

# Referenda w sprawie członkostwa w UE w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: konsekwencje dla unijnej procedury zmian traktatowych

Anneli Albi



Centrum Europejskie Natolin  
Warszawa • 2004

## Spis treści

Wprowadzenie: Procedura zmian traktatowych w UE i debata o przyszłości .....	3
Wcześniejsza praktyka referendalna w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: częste i nieudane referenda .....	5
Opinia publiczna i eurosceptycyzm .....	10
Referenda akcesyjne .....	13
Możliwe konsekwencje dla unijnej procedury zmian traktatowych .....	21

## Table of contents:

Introduction: Treaty amendment procedure in the EU and the Future Debate .....	26
Earlier referendum practice in CEE accession countries: frequent and unsuccessful .....	28
Public opinion and euroscepticism .....	32
Accession referendums .....	35
Potential implications for the EU treaty amendment procedure .....	42

## Wprowadzenie: Procedura zmian traktatowych w UE i debata o przyszłości

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień poruszanych na forum Konwentu o przyszłości Unii była kwestia celowości zreformowania unijnej procedury nowelizacyjnej. Obecnie do przeprowadzenia zmian traktatowych wymagane są, na mocy art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, jednomyślność oraz ratyfikacja zgodna z „krajowymi procedurami konstytucyjnymi”. Utrzymanie tej procedury, a co za tym idzie – zachowanie przez państwo prawa weta wobec przekazywania dalszych uprawnień na rzecz Unii, uważane jest powszechnie za jeden z głównych czynników oznaczających zachowanie suwerenności państwa członkowskiego w procesie integracji europejskiej. Z drugiej zaś strony, kruchość tej procedury wykazało dobitnie pierwsze irlandzkie referendum w sprawie Traktatu z Nicei, kiedy to 33 proc. głosujących niewielkiego kraju było praktycznie w stanie sparaliżować wejście traktatu w życie. Zgodnie z oczekiwaniami, największe poszerzenie UE, które nastąpiło 1 maja 2004 r., miało tę procedurę jeszcze bardziej skomplikować z powodu tak dużego wzrostu liczby państw członkowskich.

Konwent zdecydował jednak, iż w projekcie konstytucji europejskiej procedura nowelizacyjna pozostała w dużej mierze niezmieniona, czego nie dokonała również Konferencja Międzyrządowa. Tak więc, państwa członkowskie pozostaną nadal „panami traktatów”, jako że sam traktat konstytucyjny oraz przyszłe jego zmiany będą musiały być ratyfikowane przez każde z państw członkowskich. Taki mechanizm uznaje się powszechnie za element definiujący w opisie nowego dokumentu podstawowego UE jako raczej traktatu niż konstytucji z prawdziwego zdarzenia. Procedura nowelizacyjna została jednak w niewielkim stopniu zmodyfikowana: mechanizm Konwentu zostanie zawarty w przyszłych postępowaniach nowelizacyjnych; przy czym, gdyby ratyfikacja traktatu zmieniającego konstytucję europejską została zakończona w czterech piątych państw członkowskich, a napotkała na trudności w pozostałych, to sprawa zostanie przekazana Radzie Europejskiej (art. IV-7 ust. 4).

Kwestia uproszczenia procedury nowelizacyjnej prawdopodobnie znów powróci jednak za kilka lat, gdyż osiągnięcie porozumienia między dwudziestoma pięcioma państwami członkowskimi z pewnością okaże się dużym wyzwaniem. Byliśmy już tego świadkami przy niepowodzeniu negocjacji dotyczących projektu konstytucji europejskiej na szczycie w Brukseli w grudniu 2003 r., kiedy to niechęć Polski i Hiszpanii do rezygnacji z korzystnego dla nich podziału głosów uzyskanego w Traktacie z Nicei zagroziła znacznym przeciągnięciem w czasie porozumienia w sprawie konstytucji. Przełom nastąpił z powodu zdarzenia tak dramatycznego jak zamach terrorystyczny w Madrycie w marcu 2004 r. oraz następującej po nim zmianie rządu w Hiszpanii.

W niniejszym artykule skupiono się na kwestii, która może jeszcze bardziej skomplikować procedurę zmian traktatowych – „krajowych procedurach konstytucyjnych” dotyczących ratyfikacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które niedawno przystąpiły do Unii, w szczególności na ich procedurach i praktykach referendalnych. Innymi słowy, niezależnie od znaczącego powodzenia referendów akcesyjnych, rządy musiały się zaangażować w różnorodne „manewry” w celu zapewnienia takich wyników, a wcześniejsze doświadczenia referendalne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej były raczej burzliwe. W poniższych rozdziałach zajęto się tymi zagadnieniami bardziej szczegółowo, opierając się na wcześniejszych badaniach autorki w tym zakresie.<sup>1</sup>

Na wstępie należy zauważyć, iż autorka omawia sytuację w ośmiu państwach „akcesyjnych” z Europy Środkowej i Wschodniej – w Polsce, na Węgrzech, w Czechach, na Słowacji, w Słowenii, Estonii, na Łotwie i Litwie, jak również w Rumunii i Bułgarii, dwóch krajach kandydujących, które rozpoczęły negocjacje z UE w tym samym czasie co pozostałe z wymienionych, jednak ich przystąpienie do UE nastąpi nie wcześniej niż w roku 2007. Dwa pozostałe państwa „akcesyjne”, Malta i Cypr, nie są objęte analizą z powodu ich odmiennej sytuacji konstytucyjnej.

<sup>1</sup> Zob. w szczególności rozdział 7 „Referenda” w: A. Albi, „EU Enlargement and the Konstytucjas of Central and Eastern Europe” (Cambridge University Press, ukaze się w 2005 roku). W zakresie wcześniejszych badań (przed referendumami akcesyjnymi i przyjęciem konstytucji europejskiej) zob. A. Albi, „Referendums in the CEE Candidate Countries: Impact on EU Treaty Amendment Procedure”, w: C. Hillion (red.), „EU Enlargement: A Legal Approach” (Hart, Oxford, 2004), str. 57–76 oraz A. Albi, „Referendums in Eastern Europe: The Effects on Reforming the EU Treaties and on the Candidate Countries” Positions in the Convention”, European University Institute, dokument roboczy Centrum Roberta Schumana, nr 2002/65.

## Wcześniejsza praktyka referendalna w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: częste i nieudane referenda

Europa Środkowa i Wschodnia to region, gdzie referenda<sup>2</sup> organizowane są często. Być może fakt ten uprawnia do charakterystyki tego obszaru jako regionu demokracji bezpośredniej. Częstotliwość sięgania po referendum można częściowo przypisać totalitarnej przeszłości i nowo odzyskanej suwerenności, która niesie ze sobą potrzebę nadania decyzjom mandatu wyższego rządu, jak również gloryfikacji narodu jako suwerena.

