



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 29 (133) • 23 maja 2003 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 20

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w państwach kandydujących do UE

Janusz Dołęga

W większości państw kandydujących (wyjątek stanowi Republika Cypru) przyjęto procedury ratyfikacji traktatu akcesyjnego uwzględniające prawo obywateli do wyrażenia wiążącej albo niewiążącej opinii w drodze referendum. Takie rozwiązanie oparte jest na przekonaniu o konieczności bezpośredniego udziału obywateli w procesie ratyfikacji umowy międzynarodowej istotnie wpływającej na kształt ustroju politycznego, prawnego i gospodarczego tych państw. Pomimo podobieństwa co do zasady, rozwiązania w poszczególnych państwach różnią się od siebie. Podział na referenda wiążące i konsultacyjne niekiedy ulega zatarciu, np. poprzez zastosowanie progu frekwencji. Nie wszędzie też przepisy prawa konstytucyjnego w tym zakresie zostały ustalone w ostatecznym kształcie (z taką sytuacją mamy do czynienia na przykład na Łotwie).

Cypr. Rozmowy między przedstawicielami Republiki Cypru i Tureckiej Republiki Cypru Północnego¹ zostały zerwane, nie dojdzie więc przed akcesją do referendum zjednoczeniowego oraz powszechnego głosowania mieszkańców całej wyspy w sprawie ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Ratyfikacja dokonana zostanie przez parlament Republiki Cypru.

Republika Czeska. Umowa zostanie ratyfikowana przez prezydenta, za zgodą obywateli wyrażoną w referendum. Odbędzie się ono w dniach 13–14 czerwca 2003 r. i będzie wiążące niezależnie od poziomu frekwencji. Zgoda na ratyfikację zostanie wyrażona przy uzyskaniu zwykłej większości głosów. W przypadku wyniku negatywnego dla ratyfikacji, kolejne referendum może się odbyć po upływie dwóch lat od pierwszego.

Estonia. Ratyfikacji traktatów, na mocy których Estonia przystępuje do organizacji międzynarodowych, dokonuje estoński parlament. Przyjęto, że zgoda na ratyfikację zostanie wyrażona przez obywateli w drodze wiążącego referendum, które ma się odbyć 14 września 2003 r. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagało dokonania nowelizacji konstytucji, ponieważ w poprzednim jej brzmieniu nie było dopuszczalne pod-

¹ Turecka Republika Cypru Północnego jest państwem Turków cypryjskich, powstałym w 1983 r. przy pomocy Turcji, jako reakcja na nieudany zamach stanu, mający na celu przyłączenie Cypru do Grecji. Nie uzyskała ona uznania międzynarodowego, z wyjątkiem Turcji.

danie pod referendum kwestii ratyfikacji umów międzynarodowych. Nie ma określonej minimalnej frekwencji dla uznania wyniku za wiążący.

Litwa. Parlament dokonuje ratyfikacji traktatów, na mocy których Litwa przystępuje do organizacji międzynarodowych. Referendum dla wyrażenia zgody na taki traktat ma obligatoryjnie charakter wiążący. Referendum akcesyjne na Litwie odbyło się w dniach 10–11 maja 2003 r. Zgodnie z litewskim prawem referendum uznaje się za ważne przy frekwencji przekraczającej 50%. Decyzja w referendum podejmowana jest zwykłą większością głosów, ale jednocześnie musi być to co najmniej jedna trzecia wszystkich uprawnionych. Frekwencja wyniosła 63,3%, za ratyfikacją opowiedziało się 91% głosujących, warunki zostały więc spełnione.

Łotwa. Zgodnie z konstytucją łotewską umowy międzynarodowe regulujące kwestie, które należą do materii rozpatrywanej w drodze procesu ustawodawczego, wymagają ratyfikacji parlamentu. Ponadto konstytucja łotewska, podobnie jak do niedawna konstytucja estońska, nie zezwala na referendum w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych. Ponieważ jednak podjęto już polityczną decyzję o zwołaniu referendum akcesyjnego, prowadzone są prace nad wprowadzeniem odpowiedniej nowelizacji ustawy zasadniczej. Referendum ma mieć charakter wiążący i ma się odbyć 20 września 2003 r. Przewiduje się, że w przypadku braku zgody na ratyfikację w planowanym referendum, ponowne referendum mogłoby się odbyć razem z wyborami powszechnymi do parlamentu w 2006 r.

