

TOMASZ R. SZYMCZYŃSKI

Poznań

Dylematy wokół instytucji referendum europejskiego

1. Wprowadzenie

Zmiany zachodzące na płaszczyźnie ustrojów politycznych państw europejskich w konsekwencji postępującego procesu integracyjnego bez wątpienia stanowią istotne wyzwanie dla ponownego dookreślenia standardów, które zapewniałyby – charakterystyczną dla ustroju demokratycznego – legitymizację procesu decyzyjnego. Z perspektywy badawczej istotne utrudnienie dla próby właściwej analizy powyższego zjawiska stanowią problemy wynikające z wieloznaczności terminu demokracja, jak również przemiany zachodzące w szerszej – niż europejska – perspektywie, które z kolei są powiązane także z różnorodnie definiowanym zjawiskiem określanym jako globalizacja.

Z powyższego punktu widzenia wydaje się, że na uwagę zasługuje analiza instytucji referendum stosowana w ramach procesu integracji europejskiej. Wynika to z przeświadczenia, że formuła zastosowania mechanizmu demokracji bezpośredniej w ramach procesu integracji europejskiej stanowi mniej kontrowersyjny – w porównaniu do wymienionych wyżej demokracji z jednej oraz globalizacji z drugiej strony – obiekt badań. Jednocześnie, dylematy narastające wokół referendum europejskiego¹, wydają się w znacznej większości mieć swoje źródła właśnie w braku jednoznacznych punktów odniesienia pomiędzy trzema podstawowymi płaszczyznami charakteryzującymi współczesne środowisko starego kontynentu. Zachodząca aktualnie silna współzależność pomiędzy 1) płaszczyzną państw suwerennych, 2) płaszczyzną integracji europejskiej oraz 3) płaszczyzną globalizacji² w niespotykany dotąd sposób stawia wyzwania dla kwestii legitymizacji władzy w ramach standardów demokratycznych.

Przyjęta w niniejszym artykule struktura w pierwszej kolejności zakłada zestawienie różnic pomiędzy istniejącymi formami instytucji referendum. Przedstawiony zostanie także podział instytucji referendum w jej odmianie charakterystycznej dla procesu integracji europejskiej³. Następnie, analiza problematyki wynikającej ze specyficzne-

¹ Nazwa ‘referendum europejskie’ używana jest w niniejszym opracowaniu do określenia plebiscytów w europejskich państwach w odniesieniu do kwestii związanych z procesem integracji europejskiej.

² Należy podkreślić, że niezależnie od kontrowersji odnośnie jednoznacznej definicji zjawiska globalizacji, mechanizmy działające na globalnym poziomie w istotny sposób wpływają na omawianą kwestię. Por. przykładowo: W. Anioł, *Deficyt demokratyczny w systemie globalnym*, „Studia Europejskie”, nr 4, CIUW, Warszawa 2002, s. 9–32; P. H. Dembiński, *Globalizacja – wyzwania i szanse*, w: J. Klich (red.), *Globalizacja*, Kraków 2001, s. 19–32.

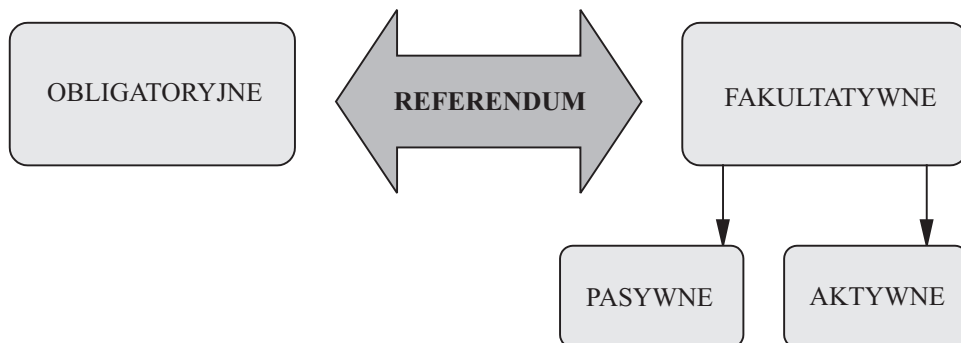
³ Część niniejszego artykułu odnosząca się do klasyfikacji instytucji referendum europejskiego odwołuje się do: T. R. Szymczyński, *Dylematy wokół klasyfikacji instytucji referendum europejskiego*, w: Z. Drozdowicz, M. Iwaszkiewicz (red.), *Dokąd zmierza Europa?*, Poznań 2007, s. 159–166.

go charakteru instytucji referendum europejskiego zostanie potraktowana jako punkt wyjścia dla zestawienia niektórych wyzwań stojących obecnie przed procesem integracyjnym w Europie w kontekście omawianej instytucji.

2. Instytucja referendum

W literaturze istnieje szereg klasyfikacji instytucji referendum, które zależą będą od przyjętego kryterium rozróżnienia. Pierwszym z kryteriów jest inicjator plebiscytu. Z tej perspektywy referenda dzielić się będą na obligatoryjne, czy też obowiązkowe (ang.: *mandatory*) oraz nie-obligatoryjne czy też fakultatywne (ang.: *non-mandatory*). Pierwsze wymagane są przez zapisy konstytucyjne w odniesieniu do poszczególnych kwestii, drugie organizowane są w wypadku inicjatywy poszczególnych aktorów politycznych. Referenda fakultatywne dzielić się będą dodatkowo na bierne czy też pasywne (ang.: *passive*), które wprowadzane są na podstawie aktów woli poszczególnych reprezentantów elit decyzyjnych oraz czynne czy też aktywne (ang.: *active*), które dochodzą do skutku na podstawie inicjatywy określonej liczby obywateli⁴.

Wykres 1. Rozróżnienie instytucji referendum ze względu na rodzaj inicjatora



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozróżnienia dokonanego przez M. Suksi, *Bringing in the People*, Dordrecht 1993.