W ujęciu liczbowym, od roku 1990 w dziesięciu państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w UE odbyły się co najmniej 43 referenda.<sup>3</sup> Dziewięć z nich odbyło się w 2003 r. w sprawie przystąpienia do UE; pozostałe przeprowadzono w sprawach różnej wagi, od prywatyzacji do członkostwa w NATO – szczegóły przedstawiono w tabeli 2.<sup>4</sup> Referenda były najliczniejsze w Słowenii – ogółem 9, na Litwie – ogółem 8 i na Słowacji – ogółem 6, od uzyskania przez te państwa niepodległości, odpowiednio w latach 1991 i 1993. Z drugiej strony, w Bułgarii – jak dotychczas nie przeprowadzono żadnego referendum, natomiast Czechy niechętnie uciekały się do takiego rozwiązania, aż do referendum unijnego w 2003 r.; niechlubnie, nie przeprowadzono referendum w sprawie rozpadu Czechosłowacji.

Ponadto, wiele inicjatyw referendalnych zakończyło się niepowodzeniem. Na przykład niedawne inicjatywy referendalne na Węgrzech obejmowały takie kwestie, jak: indeksacja rent i emerytur, zmiany w Kodeksie pracy, zniesienie obowiązku powszechnej służby wojskowej czy dowolność wyboru języka obcego zdawanego na egzaminie maturalnym (wiosna 2001 r.), ponowne przeliczenie głosów oddanych podczas poprzednich wyborów parlamentarnych (wiosna 2002 r.), zmniejszenie liczby posłów oraz wprowadzenie bezpośrednich wyborów prezydenckich (luty 2004 r.), jak też przyznanie obywatelstwa rdzennym Węgom zamieszkałym w państwach ościennych (marzec 2004 r.).

Wspólną cechą referendów w kilku z tych krajów jest to, że ich ważność została poddana stosunkowo wysokim wymogom frekwencyjnym: udziału co najmniej 50 proc. uprawnionych do głosowania wymaga się na Słowacji, Litwie, w Bułgarii i Rumunii, w przypadku referendum w sprawie zmian konstytucyjnych w Słowenii

<sup>2</sup> [W oryginalnej anglojęzycznej wersji artykułu] stosowany będzie termin „referendums” zamiast „referenda”, zgodnie z zaleceniami zawartymi w Oxford English Dictionary z 1989 roku, stosowany również w: M. Gallagher i P. V. Uleri (red.), „The Referendum Experience in Europe” (MacMillan, Basingstoke, 1996).

<sup>3</sup> Według niektórych źródeł liczba referendów była wyższa, ponieważ osobne pytania zadane w jednym referendum często liczono jako różne referenda.

<sup>4</sup> Zob. również bardziej szczegółowo referenda w pojedynczych krajach: witryna internetowa *Direct Democracy* <http://c2d.unige.ch/> oraz A. Auer i M. Bützer (red.), „Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience” (Ashgate, Aldershot, 2001), jak również raporty dotyczące poszczególnych krajów w: „East European Konstytucyjnal Review” i „RFE/RL Newslne” (<http://www.rferl.org>).

i na Łotwie oraz w referendach zwyczajnych w Polsce; szczegółowe dane znajdują się w tabeli 1. W najbardziej skrajnym przypadku, na Litwie, wymaga się poparcia trzech czwartych obywateli mających prawa wyborcze do wprowadzenia zmian w art. 1 konstytucji (dotyczącego niepodległości). W istocie, w 1997 r., niedługo przed referendum w sprawie członkostwa w NATO, Węgry obniżyły drogą poprawki konstytucyjnej minimalną wymaganą frekwencję wynoszącą 50 proc. Aby referendum było ważne, wystarczy obecnie poparcie 25 proc. ogółu elektoratu. Podobnie uczyniła też Łotwa przed referendum akcesyjnym, o czym więcej w następnym rozdziale.

Takie wyśrubowane wymogi frekwencyjne sprawiają, że zagwarantowanie powodzenia referendum staje się wyzwaniem. W istocie ponad połowa referendów z ostatnich lat zakończyło się fiaskiem z powodu zbyt niskiej frekwencji. Z wyjątkiem entuzjastycznego uczestnictwa w referendach z początku lat 90. w sprawie niepodległości oraz przyjęcia nowych konstytucji, jak pokazano w Tabeli 2, 11 z 20 referendów poczynszy od 1994 r. (nie włączając w to referendów w sprawie przystąpienia do UE) było nieważnych z powodu niskiej frekwencji, a w 18 przypadkach wyniosła ona poniżej 50 proc.

Kolejną trudność stanowi fakt, że nieudane referendum może zablokować traktat na kilka lat. W przypadku wyniku nieważnego lub negatywnego nowego referendum w danej kwestii nie można przeprowadzić w Polsce w ciągu kolejnych czterech lat, trzech lat na Słowacji, dwóch lat w Czechach, przez okres jednego roku w Słowenii oraz, w wypadku referendum w sprawie zmian konstytucyjnych, w Estonii i na Litwie (zob. tabela 1). W Estonii w takiej sytuacji należy również rozwiązać parlament.

**Tabela 1 Minimalny wymóg frekwencji w referendach w krajach Europy Środkowej i Wschodniej<sup>5</sup>**

<b>Państwo</b>	<b>Minimalna frekwencja</b>	<b>Rodzaj referendum</b>	<b>Zakaz powtarzania referendum</b>
Litwa	3/4 wszystkich obywateli mających prawa wyborcze	Referendum w sprawie zmian w art. 1 dotyczącym niepodległości	rok dla referendum w sprawie zmian konstytucyjnych
	50%	Referenda zwyczajne oraz referenda w sprawie zmian w zwykłych zapisach konstytucyjnych	
Łotwa	50%	Referenda w sprawie zmian konstytucyjnych	–
	Połowa frekwencji z ostatnich wyborów parlamentarnych	Referenda zwyczajne oraz, od 2003 r., referenda unijne	
Słowacja	50%	Wszystkie referenda	3 lata
Bułgaria	50%	Wszystkie referenda	–
Słowenia	50%	Referenda w sprawie zmian konstytucyjnych	rok
	–	Referenda zwyczajne	
Polska	50%	Referenda zwyczajne, jeśli mają być wiążące (w innym wypadku referenda konsultacyjne)	4 lata
	–	Referenda w sprawie zmian konstytucyjnych	
Węgry	25-procentowe poparcie wszystkich obywateli posiadających prawa wyborcze	Od 1997 roku dla wszystkich referendum w wyniku – zmiany przyjętej przed referendum w sprawie członkostwa w NATO	–
	50%	Przed 1997 rokiem wszystkie referenda	
Estonia	–	Wszystkie referenda	1 rok dla referendum w sprawie zmian konstytucyjnych
Rumunia	50%	Wszystkie referenda	–
Czechy	–	Obecnie referendum może odbyć się jedynie w sprawie przystąpienia do UE	2 lata

<sup>5</sup> Niniejsza tabela pochodzi z pracy Anneli Albi, „EU Enlargement”, pow. przypis 1. Zmodyfikowana wersja niniejszej tabeli ukazała się wcześniej w: Anneli Albi, „Referendums in the CEE Candidate Countries” pow. przypis 1, str. 66.