Malta. W dniu 8 marca 2003 r. na Malcie odbyło się referendum akcesyjne. Przy frekwencji wynoszącej 91%, za ratyfikacją traktatu akcesyjnego opowiedziało się 53,6% głosujących. Referendum miało charakter konsultacyjny. Opozycyjna Partia Pracy, opowiadająca się przeciwko przystąpieniu Malty do UE, zakwestionowała znaczenie referendum argumentując, że za ratyfikacją nie opowiedziała się absolutna większość uprawnionych. Jednocześnie zażądała przedterminowych wyborów do parlamentu. Rządząca Partia Nacjonalistyczna, przewidując korzystny dla siebie wynik, wyraziła podobne dążenie. Wybory odbyły się 14 kwietnia 2003 r. Zwyciężyła w nich Partia Nacjonalistyczna, obejmując 51% miejsc w parlamencie. Ponieważ ratyfikacja wymaga zwykłej większości głosów, traktat zostanie przez nowy parlament ratyfikowany.

Polska. Ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje prezydent. W przypadku umowy międzynarodowej, na mocy której w niektórych sprawach kompetencje organów władzy państwowej przekazywane są organowi lub organizacji międzynarodowej, w celu wyrażenia zgody na ratyfikację może zostać przeprowadzone albo głosowanie w parlamencie (większością co najmniej 2/3 głosów w każdej z izb) albo referendum. Referendum w tym trybie wymaga frekwencji wynoszącej przynajmniej 50%, aby jego wynik był wiążący. Pomimo intensywnej dyskusji na temat zlikwidowania tego ograniczenia, nie zdecydowano się na ten krok. Wymagałoby to zmian w konstytucji, co byłoby sprzeczne z założeniem trwałości postanowień ustawy zasadniczej. W przypadku nieuzyskania wiążącego wyniku w referendum, zgoda na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej będzie mogła nastąpić w drodze ustawy uchwalonej kwalifikowaną większością głosów. Referendum planowane jest na 7–8 czerwca 2003 r.

Słowacja. Ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje prezydent. Referendum może zostać zwołane w sprawach istotnych dla państwa. Referendum akcesyjne odbyło się w dniach 16–17 maja 2003 r. Frekwencja wyniosła 52,1%, za ratyfikacją opowiedziało się 92,4% głosujących. W konstytucji zawarto uprawnienie parlamentu do zmiany treści albo uchylenia w całości, w drodze ustawy konstytucyjnej, decyzji podjętej w referendum, nie wcześniej niż trzy lata po jej wejściu w życie. Najprawdopodobniej jednak żadna z sił politycznych nie będzie dążyć do zastosowania tego przepisu.

Słowenia. Połączone referendum w sprawie ratyfikacji traktatów o przystąpieniu Słowenii do Unii Europejskiej i NATO odbyło się 23 marca 2003 r. Przy frekwencji wynoszącej 60,2% za wejściem Słowenii do Unii Europejskiej opowiedziało się 89,6% głosujących. Wyniki referendum, mającego formalnie charakter konsultacyjny, zgodnie z de-

klaracją partii koalicyjnych mają zostać potraktowane jako wiążące. Ustawa ratyfikacyjna nie została jeszcze przyjęta przez parlament.

Węgry. Na Węgrzech organem ratyfikującym umowy międzynarodowe jest parlament. Zgodę na ratyfikację parlament uzyskał w drodze referendum, które odbyło się 12 kwietnia 2003 r. Ratyfikację poparło 83,7% głosujących przy frekwencji 45,6%. Wyniki są wiążące ponieważ liczba osób opowiadających się za opcją, która uzyskała większość głosów przekroczyła konstytucyjny warunek 25% ogółu osób uprawnionych do głosowania.

Wyżej wymienione przypadki, biorąc pod uwagę rolę obywateli w procesie ratyfikacyjnym, można pogrupować według czterech modeli:

- 1) rozwiązanie wyłączające bezpośredni udział obywateli (Cypr),
- 2) referendum konsultacyjne (Malta, Słowenia),
- 3) rozwiązanie mieszane, czyli referendum wiążące pod warunkiem odpowiednio wysokiej frekwencji (Polska, Słowacja, Litwa) albo odpowiednio wysokiego poparcia dla jednej z opcji (Węgry),
- 4) referendum wiążące bez żadnych dodatkowych warunków (Republika Czeska, Łotwa, Estonia).