Odmienne prezentuje się klasyfikacja na podstawie różnic w odniesieniu do źródła proponowanego rozwiązania prawnego, w ramach której powyższa instytucja dzieli się na referendum promujące prawo (ang.: *law promoting*) oraz kontrolujące prawo (ang.: *law controlling*). Pierwsze oznacza plebiscyt, który jest zainicjowany przez autora rozwiązania prawnego, natomiast w drugim przypadku inicjatywa nie pochodzi od autora regulacji⁵.

⁴ M. Suksi, *Bringing in the People*, Dordrecht 1993.

⁵ P. Uleri, *Introduction*, w: M. Gallagher, P. Uleri (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke 1996, s. 10 i n.

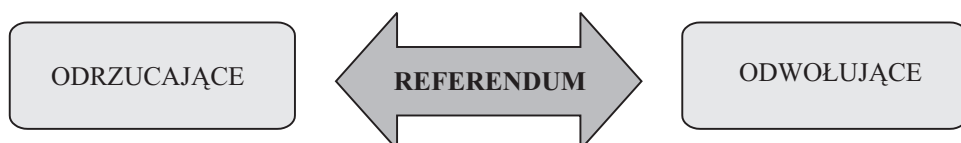
Wykres 2. Rozróżnienie instytucji referendum ze względu na źródło propozycji legislacyjnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozróżnienia dokonanego przez P. Uleri, *Introduction*, w: M. Gallagher, P. Uleri (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke 1996, s. 10 i n.

Następny podział odnosi się do kwestii stanu prawnego propozycji, przy czym referendum odrzucające (ang.: *rejective*) będzie miało miejsce w momencie, gdy określona regulacja prawna została już zaakceptowana przez władzę ustawodawczą, jednak nie weszła jeszcze w życie, natomiast referendum odwołujące (ang.: *abrogative*) wystąpi już po wejściu określonej regulacji w życie⁶.

Wykres 3. Rozróżnienie instytucji referendum ze względu na stan prawny propozycji legislacyjnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozróżnienia dokonanego przez P. Uleri, *Introduction*, w: M. Gallagher, P. Uleri (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke 1996, s. 10 i n.

Należy także wspomnieć o podziale na referenda typu *ad hoc* oraz opcjonalne. W podziale zaproponowanym przez P. Uleri'ego pierwszy typ odnosi się do plebiscytów regulowanych przez konstytucje, a drugi przeciwnie⁷. Wydaje się jednak, że powyższe rozróżnienie posiada niewielką doniosłość ze względu na fakt, że odnosi się ono wyłącznie do referendów wprowadzanych poprzez głosowanie większościowe w parlamencie, ponieważ wszystkie pozostałe referenda mają swoje podstawy w konstytucji⁸.

Maija Setälä dokonuje zestawienia cech wspólnych poszczególnych kryteriów (tab. 1).

Tabela 1

Rodzaje instytucji referendum

Inicjator referendum	Promujące rozwiązanie prawne	Kontrolujące rozwiązanie prawne
Wymagane konstytucyjnie	obligatoryjne	–
Przedstawiciele władz	odrzucające i odwołujące	ad hoc / opcjonalne
Obywatele	odrzucające i odwołujące	inicjatywa obywatelska

Źródło: M. Setälä, *Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy?*, „Scandinavian Political Studies” 1999, vol. 22, no. 4, s. 329.

⁶ M. Setälä, *Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy?*, „Scandinavian Political Studies” 1999, vol. 22, no. 4, s. 328 i n.

⁷ P. Uleri, *Introduction...*, s. 12.

⁸ M. Setälä, *Referendums...*, s. 338.

3. Specyfika instytucji referendum europejskiego

Z perspektywy referendum europejskich, szczególnie istotny jest podział na referenda o charakterze wiążącym (ang.: *binding*) oraz niewiążącym lub konsultacyjnym (ang.: *non-binding, consultative*). Należy przy tym podkreślić, że zaistniała już w przeszłości sytuacja, w której referendum mające charakter konsultacyjny z perspektywy formalno-prawnej, zyskiwało charakter wiążący w drodze wcześniejszej umowy o charakterze politycznym pomiędzy ugrupowaniami politycznymi⁹.

Wykres 4. Rozróżnienie instytucji referendum ze względu na konsekwencje prawne



Źródło: Opracowanie własne.

W ramach referendum europejskich podstawowe rozróżnienie należy także przyjąć z punktu widzenia statusu decyzji, w odniesieniu do której przeprowadzana jest inicjatywa w zakresie europejskiego procesu integracyjnego. Z powyższej perspektywy po jednej stronie obecne będą referenda akcesyjne, w których społeczeństwa państwa kandydującego do członkostwa w WE/UE określa swoją wolę względem wynegocjowanego Traktatu Akcesyjnego, natomiast z drugiej strony będą to referenda inicjowane w celu opowiedzenia się społeczeństw poszczególnych państw członkowskich w stosunku do reform o charakterze pogłębiającym proces integracji. Ze względu na zasadniczy wymiar reform przedkładanych pod decyzję społeczeństw w formie plebiscytu możemy je określić jako „pogłębieniowe”.

Tabela 2

Referenda europejskie

Lp.	A/P*	Państwo	Data	Przedmiot	Frekwencja	Głosy na 'tak'
1	2	3	4	5	6	7
1	(A)	(Francja)**	23.04.1972	akcesja (1f)	60,27%	61,00%
2	A	Irlandia	10.05.1972	akcesja (1f)	70,90%	83,10%
3	A1	Norwegia	25.09.1972	akcesja (1f)	79,20%	46,50%

⁹ Tego rodzaju rozwiązanie miało miejsce w Szwecji przed referendum akcesyjnym. Patrz szerzej: T. R. Szymczyński, *Debata publiczna oraz strategia informacyjna w Szwecji przed wejściem do Unii Europejskiej*, w: Z. Drozdowicz (red.), *Przebaczenie – rozliczenie – pojednanie. Globalne i lokalne problemy integrującej się Europy*, Humaniora, Poznań 2002, s. 67–88; T. R. Szymczyński, *The public Debate and the Attitude of the Societies in Sweden and Poland Regarding the EU Membership*, w: Y. Choe, B. Hassler, S. Zyborowicz (ed.), *Sweden and Poland from the European Perspective*, Södertorns Hogskola, Stockholm 2003, s. 63–96; T. R. Szymczyński, *The Swedish Road to the European Union*, w: J. Jańczak, T. R. Szymczyński (eds.), *The Experiences of the 1995 Enlargement. Sweden, Finland and Austria in the European Union*, Logos, „Thematicon”, Bd 9, Berlin 2003, s. 27–40.