Tabela 2 Referenda w krajach Europy Środkowej i Wschodniej  
(poza referendum unijnymi) <sup>6</sup>

Państwo	Rok	W sprawie	Frekwencja	Uwagi
Litwa	1991	niedostępności	84%	
	maj 1992	zmiany w konstytucji ustanawiającej system prezydencki	58%	Nieudane z powodu 50-procentowego poparcia ogółu wymaganego elektoratu
	czerwiec 1992	wycofania wojsk radzieckich	76%	
	październik 1992	konstytucji	74%	
	1994	niezgodnej z prawem prywatyzacji; rekompensaty za utracone oszczędności dla ofiar inflacji; przedterminowych wyborów parlamentarnych	37%	Nieważne
	październik 1996	wydatków w budżecie państwa; wynagrodzenia za utracone aktywa przed rokiem 1990; zmniejszenia liczby parlamentarzystów na drodze zmiany art. 55, 57 i 131 konstytucji)	52%	
	listopad 1996	zakupu gruntów rolnych przez obywateli UE	40%	Nieważne
	Słowacja	1994	przejrzystości prywatyzacji	20%
1997		członkostwa w NATO; broni jądrowej i baz wojskowych	9,5%	Nieważne
1998		prywatyzacji głównych przedsiębiorstw państwowych	44%	Nieważne
2000		przedterminowych wyborów	20%	Nieważne
2004		przedterminowych wyborów	36%	Nieważne
Polska	1996	prywatyzacji	33%	Nieważne
	1997	nowej konstytucji	43%	Frekwencja poniżej wymaganej
Węgry	1990	procedury w wyborach prezydenckich	14%	Nieważne
	1997	członkostwa w NATO	49%	Próg większościowy 25% ogółu elektoratu
Łotwa	1991	niedostępności	88%	
	1998	zmiany w ustawie o obywatelstwie	67%	
	1999	zmiany w ustawie o rentach i emeryturach	25%	Nieważne

<sup>6</sup> Niniejsza tabela pochodzi z pracy Anneli Albi, „EU Enlargement”, pow. przypis 1. Bardziej ograniczona wersja niniejszej tabeli ukazała się w: Anneli Albi, „Referendums in the CEE Candidate Countries”, pow. przypis 1, str. 67–68.



## Referenda w sprawie członkostwa w UE w krajach Europy Środkowej i Wschodniej...

Słowenia	1990	niepodległości	93%	
	1996	zmiany w ordynacji wyborczej	38%	Uznane za udane przez Trybunał Konstytucyjny, który musiał decydować z powodu trzech różnych pytań zadanych w referendum
	1998	referendum konsultacyjnego w sprawie reformy systemu samorządowego		Do głosowania zaproszono jedynie wyborców z terenów przygranicznych, których głosowanie dotyczyło
	1999	referendum w sprawie finansowania budowy elektrowni TET3	27%	Frekwencja poniżej wymaganej
	2001	zmiany w ustawie o leczeniu bezpłodności	33%	Frekwencja poniżej wymaganej
	styczeń 2003	prywatyzacji towarzystwa telefonicznego i kolei	31%	Frekwencja poniżej wymaganej
	wrzesień 2003	handlu w niedziele	28%	Frekwencja poniżej wymaganej
	2004	praw obywateli byłej Jugosławii	31,5%	Niewiążące
Estonia	1991	niepodległości	82%	
	1992	konstytucji	67%	
Rumunia	1991	konstytucji	66%	

W Bułgarii i w Czechach nie przeprowadzono referendum przez kilka ostatnich dziesięcioleci (do czasu referendum w sprawie członkostwa w UE).

Wyniki referendum akcesyjnych dostępne są w tabeli 4 (poniżej).

## Opinia publiczna i eurosceptycyzm

Mimo że referenda akcesyjne, o czym w następnym rozdziale, zakończyły się zwycięstwem znaczną większością głosów, a zatem wydają się one świadczyć o wielkim entuzjazmie mieszkańców Europy Środkowej i Wschodniej wobec członkostwa w Unii Europejskiej, w rzeczywistości przygotowania do tych referendów odbywały się w dość odmiennych warunkach. Niezależnie od faktu, że członkostwo w UE stanowiło niezaprzeczalny priorytet wśród elit politycznych państw kandydujących, a ruchy eurosceptyczne, w większości działające w postaci partii, które nie były reprezentowane w parlamencie, miały charakter marginalny, w wielu krajach opinia publiczna nie podzielała tego entuzjazmu. Sytuacja wygląda różnie w różnych krajach (zob. tabela 3.); istniała tendencja spadku poparcia społecznego – im bardziej uświadamiano sobie koszty ekonomiczne i społeczne szybkiego przyjęcia zobowiązań unijnych.

W latach 2000–2001 poparcie dla wejścia do UE wynosiło poniżej lub oscylowało na granicy 50 proc. w sześciu krajach kandydujących (w Estonii, na Łotwie, Litwie, w Polsce, w Czechach i Słowenii, według krajowych sondaży opinii społecznej. Należy jednak zaznaczyć, iż sondaże Eurobarometru oraz niektóre sondaże krajowe wskazywały na wyższy poziom poparcia (zob. tabela 3). Najwyższą liczbę przeciwników wejścia do UE odnotowano w maju 2001 r. w Estonii, kiedy to 59 proc. głosowałoby przeciwko wejściu do UE. Jednak zwycięstwo Estonii w konkursie piosenki Eurowizji w 2001 r., jak też entuzjazm opinii publicznej związany z organizacją konkursu w 2002 r. w Tallinie w osobliwy sposób zwiększyły poziom poparcia dla UE – do 54 proc. odnotowanego w sierpniu 2001 r.<sup>7</sup> Od tego czasu to właśnie Łotwa przejęła rolę najbardziej eurosceptycznego kraju: w 2001 r. 43 proc. wyborców zamierzało głosować przeciwko wejściu do UE, gdyby referendum odbyło się wtedy. W trzech krajach bałtyckich i w Czechach we wcześniejszych latach poparcie dla przystąpienia było również na konsekwentnie niskim poziomie. Z drugiej strony, poziom poparcia był stale wysoki w Bułgarii i Rumunii, których wejście do UE było odleglejsze w czasie, oraz na Węgrzech i w Słowacji. W Polsce poziom eurooptymizmu zmniejszył się z 80 proc. w maju 1996 r. do 55 proc. w czerwcu 1999 r., gdyż widoczne stały się koszty przyjęcia środowiskowych, technicznych i społecznych norm unijnych.<sup>8</sup>

Im bliżej było do przystąpienia, tym wyraźniejsza zmiana w stronę większego „euro-realizmu”, a nawet eurosceptycyzmu pojawiła się wśród niektórych partii głównego nurtu politycznego. Na przykład, węgierska partia FIDESZ, przechodząca z rządu do opozycji w wyniku wyborów z 2001 r., zaczęła uwypuklać w swej kampanii, prowadzonej pod hasłem „tak, ale”, potencjalne problemy towarzyszące pro-

<sup>7</sup> Jak donoszono w, odpowiednio, *Postimees* 19.05.2001 r. i *Postimees*, 25.08.2001 r.

<sup>8</sup> G. Błazyca i M. Kolkiewicz, „Poland and the EU: Internal Disputes, Domestic Politics and Accession” (1999) 15 *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, str. 137.

cesowi przystąpienia do UE. W Estonii Partia Centrum, jedno z wiodących ugrupowań politycznych, zwłaszcza wśród mieszkańców wsi, na swym dorocznym kongresie w sierpniu 2002 r. opowiedziała się przeciwko wejściu do UE. Czeska Partia Komunistyczna wezwała wyborców do bezwzględnej odrzucenia członkostwa w UE,<sup>9</sup> a podobne stanowisko przyjęła Partia Socjalistyczna na Łotwie.<sup>10</sup> W Polsce konsekwentnie rosną notowania prawicowych partii antyunijnych – Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin.