W wielu z rozpatrywanych państw dokonano nowelizacji konstytucji pod kątem ratyfikacji umów międzynarodowych, przenoszących część kompetencji organów państwa na organizację międzynarodową. W Polsce w 1997 r., kiedy uchwalano nową konstytucję, przyjęto założenie, że zarówno przewidywana frekwencja, jak i poziom poparcia dla akcesji nie ulegnie obniżeniu, stąd próg 50%, który obecnie wywołuje obawy co do możliwości uzyskania wiążącego wyniku referendum. Problem niskiej frekwencji nie jest sprawą czysto teoretyczną, biorąc pod uwagę historię referendum w naszej części Europy w ciągu ostatnich kilkunastu lat, kiedy większość głosowań odbyła się w warunkach frekwencji poniżej 50%. Ponieważ nie zdecydowano się na nowelizację konstytucji, wprowadzono w nowej ustawie o referendum ogólnokrajowym możliwość dwudniowego głosowania. Przed podobnymi trudnościami stała Litwa, tam również zdecydowano się na dwudniowe głosowanie, co okazało się skutecznym sposobem zwiększenia frekwencji. W rozwiązaniu słowackim najbardziej osłabiono wiążący charakter referendum. Nie tylko ustalono wysoki próg frekwencyjny wynoszący 50%, ale także wyposażono parlament w uprawnienie (z którego dotychczas nie korzystał i zapewne nie skorzysta) do ingerowania w decyzję obywateli, pomimo ważności referendum i spełnienia wymogu frekwencyjnego. Model mieszany, jak to często bywa w przypadku rozwiązań pośrednich, zawiera w sobie pewną sprzeczność. Z jednej strony odwołanie się do woli ogółu obywateli wynika z przeświadczenia, że reprezentacja parlamentarna nie odzwierciedla tej woli w pełni, z drugiej strony rezygnuje się na korzyść parlamentu z uznania woli części tego ogółu, zainteresowanej losami państwa, jeśli jej wielkość nie przekracza określonej liczby. Przyjęcie modelu mieszanego pociąga za sobą również rozproszenie wysiłków państwa oraz innych podmiotów uczestniczących w kampanii przedreferendalnej, ponieważ koncentrują się wówczas nie tylko na przekonywaniu obywateli do głosowania za czy przeciw określonemu rozwiązaniu ale również na przekonywaniu do głosowania w ogóle. Rozwiązania dotyczące referendum wiążącego bez żadnych dodatkowych warunków są mniej skomplikowane. Teoretycznie łatwiej przewidzieć ich wyniki, choć w przypadku referendum konsultacyjnego wyniki, choćby korzystne, niekoniecznie mają wpływ na ostateczny rezultat procesu ratyfikacyjnego. Jest to widoczne zwłaszcza jeśli przewaga zwolenników nad przeciwnikami jest niewielka (przykład Malty). Tę cechę modelu referendum konsultacyjnego można jednak złagodzić środkami politycznymi, np. poprzez zadeklarowanie przez partie polityczne uszanowania wyników referendum i traktowania ich jako wiążące.

OGŁOSZENIA

Teksty dotyczące integracji europejskiej, które ukazały się w „Biuletynie” (PISM)

Cześć II – 2002 r.