1	2	3	4	5	6	7
4	A	Dania	02.10.1972	akcesja (1f)	89,90%	63,30%
5	A	Wielka Brytania	05.06.1975	akcesja (1f)	64,50%	67,20%
6	(A)	(Grenlandia)***	23.02.1982	wyjście (1f)	74,90%	52,00%
7	P	Dania	27.02.1986	JAE	74,80%	56,20%
8	P	Irlandia	26.05.1987	JAE	44,10%	69,90%
9	(P)	Włochy	18.06.1989	mandat dla PE	80,70%	88,00%
10	P	Dania	02.06.1992	TM1	82,90%	49,30%
11	P	Irlandia	18.06.1992	TM	57,00%	69,00%
12	P	Francja	20.09.1992	TM	82,90%	51,05%
13	(A)	(Szwajcaria)****	06.12.1992	EOG	78,30%	49,70%
14	P	Dania	18.05.1993	TM2	71,40%	56,70%
15	A	Austria	12.06.1994	akcesja (3f)	82,30%	66,60%
16	A	Finlandia	16.10.1994	akcesja (3f)	74,00%	56,90%
17	A*****	Wyspy Alandzkie	20.11.1994	akcesja (3f)	49,10%	73,60%
18	A	Szwecja	13.11.1994	akcesja (3f)	83,30%	52,80%
19	A2	Norwegia	27–28.11.1994	akcesja (3f)	88,60%	47,70%
20	P	Irlandia	22.05.1998	TA	56,20%	61,70%
21	P	Dania	28.05.1998	TA	83,30%	55,10%
22	(P)	Dania	28.09.2000	EURO	88,00%	47,00%
23	P	Irlandia	07.06.2001	TN1	34,80%	46,10%
24	P	Irlandia	19.10.2002	TN2	49,50%	62,90%
25	(P)	Szwecja	14.09.2003	EURO	82,60%	42,00%
26	A	Malta	08.03.2003	akcesja (4f)	91,00%	53,65%
27	A	Słowenia	23.03.2003	akcesja (4f)	60,29%	89,61%
28	A	Węgry	12.04.2003	akcesja (4f)	45,62%	83,76%
29	A	Litwa	10–11.05.2003	akcesja (4f)	63,30%	91,04%
30	A	Słowacja	16–17.05.2003	akcesja (4f)	52,15%	92,46%
31	A	Polska	7–8.06.2003	akcesja (4f)	58,85%	77,45%
32	A	Czechy	13–14.06.2003	akcesja (4f)	55,21%	77,33%
33	A	Estonia	14.09.2003	akcesja (4f)	64,00%	66,92%
34	A	Łotwa	20.09.2003	akcesja (4f)	72,53%	67,00%
35	P	Hiszpania	20.02.2005	TK	42,30%	76,70%
36	P	Francja	29.05.2005	TK	69,40%	45,00%
37	P	Holandia	01.06.2005	TK	62,00%	38,20%
38	P	Luksemburg	10.07.2005	TK	90,40%	56,50%

*A/P – akcesyjne/pogłębieniowe.

** W referendum we Francji (1972) 7% kart do głosowania było niewłaściwie wypełnione (frekwencja: 60,0%, głosy na 'tak': 61,0%, głosy na 'nie': 32,0%).

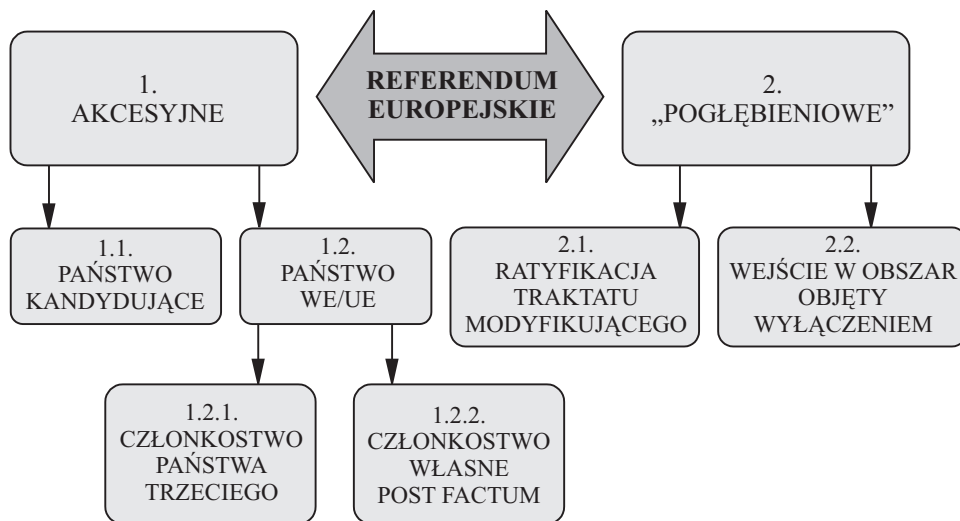
*** Wynik na 'tak' oznaczał opowiedzenie się mieszkańców Grenlandii za opuszczeniem WE.

**** Obywatele Szwajcarii wypowiedzieli się w sprawie przystąpienia swojego państwa do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Zatem choć powyższe referendum nie odnosiło się bezpośrednio do kwestii pełnego uczestnictwa Szwajcarii w procesie integracyjnym w Europie, w praktyce negatywny wynik powyższego referendum oznaczał zamknięcie drogi do pełnego członkostwa w UE.