Tabela 3 Poparcie społeczne dla przystąpienia do UE<sup>11</sup>

	1996–1997		2000–2001		2002	
	za (%)	przeciw (%)	za (%)	przeciw (%)	za (%)	przeciw (%)
Rumunia	70–80	2–4	76–85	3–4	85–86	4
Bulgaria	49–57	4	70–80	4	61–73	7–14
Słowacja	46–62	9	65–76	10–16	68–69	10–27
Węgry	47–56	9–15	54–70	10–15	72–76	6–10
Polska	63–80	5–7	44–60	26	53–67	22–25
Słowenia	47–57	14–18	42–63	22	55–56	27–28
Czechy	43–49	11–15	38–54	14–22	41–51	17–36
Estonia	29–35	14–17	38–54	27–59	38–54	28–38
Łotwa	34	13	38–53	31–37	37–42	38–43
Litwa	35–40	6–13	47–50	20–21	50–57	17–25

Przyczyny eurosceptycyzmu są różne w poszczególnych krajach, ale da się wskazać pewne kwestie wspólne. Obejmują one i ekonomiczne koszty szybkiego przyjęcia dość drogiej środowiskowych, technicznych i innych norm unijnych; obawę utraty tożsamości narodowej i suwerenności (zwłaszcza w krajach bałtyckich); wzrost cen po przystąpieniu; obawę stania się członkami drugiej ligi, w szczególności po tym, jak UE zaproponowała, by rolnikom z państw akcesyjnych przyznać za ledwie 25 proc. dotacji rolnych; drażliwą kwestię zakupu ziemi przez obcokrajowców; wreszcie to, że rządy będą zmuszone uznać wyższość wymogów unijnych zamiast finansować pilniejsze priorytety, takie jak ochrona zdrowia czy edukacja. W Estonii eurosceptycyzm przybrał głównie formę protestu przeciwko dziesięcioleciu ultraliberalnej polityki kolejnych rządów. Ponadto, istnieje tam obawa dotycząca kosztów dostosowania, spadku poziomu masowej turystyki Finów z powodu za-

<sup>9</sup> „Czech Communists Call for ‘No’ Vote in EU Referendum”, *RFE/RL Newsline*, Tom 7, nr 79, Część II, 25.04.2003 r.

<sup>10</sup> „Latvian Socialist Party Called People to Say No in Referendum”, *BNS News*, 11.08.03 r.

<sup>11</sup> Niniejsza tabela opiera się na badaniach opinii publicznej dostępnych na witrynach internetowych Eurobarometru [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion) oraz <http://europa.eu.int/comm/enlargement/opinion/>, jak też na badaniach krajowych podanych przez *RFE/RL Newsline* (<http://www.rferl.org>). Ponieważ zadane pytania oraz zastosowana metodologia są różne, a badania krajowe zazwyczaj pokazują niższe wskaźniki poparcia, w tabeli przedstawiono najniższe i najwyższe poziomy podane w danym okresie, w celu dokonania ogólnego przeglądu poziomu poparcia.

kazu zakupów wolnocłowych oraz utraty tanich rynków importu surowców w związku z unią celną.<sup>12</sup> Obawy Łotyszy dotyczą zwłaszcza spodziewanego zamknięcia głównego źródła energetycznego kraju, czyli elektrowni atomowej w Ignalinie. W Czechach UE postrzegana jest jako „nadmiernie regulująca, socjalistyczną i kolektywistyczną w porównaniu z czeskim liberalizmem”,<sup>13</sup> podobnie jak utrzymuje wiele kręgów w Estonii. Na poglądy Czechów wpłynęły również konsekwentnie eurosceptyczne wypowiedzi prezydenta Vaclava Klause, który, mimo ogólnego poparcia dla przystąpienia, uznaje członkostwo w UE za „małżeństwo z rozsądku, a nie z miłości”<sup>14</sup>. W niektórych krajach (np. w Polsce, Estonii czy na Łotwie), wskazywano również, iż niska renoma UE wynika częściowo z faktu, że rządy usprawiedliwiają wiele niepopularnych i kosztownych decyzji koniecznością spełnienia wymogów UE, nawet wtedy gdy związek taki jest słaby lub wręcz nie istnieje. W krajach bałtyckich głównym argumentem za członkostwem w UE było zapewnienie ich bezpieczeństwa wobec Rosji: według sondażu przeprowadzonego w roku 2000 dwie trzecie Estończyków uznało Rosję za zagrożenie dla niepodległości kraju; zauważono również, iż wynik referendum zależy od wydarzeń w Rosji.<sup>15</sup> Z drugiej strony, Słoweńców niepokoiło głównie to, że muszą czekać na gorzej przygotowane kraje, choć sami są zaawansowani, zwłaszcza gospodarczo.

<sup>12</sup> Szersza dyskusja: zob. P. Ehin, „Estonian Euroscepticism: A Reflection of Domestic Politics?” (2002/2003) 11/12 *East European Constitutional Review*, nr 4/1.

<sup>13</sup> C. Perron, „Views of Czech Local Politicians on European Integration”, *European University Institute*, dokument roboczy Centrum Roberta Schumana nr 2000/39 (Florencja, 2000), str. 17–18.

<sup>14</sup> „Czech President Says EU Accession is No ‘Marriage of Love’”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 73, Część II, 16.04.2003 r.

<sup>15</sup> J. Kivirähk, „Eestlased kardavad Venemaad, muulased mitte” [Estończycy boją się Rosji, nie-Estończycy nie], *Eesti Päevaleht*, 29.03.2000 r., i M. Kirch, „Eestlaste otsus tulevasel euroreferendumil sõltub Venemaast” [Decyzja Estończyków w euroreferendum zależy od Rosji], *Eesti Päevaleht*, 28.03.2000 r.

## Referenda akcesyjne

Niezależnie od obaw i trosk przedstawionych wyżej, referenda w sprawie wejścia do UE zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem, zwłaszcza w porównaniu z referendumi unijnymi w „starych” państwach członkowskich. W praktyce około 92% zagłosowało za przystąpieniem w referendum na Słowacji (16–17 maja 2003 r.), 91% w Rumunii (18-19 października), 90% w Słowenii (23 marca) i na Litwie (10-11 maja), 84% na Węgrzech (12 kwietnia), 77% w Polsce (7–8 czerwca) oraz w Czechach (14–15 czerwca), 68% w Estonii (14 września), wreszcie 67% na Łotwie (20 września). Wyniki te pokazano również w tabeli 4.