- NR 37-2002: Ewa Maziarz, *Skutki przystąpienia Hiszpanii do WE (okres początkowy: 1986–1992)*;
NR 39-2002: Małgorzata Kwiatkowska, *Stan aktualny stosunków Polski z krajami Półwyspu Iberyjskiego w perspektywie przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej*;
NR 42-2002: Katarzyna Sochacka, Adriana Żelazo, *Kampanie na rzecz integracji z Unią Europejską*;
NR 43-2002: Joanna Chodor, *Wpływ Unii Europejskiej na przekształcenia w administracji rządowej w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech*;
NR 45-2002: Joanna Chodor, *Równouprawnienie płci w Unii Europejskiej i w Polsce*;
NR 46-2002: Beata Górka-Winter, *Miejsce państw bałtyckich w europejskiej architekturze bezpieczeństwa – perspektywy*;
NR 49-2002: Joanna Chodor, *Obsługa instytucjonalna członkostwa w Unii Europejskiej na przykładzie Francji*;
NR 50-2002: Katarzyna Korzeniewska-Wolek, *Opinia publiczna na Litwie wobec integracji europejskiej*;
NR 54-2002: Katarzyna Sochacka, *Stanowisko francuskich partii politycznych wobec integracji europejskiej i rozszerzenia*;
NR 55-2002: Maciej Krzysztofowicz, *Stanowisko europejskich frakcji politycznych wobec integracji europejskiej i rozszerzenia*;
NR 56-2002: Małgorzata Kwiatkowska, *Stanowisko hiszpańskich partii politycznych wobec integracji europejskiej i rozszerzenia*;
NR 57-2002: Krzysztof Chudy, Wiesława Lach, *Stanowisko niemieckich partii politycznych wobec integracji europejskiej i rozszerzenia*;
NR 60-2002: Ewa Maziarz, *Opinia publiczna w Unii Europejskiej wobec integracji europejskiej i rozszerzenia*;
NR 62-2002: Krzysztof Chudy, Jolanta Skubiszewska, *Problemy demograficzne w Unii Europejskiej*;
NR 64-2002: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski, Maciej Krzysztofowicz, *Rozszerzenie UE a stanowisko Danii*;
NR 65-2002: Jolanta Boratyn-Dąbkowska, Małgorzata Krystyniak, *Polskie rolnictwo poza Unią Europejską? Hipoteza robocza*;
NR 69-2002: Ewa Maziarz, *Opinia publiczna w państwach kandydujących do UE wobec integracji europejskiej i rozszerzenia*;
NR 70-2002: Artur Gradziuk, Katarzyna Sochacka, *Zagadnienie integracji walutowej w Unii Europejskiej na przykładzie Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii*;
NR 71-2002: Joanna Bogusławska, *Przygotowania Danii do prezydentury w UE – konsekwencje dla Rzeczypospolitej Polskiej*;
NR 73-2002: Wiesława Lach, *Polskie przygotowania do Konferencji Międzyrządowej 2004. Rozpoznawanie stanowisk – pierwsze przybliżenie*;
NR 75-2002: Joanna Bogusławska, Urszula Kurczewska, *Reformy Wspólnej Polityki Rolnej*;
NR 76-2002: Rafał Morawiec, *Opinia publiczna w Republice Czeskiej wobec integracji europejskiej*;
NR 77-2002: Rafał Morawiec, *Opinia publiczna na Słowacji wobec integracji europejskiej*;
NR 79-2002: Krzysztof Balon, Rafał Tarnogórski, *Pozycja prawna osób posiadających więcej niż jedno obywatelstwo a stosunki polsko-niemieckie po wejściu Polski do UE*;
NR 81-2002: Maciej Krzysztofowicz, *Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej – konsekwencje dla Polski*;
NR 83-2002: Krzysztof Chudy, Ewa Maziarz, *Opinia publiczna w Niemczech wobec procesu rozszerzenia Unii Europejskiej*;
NR 84-2002: Janusz Dołęga, *Instytucjonalna obsługa członkostwa Hiszpanii w UE*;
NR 85-2002: Artur Gradziuk, *Stosunki Unii Europejskiej z Azją Wschodnią i konsekwencje dla Polski*;
NR 89-2002: Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, *Konflikt cypryjski a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*;
NR 90-2002: Agnieszka Guryń, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*;
NR 93-2002: Joanna Bogusławska, *Drugie referendum w Republice Irlandii w sprawie ratyfikacji traktatu z Nicei – konsekwencje dla procesu rozszerzenia Unii Europejskiej*;
NR 95-2002: Maciej Krzysztofowicz, *Szczyt Rady Europejskiej w Brukseli*;
NR 97-2002: Jacek Foks, *Unia Europejska i sport – aspekty prawne*;
NR 100-2002: Maciej Krzysztofowicz, Ernest Wyciszekiewicz, *Szczyt Unia Europejska-Federacja Rosyjska*;
NR 101-2002: Ryszard Stemplowski, *Narodowy Plan Rozwoju a współpraca wzmocniona w UE*;
NR 104-2002: Małgorzata Krystyniak, Ewa Maziarz, *Postanowienia Rady Europejskiej w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 r. (fragment opracowania)*;