***** Ze względu na swój status autonomiczny obywatele Wysp Alandzkich oddawali głos w sprawie akcesji do UE dwukrotnie. Po raz pierwszy w referendum akcesyjnym przeprowadzonym w Finlandii, po raz drugi wyłącznie w odniesieniu do Wysp Alandzkich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Grabowska, *Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym (referenda akcesyjne)*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 97, E. Kuźlewska, *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3, s. 99.

Wykres 5. Rozróżnienie instytucji referendum europejskiego ze względu na obszar decyzji



Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, referenda europejskie można podzielić na: 1) akcesyjne oraz 2) pogłębieniowe, przy czym w ramach tych dwóch grup występują dodatkowe różnice:

1. Akcesyjne:

- 1.1. w państwie kandydującym do WE/UE,
- 1.2. w państwie członkowskim,
 - 1.2.1. odnośnie akcesji nowych państw,
 - 1.2.2. odnośnie własnego członkostwa rozpisane po akcesji;

2. Pogłębieniowe:

- 2.1. odnośnie ratyfikacji traktatu modyfikującego,
- 2.2. odnośnie wejścia do obszaru integracyjnego, który wcześniej objęty został wyłączeniem.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że formuła 1.2.1. zastosowana została dotychczas wyłącznie jeden raz (we Francji w 1972 w odniesieniu do przyszłego, pierwszego rozszerzenia Wspólnot Europejskich), natomiast formuła 1.2.2. to bez wątpienia przypadek Wielkiej Brytanii w 1975 r.¹⁰ Podobnie w praktyce integracyjnej rzadko spotykana jest formuła 2.2., która znalazła zastosowanie dotychczas dwukrotnie (w Danii w 2000 roku oraz w Szwecji w 2003), natomiast modele 1.1. oraz 2.1. realizowane były wielokrotnie (patrz: wyk. 5 oraz tab. 2).

¹⁰ Należy zwrócić uwagę, że referendum przeprowadzone 23 lutego 1982 roku w Grenlandii, które w konsekwencji oznaczało opuszczenie Wspólnot Europejskich najprawdopodobniej również mieści się w formule 1.2.2., choć Grenlandia znalazła się we Wspólnotach Europejskich jako część Danii, a wystąpiła z niej samodzielnie. W powyższym przypadku podobnie prezentuje się sytuacja referendum, które miało miejsce na Wyspach Alandzkich 20 listopada 1994 r., gdzie niezależnie od pozytywnego wyniku referendum fińskiego, obywatele posiadających szeroką autonomię wysp oddzielnie decydowali o włączeniu się do procesu integracyjnego.

4. Problematyka wynikająca ze specyficznego charakteru instytucji referendum europejskiego

W literaturze najczęściej analizowanym obszarem w odniesieniu do wyborów o charakterze plebiscytowym jest zagadnienie dotyczące **kwestii właściwej formy kampanii informacyjnej poprzedzającej referendum**. Podstawowa oś podziału na powyższej płaszczyźnie przebiega przy tym pomiędzy postulatami rzetelnej informacji na temat przedmiotu wyboru, czy też kampanią o charakterze propagandowym, w ramach której decydujące znaczenie mają praktyki bardzo zbliżone do marketingowej strategii promocji produktów. Tego rodzaju podejście w pierwszej kolejności zasługuje na krytyczną uwagę odnośnie swojej roli kreującej rzeczywistość, jak też, po drugie, swojej zasadności. Przede wszystkim przy tego rodzaju dychotomii (**informacja a propaganda**) zakłada się, że pierwsza metoda operuje na płaszczyźnie **racjonalnej**, natomiast druga na **emocjonalnej**. W konsekwencji już na początku wyboru adekwatnej strategii zapomniana zostaje kwestia kluczowa. Otóż, uproszczenie powyższe zdaje się sugerować, że w ogóle możliwe jest przekazywanie informacji na płaszczyźnie racjonalnej z pominięciem emocji. Jeszcze mniej optymistycznie zdają się wyglądać konsekwencje drugiego podejścia. Przybliża ono do przekonania, że w razie wyboru strategii informowania „emocjonalnego” jakiegokolwiek fakty – płaszczyzna racjonalna – przestają mieć znaczenie. Wydaje się, że powyższa sytuacja wynika ze zbyt uproszczonego przenoszenia mechanizmów, które okazują się skuteczne na płaszczyźnie gospodarki na poziom polityki. Choć może się to wydawać wręcz trywialne, w przypadku promocji produktu w ramach sił rynkowych, zbyt odległe od rzeczywistości zarysowanie cech produktu, przyniesie negatywne konsekwencje temu produktowi (rzadziej producentowi), który w takiej sytuacji zostanie zastąpiony innym. Marketingowa promocja rozwiązań politycznych – a szczególnie rozwiązań, które przewidują zmiany na obszarze współzależności międzynarodowej – przynosić może znacznie dalej idące konsekwencje, choć te – z perspektywy decydentów – często dotyczą przede wszystkim klasy politycznej jako całości, a nie poszczególnych ugrupowań. Niestety dodatkowo, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że zawód sprawiony zbyt rozbudzonymi – w trakcie „marketingowego” w swojej formie przekazu – oczekiwaniami społeczeństw przekłada się na spadek poparcia dla projektu integracji europejskiej jako całości. Jeżeli zgodzimy się z powyższym przypuszczeniem, to zachodzi pewien niepokojący proces. W odpowiedzi na spadek poparcia projektów integracyjnych obywateli państw członkowskich UE – zniechęconych wcześniejszymi obietnicami kreowanymi poprzez aktywność o charakterze marketingowym – rządzące elity sięgają po jeszcze silniejsze środki perswazji charakterystycznej dla rywalizacji rynkowej, żeby tę sytuację zmienić.

W przeciwieństwie do licznych analiz dotyczących sposobów informowania poprzedzających referendum europejskie, znacznie mniej uwagi poświęca się istotnym różnicom pomiędzy poszczególnymi rodzajami powyższej instytucji. Wydaje się przy tym, że kwestia ta zasługuje na znacznie większą uwagę. Kluczowym w tym aspekcie jest podział referendum europejskiego ze względu na obszar podejmowanej w nim decyzji (por. wyk. 5). Na tej podstawie okazuje się, że jeżeli referendum akcesyjne nie budzi większych kontrowersji, to olbrzymim wyzwaniem dla całego procesu integracyjnego jest instytucja europejskiego referendum pogłębieniowego.