Tabela 4 Referenda w sprawie przystąpienia do UE<sup>16</sup>

Państwo	Rodzaj referendum	Data (2003)	Frekwencja	„Tak”	„Nie”
Słowenia	Zwyczajne	23 marca	60,3	89,6	10,4
Węgry	Zwyczajne	12 kwietnia	45,6	83,8	16,2
Litwa	Zwyczajne	10–11 maja	63,3	91,0	8,9
Słowacja	Zwyczajne	16–17 maja	52,2	92,5	6,2
Polska	Zwyczajne	7–8 czerwca	58,9	77,5	22,6
Czechy	Nowy rodzaj (przystąpienie do UE)	13–14 czerwca	55,2	77,3	22,7
Estonia	Nowy rodzaj (przystąpienie do UE i „uzupełnienie” konstytucji)	14 września	64,0	66,9	33,0
Łotwa	Nowy rodzaj (przystąpienie do UE)	20 września	72,5	67,0	32,3
Rumunia	W sprawie nowelizacji konstytucji	18-19 października	55,7	91,0	8,9
Bulgaria	Jeszcze się nie odbyło	—	—	—	—

Tę udaną rozgrywkę kończąco poprzedzało kilka lat niepewności oraz politycznego i proceduralnego manewrowania, z powodu wymaganej minimalnej frekwencji omówionej wyżej, wysokiej liczby wcześniejszych nieudanych referendów oraz dość eurosceptycznego nastawienia opinii publicznej.

Po pierwsze, kilka państw postanowiło w ogóle nie przeprowadzać referendum, chociaż korzystanie z tej formy w innych przypadkach było częste, w tym w kwestiach stosunkowo mało ważnych. W Polsce donoszono, że rządowi nie podobał się pomysł organizacji referendum z powodu spadku poparcia dla UE w sondażach opinii publicznej w latach 1999–2000<sup>17</sup> oraz że referendum było równie mało prawdopodobne z powodu zaniepokojenia parlamentu w związku ze stale niską frekwencją wybor-

<sup>16</sup> Niniejsza Tabela pochodzi z: Albi, „EU Enlargement”, pow. przypis 1. Niniejsza Tabela powstała w oparciu o dane dostępne na: <http://www.euractiv.com>.

<sup>17</sup> Błażyca i Kolkiewicz, „Poland and the EU”, pow. przypis 8, str. 141.

czą.<sup>18</sup> W Czechach rząd początkowo sprzeciwiał się referendum w sprawie przystąpienia do UE i w wielu kręgach preferowano metodę wejścia do UE poprzez ratyfikację traktatu o przystąpieniu w parlamencie.<sup>19</sup> W Estonii do 2001 r. nie było jasne, czy referendum w ogóle się odbędzie; ówczesny prezydent Meri zaproponował przeprowadzenie referendum kilka lat po przystąpieniu do UE, tak by naród mógł zdecydować, czy pragnie utrzymać członkostwo w UE.<sup>20</sup> Ostatecznie frakcje parlamentarne w marcu 2001 r.<sup>21</sup> osiągnęły porozumienie polityczne co do przeprowadzenia referendum w sprawie przystąpienia jako kwestii wagi narodowej, w odróżnieniu od bardziej ambitnego referendum w sprawie zmian konstytucyjnych. Sprzeciw wobec organizowania referendum odnotowano również w wielu kręgach rządzących na Litwie, ale zdecydowano się na ratyfikację traktatu o przystąpieniu przez parlament;<sup>22</sup> sprawozdawca grupy roboczej ds. poprawki konstytucyjnej odnotował trudność osiągnięcia większości przy frekwencji wynoszącej 50 proc., uwzględniając niski poziom poparcia opinii publicznej dla UE.<sup>23</sup> Z drugiej strony, rząd Słowenii od samego początku jasno mówił, że przed ratyfikacją traktatu o przystąpieniu odbędzie się referendum.

Z państw, w których zmiany w konstytucji wprowadzane są drogą referendum, referendum w sprawie zmian w konstytucji odbyło się jedynie w Rumunii. W krajach bałtyckich, w których istnieje wymóg zorganizowania referendum w sprawie zmian dotyczących suwerenności, przystąpienie do UE interpretowano tak, iż nie stwierdzono, aby UE w znaczący sposób wpływała na suwerenność i stworzono nowe rodzaje referendum w sprawie akcesji, co objęło uproszczenie wymogów proceduralnych. Państwa te organizują referenda „zwyczajne” w sprawie przystąpienia do UE jako istotnej kwestii narodowej. Towarzyszyły temu działania ustawodawcze podjęte w celu ułatwienia osiągnięcia pozytywnego wyniku. W Estonii zdecydowano, aby w ogóle nie wprowadzać zmian w konstytucji, chociaż w 1998 r. autorytatywna komisja ekspertów ustaliła, iż art. 1, w którym mowa jest, iż niepodległość i suwerenność Estonii są wieczne i niezbywalne, a jego zmiana nastąpić może wyłącznie w drodze referendum (art. 162), nie zezwała na wejście do UE bez uprzedniego wprowadzenia poprawki, oraz że niektóre inne zapisy konstytucyjne również stoją w jawnej

<sup>18</sup> W. Czaplński, „L'Intégration européenne dans la constitution polonaise de 1997” (2000) *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, str. 171.

<sup>19</sup> Perron, „Views of Czech Local Politicians”, pow. przypis 13, str. 20; D. Plichta, „Czech Law Settles Referendum on EU-Membership”, *Current Concerns*, nr 5, 26.11.2002 r., <http://www.currentconcerns.ch/archive/20020309.php>.

<sup>20</sup> H. Roonemaa, „Meri: rahvas võiks aastate pärast hääletada euroliidust välja astumist” [Meri: naród może głosować w sprawie wyjścia z UE po upływie kilku lat], *Eesti Päevaleht*, 05.05.2001 r.

<sup>21</sup> „Erakonnad jõudsid euroreferendumi suhtes kokkuleppele” [Partie osiągnęły porozumienie w sprawie euroreferendum], *Eesti Päevaleht*, 17.03.2001 r.

<sup>22</sup> Jak podaje G. Vitkus, „Referendums on the Membership in the European Union: the History, Issues and Lessons for Lithuania. Summary”, 2003, dostępne na: <http://www.leidykla.vu.lt/inetleid/polit/25/s1.html>.

<sup>23</sup> V. Vadapalas, „Lithuania: The Constitutional Impact of the Enlargement at National Level”, w: A. Kellermann, J. De Zwaan i J. Czuczai (red.), *EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level* (Asser Press, The Hague, 2001), str. 351; również „Constitution Watch – Lithuania” (2002) 11 *East European Constitutional Review*, nr 3.

sprzeczności z prawem unijnym.<sup>24</sup> Jednak z powodu trudnej procedury wprowadzania zmian, eurosceptycyzmu opinii publicznej oraz drażliwości kwestii przekazania suwerenności konstytucję „uzupełniono” niezależnym aktem konstytucyjnym, w którym lakonicznie stwierdzono, iż po przystąpieniu konstytucja będzie interpretowana w świetle traktatu o przystąpieniu. Równoległe w październiku 2002 r. znowelizowano ustawę o referendum, zezwalając na jednoczesną organizację dwóch rodzajów referendum – w sprawie „uzupełnienia konstytucji oraz w sprawie akcesji jako „istotnej kwestii narodowej”. Tak więc poproszono naród o odpowiedź na jedno pytanie – czy zgadza się na uzupełnienie konstytucji i przystąpienie do UE. Początkowo przewidywano dwa odrębne pytania, ale istniało ryzyko pata konstytucyjnego, gdyby na jedno odpowiadano „tak”, a na drugie „nie”.

