

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Drugie referendum w Republice Irlandii

Joanna Bogusławska

Traktat z Nicei (TN) został podpisany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej 26 lutego 2001 r. Po wejściu w życie, zmieni on traktaty konstytuujące UE (Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz Traktat ustanawiający Unię Europejską), zapewniając sprawne funkcjonowanie Unii w warunkach zwiększenia liczby jej członków do 27. Wejście w życie Traktatu z Nicei jest uzależnione od jego ratyfikowania „przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi”. Do 19 października 2002 r. jedynym państwem UE, które nie ratyfikowało Traktatu z Nicei była Republika Irlandii.

W państwie tym, w przypadku zawierania umów międzynarodowych, premier rządu zwraca się każdorazowo do Sądu Najwyższego z pytaniem, czy ratyfikacja dokumentu powinna zostać przeprowadzona w drodze referendum. W sprawie ratyfikacji Traktatu z Nicei, z którą związane było przyjęcie dwudziestej szóstej poprawki do art. 29 konstytucji Republiki Irlandii, w odpowiedzi na zapytanie premiera Bertiego Aherna, Sąd Najwyższy wydał postanowienie nakazujące przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum.

Pierwsze referendum w sprawie ratyfikowania Traktatu z Nicei odbyło się w czerwcu 2001 r. Większość biorących wówczas udział w głosowaniu Irlandczyków (54%) opowiedziała się przeciwko przyjęciu Traktatu, zaś w referendum wzięło udział 35% uprawnionych do głosowania. 19 października 2002 r. ponownie przeprowadzono w Irlandii referendum w sprawie ratyfikacji TN. Tym razem 63%<sup>1</sup> uczestniczących

---

<sup>1</sup> Są to wyniki nieoficjalne z dnia 20 października 2002 r.

w głosowaniu Irlandczyków opowiedziało się za przyjęciem Traktatu z Nicei, zaś frekwencja wśród uprawnionych do głosowania wyniosła ponad 48%.

Wynik ten przesądza losy Traktatu z Nicei, umożliwiając zakończenie w zakładanym terminie, tj. do grudnia 2002 r., procesu jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Oznacza to, iż Traktat wejdzie w życie, a UE będzie gotowa do przyjęcia 10 nowych państw członkowskich. Jeśli nie wystąpią inne przeszkody, proces rozszerzenia UE przebiegać będzie planowo, zgodnie z przyjętym podczas szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. zobowiązaniem w sprawie zamknięcia w 2002 r. przygotowań do rozszerzenia UE oraz uzgodnionym na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. „kalendarzem rozszerzenia”. Przyszłe państwa członkowskie będą zatem mogły uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) w czerwcu 2004 r. oraz w podejmowanych w następnych latach ważnych decyzjach, m.in. w sprawie budżetu UE na lata 2007-2013, reformy Wspólnej Polityki Rolnej i polityki regionalnej, a także wziąć udział w Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. Wejście w życie TN oznacza nie tylko możliwość przystąpienia do UE nowych państw, ale również wprowadzenie bardzo korzystnych dla Polski zmian instytucjonalnych w UE, przewidujących między innymi przyznanie Polsce 50 miejsc w PE oraz 27 głosów w Radzie UE.

Wynik referendum został przyjęty z dużym zadowoleniem zarówno przez państwa członkowskie UE, jak i przez państwa kandydujące. Wcześniej obawiano się bowiem, że jeśli TN nie zostanie ratyfikowany, UE znajdzie się w bardzo poważnym kryzysie politycznym. Przygotowywane przez wiele lat rozszerzenie UE o 10 nowych państw członkowskich nie mogłoby, z winy Unii Europejskiej, zostać przeprowadzone w zaplanowanym na 2004 r. terminie. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego (obowiązującego od 1 maja 1999 r.) przyjęcie więcej niż pięciu nowych państw do UE może nastąpić jedynie pod warunkiem wprowadzenia na rok przed rozszerzeniem odpowiednich zmian instytucjonalnych. Zmiany te zostały zawarte w Traktacie z Nicei i w ten sposób rozszerzenie UE zostało uzależnione od daty wejścia w życie tej umowy międzynarodowej.

Tym samym, ponowna odmowa ratyfikacji Traktatu z Nicei przez Irlandczyków oznaczałaby zablokowanie jego wejścia w życie (do tej pory w historii Wspólnot Europejskich nie zdarzyło się, aby podpisana umowa międzynarodowa nie została następnie ratyfikowana przez państwa członkowskie) i konieczność zatrzymania procesu rozszerzenia UE aż do momentu wprowadzenia w życie alternatywnego rozwiązania. Każda z propozycji takich rozwiązań, jakie pojawiały się przed październikowym referendum, była kontrowersyjna zarówno pod względem prawnym, jak i politycznym. Ponadto wszystkie z nich zakładały przesunięcie daty rozszerzenia UE o kilka miesięcy lub kilka lat.