Taka sytuacja wynika z faktu rozróżnienia pomiędzy **regułami** rządzącymi porządkiem poszczególnych plebiscytów, a odmiennymi **konsekwencjami** wynikającymi z europejskiego kontekstu w poszczególnych przypadkach odwołania się do formuły demokracji bezpośredniej. Zarówno w przypadku referendum akcesyjnego, jak też pogłębieniowego reguły jego przeprowadzenia leżą wyłącznie w gestii państw i oparte są na ich konstytucyjnym porządku. Odmiennie natomiast prezentują się konsekwencje podejmowanej przez poszczególne społeczeństwa w ramach referendum decyzji. Instytucja **referendum akcesyjnego** nie budzi istotnych kontrowersji¹¹, ponieważ występuje tu zgodność pomiędzy autorem decyzji oraz adresatem jej konsekwencji. Państwo na podstawie wyniku referendum wchodzi w skład Unii Europejskiej, albo pozostaje poza strukturami tej organizacji. W obu przypadkach konsekwencje decyzji odnoszą się bezpośrednio do jej autora. Z kolei w przypadku **referendum pogłębieniowego** pozytywny wynik również oznacza bezpośrednie konsekwencje wyłącznie dla autora decyzji, natomiast brak zgody jednego państwa na ratyfikację uzgodnionej wcześniej modyfikacji pierwotnego prawa wspólnotowego w formie nowego traktatu oznacza bezpośrednie konsekwencje dla wszystkich państw członkowskich. Innymi słowami, referendalna decyzja społeczeństwa jednego państwa może doprowadzić do zablokowania modyfikacji, która zostałaby ratyfikowana przez wszystkie pozostałe zainteresowane strony (patrz tab. 3).

Patrząc z perspektywy historycznej, jakiejkolwiek nie pojawiały się wątpliwości co do demokratycznej legitymizacji¹² wspólnotowego poziomu władzy, były one skutecznie rozstrzygane w drodze przeprowadzanych referendum. Dopóki przybierały one 3 z 4 możliwych form zaprezentowanych w tabeli 3 (A, B, C – tab. 3), problem był oddalany w czasie. Dopiero wystąpienie 4-ej formy (D – tab. 3), czyli **negatywny wynik w ramach referendum pogłębieniowego** (referendum w Danii w sprawie ratyfikacji Traktatu z Maastricht) ukazał szereg wyzwań stojących przed procesem integracji europejskiej w kontekście drogi legitymizowania powyższego procesu w formie plebiscytowej. Po raz pierwszy problem uwidocznił się po negatywnym wyniku referendum ratyfikującym Traktat z Maastricht w Danii (2.06.1992), po raz drugi po odpowiedzi ‘nie’ społeczeństwa irlandzkiego w stosunku do Traktatu Nicejskiego (7.06.2001), a następnie tego rodzaju perturbacje spowodowane zostały odrzuceniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez Francuzów (29.05.2005) oraz Holendrów (1.06.2005).

¹¹ Największe kontrowersje wśród referendum akcesyjnych wzbudził dotychczas rezultat referendum w Norwegii (27–28 listopada 1994 r.). Wynika to z faktu, że Norwegia od początku 1994 roku jest państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego – EOG, organizacji łączącej rynki państw UE i EFTA. Z powyższej perspektywy decyzja pozostania Norwegii poza Unią Europejską spotyka się z szeroką krytyką. Patrz szerzej: K. H. Bundt, *Norwegia a Unia Europejska*, w: S. Miklaszewski (red.), *Doświadczenia negocjacji państw UE*, Kraków 2000, s. 29–40; E. Kuźlewska, *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3, CEUW.

¹² Por.: L. Sobkowiak, *Legitymizacja polityczna*, w: A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998, s. 149–162.

Tabela 3

**Referendum europejskie – relacja pomiędzy autorem decyzji
oraz bezpośrednim adresatem konsekwencji tej decyzji**

Rodzaj referendum	Wynik	Autor decyzji	Adresat decyzji	Zgodność relacji pomiędzy autorem decyzji i jej adresatem	
Akcesyjne	A	TAK	społeczeństwo w ramach państwa	społeczeństwo w ramach państwa	TAK
	B	NIE	społeczeństwo w ramach państwa	społeczeństwo w ramach państwa	TAK
Pogłębieniowe	C	TAK	społeczeństwo w ramach państwa	społeczeństwo w ramach państwa	TAK
	D	NIE	społeczeństwo w ramach państwa	społeczeństwa w ramach wszystkich państw WE/UE	NIE

Źródło: Opracowanie własne.

Zarówno w przypadku Danii i Traktatu z Maastricht, jak też Irlandii i Traktatu Nicejskiego kryzys procesu integracyjnego zażegnany został poprzez rozpisanie ponownego referendum, co w oczywisty sposób stawia pod znakiem zapytania legitymizacyjną siłę europejskiego referendum pogłębieniowego. Praktyczne w swojej formie rozwiązania obu kryzysów – w postaci rozpisania drugiego plebiscytu w obu przypadkach – spotkało się z jednoznaczną krytyką, a podstawowym argumentem było podkreślanie, iż niedopuszczalne jest, by wyłącznie zakończone pozytywnym wynikiem referendum pogłębieniowe zasługiwało na miano ostatecznego rozstrzygnięcia. Szeroka krytyka odnosiła się jednak przede wszystkim do naruszania wzorców legitymizacji charakterystycznych dla ustroju demokratycznego, natomiast zabrakło w niej analizy przyczyn tego rodzaju postępowania w kontekście procesu integracji europejskiej.