Na Łotwie Grupa Robocza ds. nowelizacji konstytucji ustaliła, iż konstytucja nie przewiduje możliwości przeprowadzenia referendum akcesyjnego, ponieważ przystąpienie stanowiłoby jedynie wypełnienie zobowiązań przyjętych na mocy traktatu międzynarodowego, tak więc nie uszczupliłoby suwerenności i niepodległości, o których mowa w artykułach 1 i 2,<sup>25</sup> do których zmiany wymagane jest referendum z co najmniej 50-procentową frekwencją. Stąd stworzono nowy rodzaj referendum w sprawie kwestii unijnych, z niższym wymogiem frekwencyjnym (art. 79). Minimalną wymaganą frekwencję obniżono mianowicie z 50 proc. (wymaganych dla referendum w sprawie zmian w konstytucji na mocy art. 79) do połowy frekwencji odnotowanej w poprzednich wyborach parlamentarnych. Jako że w wyborach takich przeprowadzonych w 2002 r. frekwencja wyniosła 72 proc., minimalna wymagana frekwencja w referendum akcesyjnym wynosiła 36 proc.

Na Litwie Grupa Robocza ds. nowelizacji konstytucji odrzuciła konieczność przeprowadzania referendum w sprawie zmian w konstytucji z tego powodu, że UE stanowi jedynie organizację międzynarodową i nie ogranicza niepodległości Litwy.<sup>26</sup> W dniu 4 czerwca 2002 r. przyjęto nową ustawę o referendum, która uprościła procedurę.<sup>27</sup> W nowej ustawie zarzucono zapis zawierający wymóg konieczności poparcia jednej trzeciej wszystkich uprawnionych do głosowania do przyjęcia decyzji, chociaż zachowano zapis o minimalnej wymaganej frekwencji wynoszącej 50 proc. koniecznej do uznania referendum za ważne. Jednakże utrzymano próg większościowy dla referendum w sprawie przystąpienia do organizacji międzynarodowych obejmującego przekazanie suwerennych uprawnień. W takim przypadku co najmniej

<sup>24</sup> „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt” [Potencjalne przystąpienie do Unii Europejskiej i jego konsekwencje dla estońskiego prawa konstytucyjnego], Sprawozdanie Estońskiej komisji ekspertów ds. nowelizacji konstytucji, 1998, w j. estońskim, na: <http://www.just.ee/juridica2.html>.

<sup>25</sup> „The Theoretical Foundation of the Amendments to Satversme proposed by the Working Group” (Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Łotewskiej, Ryga, listopad 2001 roku), str. 6ff.

<sup>26</sup> „Republic of Lithuania Constitutional Law on the Amendment of Articles 136 and 138 of the Constitution of the Republic of Lithuania. Draft of the Working Group established under the Seimas Chancellery”, w: *Stojimas I Europos Sąjunga Ir Konstitucija. Seminars Medžiaga 29–30.06.1999* (Eugrimas, Wilno, 2000), str. 141ff.

<sup>27</sup> „Constitution Watch – Lithuania” (2002) 11 *East European Constitutional Review*, nr 3; „Lithuanian Parliament Passes New Referendum Law”, *RFE/RL Newslines*, Tom 6, nr 104, Część II, 05.06.2002 r.

30 proc. wszystkich uprawnionych do głosowania musi opowiedzieć się „za”. Nowa ustawa o referendum przewiduje dwa rodzaje referendum: wiążące i konsultacyjne. Referenda wiążące będą się odbywać w sprawie zmian w konstytucji oraz w kwestii udziału w organizacjach międzynarodowych, jeśli obejmuje ono częściowe przekazanie uprawnień organów państwowych. Ten drugi przypadek miał również zastosowanie w sprawie wejścia do UE.

W większości krajów niepokój dotyczący spełnienia wymogu frekwencyjnego spowodował pewne ruchy proceduralne lub ich propozycje. Jednym z nich było obniżenie frekwencji. Jak powiedziano wyżej, wymogi frekwencyjne zmniejszono na Łotwie, a Węgry uczyniły tak już w 1997 r. przed referendum w sprawie przystąpienia do NATO. W Polsce parlament przyjął ustawę dopuszczającą przyjęcie samego porozumienia akcesyjnego w przypadku, gdyby frekwencja wyniosła poniżej 50 proc. Niektórzy posłowie opozycyjni zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie zgodności tej ustawy z konstytucją. Trybunał jednak uznał ten mechanizm za poprawny.<sup>28</sup> Na Litwie premier Algirdas Brazauskas zalecił obniżenie wymaganej frekwencji w styczniu przed referendum,<sup>29</sup> to samo zasugerował w Rumunii prezydent Ion Iliescu.<sup>30</sup> Podobne propozycje powtarzały się również na Słowacji. W Czechach minimalna wymagana frekwencja wynosząca 50 proc. była jednym z głównych powodów, dla których ustawę o referendum poddano kilkuletniej debacie, poza dyskusją, czy powtórne referendum w przypadku niepowodzenia powinno się odbyć dopiero za dwa lata.<sup>31</sup>

Innym sposobem rozwiązania kwestii frekwencji było wydłużenie czasu głosowania w referendum do dwóch dni. Takie zmiany w ustawach o referendum wprowadzono na Litwie, na Słowacji, w Czechach, Polsce i Rumunii. Parlament łotewski również rozważał taką możliwość, ale ostatecznie wydłużył czas głosowania o trzy godziny.<sup>32</sup> W Rumunii wydłużenia dokonano, nowelizując ustawę o referendum, która jest ustawą „organiczną”, na mocy rozporządzenia; krok taki spotkał się z zarzutem braku jego zgodności z konstytucją.<sup>33</sup> Polska ponownie znowelizowała ustawę o referendum 10 maja 2003 r., w celu umożliwienia Centralnej Komisji Wyborczej ujawnienia frekwencji po pierwszym dniu referendum. Chodziło o zmobilizowanie wyborców do pójścia do urn następnego dnia.<sup>34</sup> W kilku krajach rozważano możliwość przeprowadzenia referendum konsultacyjnego zamiast wiążącego, na przykład w Estonii, na Litwie i w Polsce. Na przykład na Litwie rada koordynacyjna kampanii

<sup>28</sup> Decyzja z 27.05.2003 r.

<sup>29</sup> „Lithuanian Premier Wants to Lower the Bar in EU Referendum”, *RFE/RL Newline*, Tom 7, nr 13, Część II, 22.01.2003 r.

<sup>30</sup> „Romanians Approve New Constitution”, *RFE/RL Newline*, Tom 7, nr 200, Część II, 21.10.2003 r.

<sup>31</sup> „Czech Senate Approves EU Referendum Legislation”, *RFE/RL Newline*, Tom 6, nr 178, Część II, 20.09.2002; Perron, „Views of Czech Local Politicians”, pow. przypis 13, str. 20; Plichta, „Czech Law Settles Referendum” pow. przypis 19.

<sup>32</sup> *RFE/RL Baltic States Report*, Tom 4, nr 29, 16.

<sup>33</sup> „Extremist Party Criticizes Decision to Hold Two-day Referendum”, *RFE/RL Newline*, Tom 7, nr 195, Część II, 14.10.2003 r.