Najbardziej prawdopodobny z rozważanych wariantów przewidywał włączenie najważniejszych postanowień TN dotyczących instytucji i organów wspólnotowych do traktatu akcesyjnego przygotowanego dla państw kandydujących, którego ratyfikacja ma nastąpić w 2003 r. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na przyjęcie do UE 10 nowych państw prawdopodobnie jeszcze w 2004 r., a zatem rozszerzenie nastąpiłoby wówczas jedynie z kilkumiesięcznym opóźnieniem

Innym rozwiązaniem, które pojawiało się w wypowiedziach ekspertów, była propozycja opracowania nowego traktatu, który zastąpiłby TN. Podpisanie nowej umowy międzynarodowej mogłoby, zdaniem pomysłodawców, nastąpić po zakończeniu prac Konferencji Międzyrządowej, która mogłaby zostać zwołana rok przed wcześniej zakładanym terminem, czyli w 2003 r. (miałoby to nastąpić po zakończeniu w czerwcu 2003 r. prac Konwentu). Wówczas nowy traktat mógłby zostać przyjęty jeszcze w 2004 r., a następnie ratyfikowany w 2005 r. Rozszerzenie UE miałoby więc szansę nastąpić w 2006 r., to jest z dwuletnim opóźnieniem.

Być może wizja głębokiego kryzysu politycznego, który w wyniku powtórnego odrzucenia przez Irlandczyków TN zapewne wystąpiłby wewnątrz Unii, a także w jej

stosunkach z państwami kandydującymi, była jedną z przyczyn, dla których 19 października 2002 r. większość obywateli Irlandii uczestniczących w referendum postanowiła opowiedzieć się za ratyfikacją TN, tak ważnej dla rozszerzenia UE umowy międzynarodowej. Wszystkie z proponowanych alternatywnych rozwiązań przewidywały bowiem opóźnienie rozszerzenia UE, a to oznaczałoby niedotrzymanie przez UE zobowiązania przyjętego w 1999 r. w Helsinkach, co mogłoby zostać odczytane jako przejaw słabości Unii Europejskiej. Opóźnienie przyjęcia nowych państw członkowskich do UE spowodowałoby problemy gospodarcze i społeczne w państwach kandydujących. W przypadku Polski oznaczałoby znaczny wzrost kosztów funkcjonowania gospodarki i zapewne spowolnienie tempa jej rozwoju. Pod znakiem zapytania mogłaby stać realizacja programu budowy autostrad i restrukturyzacja rolnictwa. Rada Ministrów musiałaby zrewidować plan rozwoju regionalnego, oparty na funduszach strukturalnych, a także renegotjować obowiązujący obecnie Układ Europejski. Nie można także wykluczyć, iż w Polsce i innych krajach kandydujących obniżyłby się poziom poparcia społecznego dla integracji europejskiej. Ponadto, było bardzo prawdopodobne, że zarówno w państwach kandydujących, jak i członkowskich UE, wzrosłaby krytyka ze strony ugrupowań przeciwnych integracji europejskiej i rozszerzeniu UE, co w połączeniu z wyżej wspomnianym możliwym spadkiem poparcia społecznego, mogłoby stać się kolejną przeszkodą dla rozszerzenia.

Irlandczycy głosując za ratyfikacją TN zdawali sobie sprawę, że jego ponowne odrzucenie spowodowałoby również destabilizację polityczną w Irlandii. Niedawno powołany rząd<sup>2</sup> (koalicja Fianna Fail z Postępowymi Demokratami) prawdopodobnie podałby się do dymisji, co w negatywny sposób wpłynęłoby na ocenę wewnętrznej stabilności Irlandii. Istotnym argumentem, który mógł również wpłynąć na zaakceptowanie przez Irlandczyków TN było przekonanie, że jego odrzucenie może mieć negatywny wpływ na irlandzką gospodarkę, a przede wszystkim na poziom inwestycji zagranicznych. Zdaniem ministra spraw zagranicznych Irlandii, Briana Cowena, potencjalni inwestorzy zagraniczni mogliby zinterpretować tę decyzję jako „odchodzenie Irlandii od UE” i w przyszłości niechętnie lokować swoje przedsięwzięcia w tym kraju.