5. Wybrane konsekwencje specyfiki referendum europejskiego

Należy podkreślić, że ogromne wyzwania o charakterze politycznym wynikające z opisanej wyżej sytuacji (formuła D w tab. 3) mają swoje źródło w fakcie, iż praktyka integracyjna doprowadziła do sytuacji, w której społeczeństwo jednego państwa decyduje o losach wszystkich państw Unii Europejskiej. Wydaje się przy tym, że problem ma kluczowe znaczenie dla całego procesu integracyjnego, choć może się pojawić tylko i wyłącznie w przypadku, gdy:

- a) referendum ma charakter pogłębieniowy;
- b) państwo nie jest objęte wyłączeniem w obszarze, w odniesieniu do którego zapada decyzja;
- c) wynik referendum w tym państwie jest negatywny.

Powyższe rozważania prowadzą do podstawowego wniosku, iż pomieszczenie płaszczyzny państwowej ze wspólnotową, które ma swoje źródło w praktyczno-funkcjonalnej metodzie integracji europejskiej (opisywanej we współczesnych koncepcjach teore-

tycznych integracji europejskiej jako *everyday policy making*¹³) skutkuje brakiem przejrzystości, co szczególnie uwidocznione jest przez formułę europejskiego referendum pogłębieniowego, kiedy to suwerenna decyzja społeczeństwa jednego państwa, bezpośrednio odnosi się do konsekwencji dla wszystkich pozostałych społeczeństw. Potwierdza to także zestawienie poszczególnych systematyk instytucji referendum z tego rodzaju podziałem w ramach instytucji referendum europejskiego, które ukazuje daleko idące różnice pomiędzy najważniejszymi kryteriami w ramach obu zbiorów (por. wyk. 1–3 oraz wyk. 4–5).

W rezultacie powyższej przyczyny o charakterze podstawowym, dostrzegalny jest szereg konsekwencji, które wynikają z analizy kolejnych przykładów formuły D (tab. 3), które miały miejsce w dotychczasowej historii procesu integracji europejskiej.

Pierwsze wyzwanie stanowić może analiza przypadku duńskiego podczas ratyfikacji Traktatu z Maastricht (**konsekwencja nr 1**). Dwuetapowy proces podejmowania decyzji (najpierw decyzja elit sprawujących władzę w postaci podpisania traktatu przez szefów państw lub rządów państw członkowskich, a następnie decyzja społeczeństwa w referendum) może prowokować do wykorzystania tej sytuacji w celu poprawy ostatecznego wyniku negocjacji pogłębieniowych. Przykład Danii podczas ratyfikacji Traktatu z Maastricht (odrzućenie Traktatu w referendum 2.06.1992 r., a następnie przyjęcie go w referendum z 18.05.1993 roku, po przeprowadzonych renegecjacjach, które przyniosły Danii szereg wyłączeń) ukazuje, iż z perspektywy zestawu oczekiwanego przez Duńczyków efektów negocjacji pogłębieniowych negatywny wynik pierwszego referendum doprowadził do renegecji ustaleń odnośnie Danii, a zatem – z perspektywy państwowo-centricznej – do lepszego wyniku rokowań.

Inny wniosek nasuwa się po przeanalizowaniu przypadku pierwszego referendum ratyfikującego Traktat Nicejski w Irlandii (7.06.2001). Z powyższej perspektywy (**konsekwencja nr 2**) na uwagę zasługuje fakt, że skomplikowana sieć powiązań instytucji demokratycznych rozpięta pomiędzy płaszczyzną państw i płaszczyzną wspólnotową w konsekwencji powoduje zrównanie stanowiska określonego społeczeństwa w kwestii szczegółowego zestawu rozwiązań poddanych pod referendum pogłębieniowe z całościowym podejściem do procesu integracji europejskiej. Właśnie przykład pierwszego referendum odnośnie Traktatu Nicejskiego w Irlandii ukazuje, że możliwe jest jednoczesne zaistnienie postawy prointegracyjnej określonego społeczeństwa wraz z negatywnym wynikiem w odniesieniu do konkretnego aktu prawnego¹⁴.

Kolejny wniosek (**konsekwencja nr 3**) nasuwa się podczas obserwacji konsekwencji wynikających z drugiego referendum ratyfikującego Traktat Nicejski w Irlandii (19.10.2002). Po negatywnym wyniku pierwszego referendum, przeciwnicy Traktatu

¹³ Rozumiane jako niezamierzone efekty *everyday policy making*, koncentrującej się na doraźnych rozwiązaniach, przeplatanych – zgodnie z ‘klasyczną wspólnotową metodą integracji’ – skokoowymi reformami o charakterze całościowym, które dodatkowo charakteryzują się:

- koniecznością rozwiązań o wysokim stopniu kompromisu (ze względu na *stricte* międzyrządowy charakter negocjacji prowadzących do zmian);
- często metodą ‘ucieczki do przodu’ (w znacznym stopniu spowodowaną ahistorycznym charakterem procesu integracyjnego).

¹⁴ E. Kuźlewska, *Irlandzkie referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu z Nicei*, „Zeszyty Polito-logiczne”, nr 5, Białystok 2005, s. 70–82.

Nicejskiego w Irlandii próbowali powoływać się na precedens duński w celu uzyskania korzystnych rozwiązań¹⁵. Spotkało się to z silnym sprzeciwem pozostałych państw Unii Europejskiej. W konsekwencji zwycięstwo opcji 'tak' w drugim referendum irlandzkim, często określane jest jako pyrrusowe, ponieważ nie uderzając bezpośrednio w proces integracyjny (jak miało to miejsce w przypadku Danii podczas uzyskanych przez to państwo wyłączeń w odniesieniu do Traktatu z Maastricht) mocno odcisnęło się na podstawach legitymizacyjnych władzy demokratycznej. Mówiąc krótko, społeczeństwo irlandzkie w odstępie 16 miesięcy podjęło całkowicie odmienną decyzję w tej samej sprawie.