<sup>34</sup> „Polish Parliament Changes Referendum Law to Boost EU Vote’s Turnout”, *RFE/RL Newline*, Tom 7, nr 88, Część II, 12.05.2003 r.



informacyjnej na rzecz wejścia do UE zaleciła w lutym 2003 r. obniżenie rangi referendum do statusu referendum doradczego, tak by uniknąć wymogu minimalnej frekwencji.<sup>35</sup> Późną wiosną parlament litewski przyjął akt dopuszczający usunięcie z list wyborczych około 200 000 osób, które wyjechały z kraju i najprawdopodobniej nie byłyby w stanie uczestniczyć w referendum; jednakże w maju, niedługo przed referendum, akt ten zawetował prezydent.<sup>36</sup>

W celu zachęcenia do uczestnictwa w referendum wykorzystywano różne inne metody. W Polsce papież Jan Paweł II wezwał Polaków do głosowania za członkostwem w UE. Następnie był list duszpasterski, odczytywany w kościołach katolickich w całym kraju 1 czerwca, w którym biskupi wzywali wiernych do głosowania w referendum akcesyjnym.<sup>37</sup> Poza tym rząd zezwolił studentom na oddawanie głosów na uniwersytetach, gdyż wielu z nich nie mogłoby pojechać do miejsca zameldowania, a warszawskie taksówki bezpłatnie przewoziły osoby starsze do komisji wyborczych.<sup>38</sup> W Rumunii głosującym rozdawano darmowe bilety na mecze piłkarskie.<sup>39</sup> Na Litwie prezydent i premier wieczorem pierwszego dnia referendum, wygłosili dramatyczne orędzia telewizyjne by zachęcić do udziału w głosowaniu. Ponadto, księża katolicy wzywali wiernych na niedzielnych mszach do udania się z kościoła prosto do urn wyborczych, a sieć supermarketów fundowała tym, którzy już głosowali, piwo i czekoladę.<sup>40</sup> W wielu krajach referenda unijne krytykowano za dość agresywne i jednostronne kampanie. Zdaniem np. litewskich obserwatorów ton krytyczny był w zasadzie nieobecny w krajowych mediach,<sup>41</sup> natomiast rząd na Węgrzech oskarżano o uprawianie propagandy w stylu komunistycznym<sup>42</sup>.

Wybór terminu referendum był dokładnie zaplanowany. Latem 2002 r. przywódcy krajów Grupy Wyszehradzkiej zaproponowali skoordynowanie swych referendów, zaczynając od najbardziej przychylnych UE Węgier i przechodząc do bardziej eurosceptycznych Polski i Czech. Miało to na celu spowodowanie tak zwanego „efektu domina”, która to teoria przewiduje, że głosy na „tak” w państwach, w których odnotowano stałe poparcie opinii publicznej dla akcesji, pomogłyby rozwiązać

<sup>35</sup> „Is EU Vote to Be Downgraded to Advisory Referendum?”, *RFE/RL Baltic States Report*, Tom 4, nr 7, 28.02.2003 r.

<sup>36</sup> „Lithuania’s Council of National Communities Supports EU Membership”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 85, Część II, 06.05.2003 r.

<sup>37</sup> „Polish Roman Catholic Church Urges Faithful to Vote in EU Referendum”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 102, Część II, 02.06.2003 r.

<sup>38</sup> „Poola euroreferendumi ähvardas läbikukkumine” [Polskiemu referendum w sprawie przystąpienia do UE groziło fiasko], *Postimees*, 09.06.2003 r.

<sup>39</sup> M. Percival, „Promoting the Highest Law in the Land... by Breaking the Law”, w: *Vivid* (Magazyn wydawany w Bukareszcie w języku angielskim), listopad 2003 roku, również dostępny na: [http://www.thinktankromania.ro/documents/Vivid%20Nov%2003%20\(Link%2040\).pdf](http://www.thinktankromania.ro/documents/Vivid%20Nov%2003%20(Link%2040).pdf).

<sup>40</sup> „Leedu hääletas nagu iseseisvust taastades” [Litwa głosowała, jak przy okazji ponownego ustanowienia niepodległości], *Postimees*, 13.05.2003 r.; „Lithuanians Overwhelmingly Approve EU Membership”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 88, Część II, 12.05.2003 r.

<sup>41</sup> C. Ishkauskas, „Esmatähtis on kartul, referendum tuleb pärast” [Najważniejsze są ziemniaki, potem referendum], *Postimees*, 14.05.2003 r.

<sup>42</sup> „As Finger-Pointing Follows Low Turnout”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 71, Część II, 14.04.2003 r.

wątpliwości bardziej sceptycznych obywateli.<sup>43</sup> Podobnie postąpiono w krajach bałtyckich – referenda rozpoczęły się od Litwy jako państwa najbardziej popierającego członkostwo, a skończyły na Łotwie, gdzie poziom poparcia dla UE był najniższy. Proponowano również przeprowadzenie referendum w dniach o znaczeniu symbolicznym, jednakże bez powodzenia. Polski premier Leszek Miller zaproponował np. przeprowadzenie referendum akcesyjnego w maju 2003 r. z powodu historycznego znaczenia tego miesiąca jako upamiętniającego koniec drugiej wojny światowej, który doprowadził do podziału Europy.<sup>44</sup> Zgromadzenie Bałtyckie wezwało trzy państwa bałtyckie do jednoczesnego przeprowadzenia referendum unijnych 23 sierpnia 2003 r., w celu świętowania bałtyckiej jedności zademonstrowanej w roku 1989, kiedy to dwa miliony ludzi utworzyło łańcuch od Wilna aż po Tallin, wołając o niepodległość w pięćdziesiątą rocznicę tajnego paktu Ribbentrop-Mołotow.

Niezależnie od tych „manewrów” frekwencja była stosunkowo niska na Węgrzech (42% – co przekłada się na poparcie 38% uprawnionych wyborców), na Słowacji (52%) i w Rumunii (56%). W Rumunii, Polsce i na Litwie niepokojono się niską frekwencją pierwszego dnia referendum, która wynosiła odpowiednio 14%, 17% i 23%. Z drugiej jednak strony, frekwencją na Słowacji należy się cieszyć: po raz pierwszy przeprowadzono w tym kraju udane referendum.

Nieprawidłowości związane z referendum w niektórych krajach wywołały ich kwestionowanie przed trybunałami konstytucyjnymi. W Estonii wniesiono dziewięć tego typu skarg w sprawie referendum; odrzucono je z przyczyn proceduralnych (bo np. upłynął termin składania wniosków). Zaskarżenia te były blisko związane z tymi wniesionymi przeciwko „uzupełnieniu”, a nie „nowelizacji” konstytucji. Po pierwsze, Kalle Kulbok, przywódca estońskiego ruchu eurosceptycznego, zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o sprawdzenie zgodności aktu o przystąpieniu z konstytucją. Odwołując się do wspomnianej Opinii Komisji Ekspertów Konstytucyjnych z 1998 r., w której stwierdzono, iż wejście do UE wymaga uprzedniej nowelizacji art. 1 na drodze referendum, Kulbok utrzymywał, że traktat o przystąpieniu powinien zostać zawarty dopiero po takiej nowelizacji. Kwestionował on również prawomocność połączenia dwóch rodzajów referendum.<sup>45</sup> Jego zdaniem pytanie brzmiące „Czy opowiadasz się za przystąpieniem do Unii Europejskiej i przyjęciem ustawy w sprawie uzupełnienia estońskiej konstytucji” jest pytaniem wieloczęściowym, które powoduje niepewność głosujących, na które z pytań należy odpowiedzieć. Utrzymywał on także, że „uzupełnienie konstytucji jest nieważne, gdyż ustawa o referendum nie przewiduje przyjmowania ustaw na drodze referendum w sprawie „istotnej kwestii narodowej”. Ponadto twierdził, że referendum akcesyjnego nie można postrzegać jako połączenie referendum w sprawie nowelizacji konstytucji i referendum w sprawie „istotnej kwestii narodowej”, ponieważ na mocy art. 63 ustawy o referendum wyniki referendum mają wejść w życie w różnych terminach. Inną skargę wnieśli Helle Viilu i Związek Wyborców Estońskich, którzy utrzymywali, iż pytanie referendalne

<sup>43</sup> Ehin „Estonian Euroscepticism”, pow. przypis 12.