Na zmianę postaw obywateli Republiki Irlandii miała również wpływ bardziej intensywna, zakrojona na szeroką skalę kampania promująca ratyfikację TN. W przeciwieństwie do kampanii poprzedzającej pierwsze referendum, która charakteryzowała się niedostateczną rządową akcją informacyjną, małą aktywnością organizacji pozarządowych oraz niskimi nakładami finansowymi ze strony partii politycznych popierających TN, tegoroczna kampania cechowała się już dużym zaangażowaniem zarówno rządu, jak i partii politycznych, organizacji społecznych, a także irlandzkiego kościoła katolickiego<sup>3</sup>. Instytucje te wspólnie zachęcały Irlandczyków do opowiedzenia się za ratyfikacją TN. Ocenia się, że była to największa kampania w całej historii członkostwa Irlandii w UE. Łączne nakłady finansowe zwolenników i przeciwników TN sięgnęły ponad 2 mln euro. Duże znaczenie dla ostatecznego wyniku miało również zorganizowanie referendum w sobotę, w dniu wolnym od pracy i nauki w szkołach wyższych. Decyzja ta wpłynęła na znaczny wzrost frekwencji, która była ważnym czynnikiem zwiększającym szanse na zwycięstwo zwolenników ratyfikacji TN.

Rząd Irlandii odniósł sukces głównie dzięki zmianie strategii informowania o TN. Tym razem położono większy nacisk na przekonanie uprawnionych do głosowania, iż odrzucenie Traktatu z Nicei będzie równoznaczne z opóźnieniem rozszerzenia UE. Premier Bertie Ahern wielokrotnie podkreślał, że Irlandczycy mają „moralny obowiązek wobec państw kandydujących, aby umożliwić im skorzystanie z szansy jaką Irlandia otrzymała przed trzydziestoma laty od ówczesnych państw członkowskich”. Jak wskazują

<sup>2</sup> Wybory parlamentarne w Irlandii odbyły się 17 maja 2002 r.

<sup>3</sup> Na podstawie postanowienia Sądu Najwyższego, rząd Irlandii nie może wykorzystywać publicznych pieniędzy dla promowania pozytywnego wyniku referendum. Kampania na rzecz ratyfikacji TN finansowana była głównie przez partie polityczne i organizacje pozarządowe.

wyniki badań opinii publicznej<sup>4</sup>, w czasie zeszłorocznego referendum Irlandczycy w małym stopniu zdawali sobie sprawę, iż TN ma decydujące znaczenie dla procesu rozszerzenia. Wiele wysiłku włożono również w przekonanie Irlandczyków, że postanowienia TN nie zagrażają pozycji Irlandii, jako małego państwa w rozszerzonej UE. Przeciwnikom ratyfikacji TN nie udało się więc zasiać wśród Irlandczyków obawy przed zwiększeniem liczby państw członkowskich UE i utratą przez Irlandię jej dotychczasowej pozycji.

Dużą rolę odegrało również przyjęcie na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli (czerwiec 2002 r.) *Deklaracji Sewilskiej*, dzięki której Irlandia otrzymała zapewnienie zachowania, po wejściu w życie TN, statusu państwa neutralnego. Pozwoliło to przekonać społeczeństwo irlandzkie, że ratyfikacja TN nie będzie oznaczała automatycznego uczestnictwa Irlandii w europejskich siłach szybkiego reagowania oraz przyjęcia przez Irlandię zobowiązania wzajemnej pomocy wojskowej, jakie spoczywa na państwach członkowskich UE. Poddany pod głosowanie w październikowym referendum projekt 26. poprawki do konstytucji gwarantował ponadto, że decyzja w tej sprawie będzie mogła zostać podjęta nie przez Zgromadzenie Narodowe, które posiada konstytucyjne prawo decydowania w sprawach polityki obronnej Irlandii, ale w drodze referendum.

Można przypuszczać, że Irlandczycy poparli zatwierdzenie TN także w wyniku ogromnej presji społeczeństw i rządów państw członkowskich oraz kandydujących. Odpowiednie apele wystosowały rządy państw Grupy z Laeken<sup>5</sup>, prezydenci Republiki Czeskiej, Polski, Słowacji i Węgier, a także organizacje pozarządowe oraz osoby prywatne. Dużą aktywność wykazali również przedstawiciele dyplomatyczni państw kandydujących, w tym – nowy ambasador RP Witold Sobków.

W przypadku negatywnego wyniku referendum Irlandia zostałaby obarczona całą winą za opóźnienie rozszerzenia, bez względu na wszystkie inne przeszkody stojące na drodze do przyjęcia nowych państw do UE w 2004 r., co w negatywny sposób odbiłoby się na wizerunku państwa i społeczeństwa irlandzkiego w Europie.

---

<sup>4</sup> R. Sinnott, *Attitudes and behavior of the Irish electorate in the referendum on the Treaty of Nice*, University College Dublin, 2001.

<sup>5</sup> Do Grupy z Laeken zaliczana się dziesięć państw kandydujących: Cypr, Republikę Czeską, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Malte, Polskę, Słowację i Słowenię.