Zakreślone wyżej, często trudne do zaakceptowania, konsekwencje mechanizmu ratyfikacji, w której decyzje podejmowane na poziomie państwa niosą bezpośrednie rezultaty dla poziomu wspólnotowego (**konsekwencja nr 4**), prowokując rozkwit różnego rodzaju koncepcji integracji elastycznej, która obecnie w nomenklaturze prawa wspólnotowego przybrała określenie 'wzmocnionej współpracy'¹⁶. Szczególnie w pierwszej fazie procesu ratyfikacyjnego w odniesieniu do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy silnie brzmiały głosy sugerujące, że wyniki ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego w poszczególnych państwach członkowskich UE mogłyby stanowić punkt wyjścia do kreacji modelu „Europy Dwoch Prędkości”¹⁷, którego wprowadzenie w praktyce musiałoby oznaczać trwałe podziały wewnątrz UE, co pozostaje w jednoznacznej sprzeczności z koncepcjami, które znalazły się u podstaw integracyjnego procesu i opisane są w traktatach założycielskich trzech Wspólnot Europejskich¹⁸. Tego rodzaju głosy ucichły po tym jak Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został odrzucony przez społeczeństwa dwóch państw założycielskich (referendum we Francji w dniu 29 maja 2005 r., oraz w Holandii dnia 1.06.2005 r.), ale trudno się pozbyć odczucia, że w pewnym momencie formułowane były nad wyraz poważnie.

Należy jednocześnie podkreślić, że mechanizm różnicujący status państw wewnątrz Unii Europejskiej wynikający z wprowadzania poszczególnych rozwiązań integracji elastycznej (wzmocniona współpraca) – stanowiąc zagrożenie dla procesu integracyjnego jako całości – rozwiązuje podstawowy problem powiązania decyzji jednego państwa z konsekwencjami tejeż dla wszystkich pozostałych państw członkowskich (**konsekwencja nr 5**). Wskazują na to rezultaty dwóch dotychczas przeprowadzonych

¹⁵ Ibidem, s. 74 i n.

¹⁶ Traktat o Unii Europejskiej w wersji Nicejskiej reguluje kwestie związane ze wzmocnioną współpracą w Tytule VII.

¹⁷ Por. Z. Czachór, *Strefa wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, Poznań 2006, s. 7–14.

¹⁸ Szerzej na temat zasady elastyczności: T. R. Szymczyński, *Modelowe założenia zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, UKIE; „Biblioteka Europejska”, nr 23, Warszawa 2002, s. 7–16 (online version: <http://www.doc.ukie.gov.pl/publikacje/be23.pdf>); T. R. Szymczyński, *Projekty zakładające wprowadzenie zasady elastyczności w procesie integracji europejskiej w latach 1974–1991*, „Przegląd Europejski”, nr 1(4), UW, Warszawa 2002, s. 134–152; T. R. Szymczyński, *Zasada elastyczności w procesie integracji europejskiej. Założenia, praktyka, perspektywy. Wnioski dla Polski*, w: Z. W. Puślecki (red.), *Proces integracji ekonomicznej Polski z Unią Europejską*, UAM, Poznań 2001, s. 101–138.

referendów w sprawie wejścia do strefy wspólnej waluty 'euro'. Zarówno duńskie (28 września 2000)¹⁹, jak i szwedzkie (14 września 2003)²⁰ 'nie' dla wspólnej waluty euro nie spowodowało bezpośredniego kryzysu w całej UE, co nie oznacza, że oba powyższe wydarzenia nie rzutują w negatywny sposób na ocenę kondycji współczesnego projektu integracyjnego.

6. Podsumowanie

Wymienione wyżej konsekwencje wskazują na pewną prawidłowość. Ze względu na leżący u podstawy opisanych wyzwań brak uporządkowanej relacji pomiędzy płaszczyzną państwową i wspólnotową w ramach standardów demokratycznych (patrz tab. 3) dochodzić może do sytuacji, w których:

- 1) rozwiązanie przybliżające uznane standardy demokratycznej legitymizacji władzy jednocześnie wpływają negatywnie na kondycję procesu integracyjnego.
- 2) natomiast rozwiązania uznane za korzystne z punktu widzenia procesu integracji w różny sposób mogą naruszać uznane standardy demokratyczne.

Ad 1) Do grupy pierwszej należy zaliczyć **konsekwencję nr 2** (głos w referendum a postawa względem integracji) oraz **konsekwencję nr 3** (dwie odmienne decyzje w tej samej sprawie)

Ad 2) Do drugiej grupy natomiast **konsekwencję nr 1** (negatywny wynik w referendum by poprawić wynik negocjacji), **konsekwencję nr 4** (zasada elastyczności jako rozwiązanie problemu eurosceptycznej postawy niektórych uczestników poprzez stworzenie trwałych podziałów wewnątrz Unii Europejskiej) oraz **konsekwencję nr 5** (zasada elastyczności wyłącza problem współodpowiedzialności przy jednostkowym 'nie' w referendum).

Nie jest ambicją niniejszego opracowania wykreowanie propozycji całościowego rozwiązania wyżej zarysowanych dylematów. Wydaje się jednak, że trudny dziś do pominięcia jest problem szczególnie widoczny na poziomie narracji w obszarze tematyki integracyjnej. Być może korzenie tego problemu tkwią w tradycyjnym podziale na postawę euroentuzjastyczną oraz eurosceptyczną. W konsekwencji może to oznaczać, że chcąc zająć stanowisko w odniesieniu do problematyki integracyjnej, odczuwać możemy pewną presję, by zająć określone, jednoznaczne stanowisko, a potem już wyłącznie owo stanowisko bronić. Może właśnie stąd bierze się też nie zawsze najbardziej racjonalna postawa, w której pokutować mogą nadal podziały interpretacyjne sięgające niezmiernie uproszczonej dychotomii realizm – idealizm. Szereg zupełnie oczywistych korzyści płynących z procesu integracji europejskiej czasami może znikać nam z oczu, gdy okopani w swoich realistycznych, czy też idealistycznych pryncypiach zdajemy się nie dostrzegać pozytywnych aspektów podczas krytykowania oraz mankamentów

¹⁹ *No from the Danes*, „The Economist”, 21 września 2000; *Those Awkward Danes*, „The Economist”, 23 września 2000.

²⁰ Szerzej patrz: T. Cizak, *Szwedzkie referendum w sprawie przyjęcia euro*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 13, Warszawa, grudzień 2003; A. M. Suszycki, *Dyskurs europejski w Szwecji*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, Poznań 2006, s. 115–134.

w trakcie podkreślania zalet. Analizując współczesne wyzwania dla integracyjnego procesu w Europie, niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że problemy natury komunikacyjnej stanowiąc mogą o wielu nieporozumieniach co do intencji autorów wypowiedzi określone sądy. Z powyższej perspektywy warto spróbować zwrócić uwagę na widoczne rozmiękanie się w dyskursie pomiędzy przedstawicielami szkoły prawa wspólnotowego oraz prawa konstytucyjnego²¹.

Być może właśnie naświetlenie wyzwań związanych z praktyczną stroną realizacji – tradycyjnie funkcjonujących w ramach państw – rozwiązań referendalnych podkreślić może doniosłość potrzeby rozpoczęcia rzeczywistej debaty na temat możliwości konstruowania rozwiązań instytucjonalnych, które wezmą pod uwagę, że wraz z rozpoczęciem procesu integracyjnego w Europie, powstał ahistoryczny mechanizm współzależności pomiędzy państwami. Tego rodzaju „nowa jakość” oznaczać może z kolei potrzebę odejścia od niektórych rozwiązań instytucjonalnych, które spełniały swoje zadanie w ramach tradycyjnych, suwerennych państw narodowych. Z drugiej strony, trudno zgodzić się z tezą z miejsca głoszącą zmierzch idei państw narodowych. Państwa – choć w wyniku współczesnych wyzwań zmienia się często charakter ich zadań – nadal pozostają podstawowym punktem odniesienia dla większości obywateli starego kontynentu. Z tej perspektywy nie wydaje się całkiem niemożliwe, by móc prezentować postawę prointegracyjną – wraz z akceptacją na rozwiązania ponadnarodowe w określonych obszarach – nie rezygnując jednocześnie z przywiązania do istotnej roli, jaką odgrywa współczesne państwo.

Jeśli zatem zgodzimy się z tezą, że obecnie mamy do czynienia z dwupoziomową strukturą procesu decyzyjnego w państwach Unii Europejskiej to dziwić może trwanie w przekonaniu, że instytucja referendum musi pozostać w niezmięnionej formule, co w praktyce oznacza – coraz częściej widoczne – unikanie zastosowania tej metody legitymizacji w odniesieniu do rozwiązań integracyjnych.

Interesującym zjawiskiem w omawianym obszarze wydaje się przy tym, że już nie tylko elity polityczne „w kularach” obawiają się referendalnych procedur ratyfikacyjnych. Można odnieść wrażenie, że po przegranych plebiscytach we Francji i w Holandii w odniesieniu do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy również w mediach widoczny jest ton, który zdaje się przyjmować za oczywistość traktowanie referendum w kategoriach podstawowego zagrożenia. Przykładowo, przedstawiciel Parlamentu Europejskiego na szczycie lizbońskim, na którym uzgodniona została treść Traktatu Rewizyjnego (19 października 2007 r.) w wywiadzie przeprowadzonym przez J. Bieleckiego dla „Dziennika” na pytanie czy nie istnieje ryzyko odrzucenia Traktatu podobnie jak miało to miejsce we Francji i w Holandii w 2005 roku, odpowiada: „Teraz także istnieje ryzyko. Nacjonaliści trzymają się wciąż mocno. Gordon Brown musi szybko przekonać Brytyjczyków o sukcesach Europy bo inaczej zostanie zmuszony do rozpisania referendum i wszystko może się powtórzyć. Ale w innych krajach nie widzę takiego niebezpieczeństwa. Premier Holandii i prezydent Francji zapewnili nas: nie będzie kolejnego referendum”²². W podobnym zestawie emocjonalnym prezentuje się

²¹ Na ten temat: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 43–45.

²² *Teraz Unia będzie działała skuteczniej*, wywiad J. Bieleckiego z Andrew Duffem, „Dziennik”, 20–21 X 2007, s. 2.

treść podsumowania omawianego szczytu autorstwa A. Talagi: „Nad tą świetlaną niemal wizją wiszą jednak czarne chmury. Traktat trzeba jeszcze ratyfikować, w jaki sposób się to stanie zależy już od państw członkowskich. Wystarczy, że jeden z dużych krajów UE zdecyduje się na referendum, nie zaś drogę parlamentarną, a dokument przepadnie w głosowaniu i koniec z reformą. To paradoks, a jednocześnie bolączka nowej Unii. Niczego nie boi się ona równie panicznie jak jednego: woli własnych obywateli”²³.

Podsumowując, jako najtrudniejsze wyzwanie związane z instytucją referendum europejskiego należy uznać brak jednoznacznego uporządkowania relacji pomiędzy płaszczyzną wspólnotową a międzyrządową w zakresie całego mechanizmu instytucjonalnego UE. Taka sytuacja powoduje rozdarcie pomiędzy dążeniami elit politycznych oraz administracyjnych zaangażowanych w codzienną aktywność integracyjną (ang.: *everyday policy making*) i coraz mniej pewnymi podstawowymi zasadami stanowiącymi o istocie demokratyczności z perspektywy odbioru społecznego, które – czy się to komuś podoba, czy nie – w zbiorowej świadomości społeczeństw państw członkowskich UE nadal bardzo silnie przywiązane są do porządków wewnątrzpaństwowych. Wydaje się zatem, że zamiast permanentnego trwania w pozycji przypominającej tragedię starogrecką, w której europejskie elity decyzyjne każdorazowo zmuszone są do wyboru pomiędzy rozwiązaniem prointegracyjnym, które nadwyręża demokratyczne standardy, albo na odwrót, należy zastanowić się nad próbą dyskusji, czy nie przyszedł czas, w którym warto byłoby podjąć trud skonstruowania instytucji referendum europejskiego, które oparte byłoby na świadomości, że we współczesnej Europie dwupoziomowość procesu decyzyjnego (wspólnotowy i państwowy poziom decyzji) jest faktem.

²³ A. Talaga, *Unia Europejska będzie miała nowy eurotraktat*, „Dziennik”, 20–21 X 2007, s. 2.