<sup>44</sup> „Polish Premier Proposes to Hold EU Referendum in May 2003”, *RFE/RL Newswire*, Tom 6, nr 169, Część II, 09.09.2002 r.

<sup>45</sup> Decyzja nr 3-4-1-12-03 z 29.09.2003 r., *Kulbok*, dostępna na: <http://www.nc.ee>.

składa się z dwóch wzajemnie wykluczających się części, ponieważ wejście do UE przed nowelizacją konstytucji jest niemożliwe. Uważali oni, że niemożliwe jest jednoczesne utrzymanie suwerenności i niepodległości Estonii i przekazanie jej części UE.<sup>46</sup> Skarżący utrzymywali też, że konstytucję można jedynie „nowelizować”, a nie „uzupełniać” na mocy niezależnego aktu. Większość z pozostałych siedmiu skarg dotyczyła niejasnego sformułowania wieloczęściowego pytania oraz rzekomych proceduralnych naruszeń ustawy o referendum. Wszystkie te roszczenia zostały odrzucone przez Trybunał z przyczyn proceduralnych.

W innych państwach sytuacja była następująca. Na Węgrzech, skrajnie prawicowa partia Sprawiedliwość i Życie utrzymywała, że pytanie zadane w referendum zostało sformułowane w sposób niejednoznaczny. Węgierski Sąd Najwyższy odrzucił ten wniosek, orzekając, że pytanie jest zgodne z prawem.<sup>47</sup> W Rumunii partia Wielka Rumunia zakwestionowała wyniki referendum z powodu wielokrotnego głosowania przez te same osoby, nadmiernej skali głosowania poza miejscem zamieszkania oraz faktu, że w kilku miejscach władze stosowały zachęty skłaniające do uczestnictwa w referendum.<sup>48</sup> Trybunał Konstytucyjny odmówił wydania orzeczenia, podając za przyczynę brak kompetencji do zajęcia stanowiska w tej kwestii.<sup>49</sup> Na Łotwie członkowie Partii Socjalistycznej zakwestionowali przed Trybunałem Konstytucyjnym ważność referendum unijnego, wnioskując o uznanie go za nielegalne, biorąc pod uwagę fakt, że ludność, która nie ma praw obywatelskich (22%), nie może brać udziału w głosowaniu.<sup>50</sup>

Używając zapożyczenia z tytułu prezentacji na ten temat, „duch eurosceptycyzmu nie zmaterializował się”.<sup>51</sup> Przeciwnie, referenda zostały wygrane dużą większością głosów. Poprzez zmiany proceduralne i dość agresywne kampanie we wszystkich krajach zapewniono pozytywne wyniki. Działania te są zrozumiałe w kontekście wysokich kosztów pozostawania poza UE, zwłaszcza tych dotyczących bezpieczeństwa, jak również gospodarki. Uwzględniając dramatyczną historię Europy Środkowej i Wschodniej państwa te po prostu nie mogły sobie pozwolić na ryzyko pozostawania poza UE, w geopolitycznej szarej strefie. Mogą jednakże zastanawiać pewne kwestie dotyczące legalności oraz, być może, byłaby to dobra okazja do rozważenia ułatwienia wymogów proceduralnych na przyszłość. Na przykład niektórzy litewscy analitycy elokwentnie odnotowali „etniczne czy też moralne kwestie” dotyczące re-

<sup>46</sup> Decyzja nr 3-4-1-11-03 z dnia 24.09.2003 r., Sprawa *Vilū i Związku Wyborców Estońskich*, dostępna na: <http://www.nc.ee>.

<sup>47</sup> Decyzja z dnia 26.03.2003 r., jak podaje „Hungarian Supreme Court Rejects EU Referendum Challenge”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 59, Część II, 27.03.2003 r.

<sup>48</sup> „Romanian Opposition Parties, NGOs Challenge Constitutional Referendum”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, Część II, 23.10.2003 r.

<sup>49</sup> Decyzja z dnia 23.10.2003 r., jak podaje „Romanian Constitutional Court Validates Referendum”, *RFE/RL Newslines*, Tom 7, nr 203, Część II, 24.10.2003 r.

<sup>50</sup> Jak podaje *RFE/RL Baltic States Report*, Tom 5, nr 4, 10.02.2004 r.

<sup>51</sup> V. Pettai, „The Ghost that Didn't Materialize: Estonian Euroscepticism and the EU Referendum”, referat przedstawił na warsztatach pt. „Les référendums d'adhésion? l'Union européenne”, zorganizowanych przez *Groupe d'Analyses Electorales and Centre d'Etudes Politiques sur l'Europe du Nord*, Uniwersytet Lille, 13.10.2003 r., <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/gael/gaelje131003.html>.

ferendum w ich kraju,<sup>52</sup> a także krytykowali zmiany „zasad gry”, gdyż może to oznaczać, iż „manipuluje się ustawami, co jest sprzeczne z zasadą rządów prawa oraz może podnosić poziom braku zaufania opinii publicznej do wartości demokratycznych”.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Jak podaje Vitkus, „Referendums on the Membership”, pow. przypis 22.

<sup>53</sup> „Debates on a Referendum on Lithuania’s Membership in the EU”, *Lithuanian Free Market Institute*, dokument z lutego 2003 roku, <http://www.freema.org/Projects/Referendum.phtml>.

## Możliwe konsekwencje dla unijnej procedury zmian traktatowych

W przypadku referendum akcesyjnych rządów państw przystępujących z Europy Środkowej i Wschodniej udało się zmobilizować społeczeństwa do zapewnienia pozytywnego wyniku z powodu kapitalnego znaczenia tej kwestii. Jednakże może się okazać trudniejsze w przypadku przeprowadzania referendum w sprawie projektu konstytucji lub jej przyszłych nowelizacji. Rzeczywiście, niechlubnie niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 r. uzasadnia takie obawy. Przeciętna frekwencja w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej wyniosła zaledwie 26,4%, a najniższe wyniki odnotowano na Słowacji (16,7%), w Polsce (20,5%) i w Estonii (26,7%).

Poza referendumi kilka przyszłych państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej może podjąć uciążliwą procedurę nowelizacji konstytucji w celu ratyfikowania przyszłych zmian w traktacie konstytucyjnym. Jest tak, ponieważ traktaty najprawdopodobniej będą kontynuować kierunek zawężania suwerenności państw członkowskich, biorąc pod uwagę trudności organizacyjne UE z powodu rosnącej liczby państw członkowskich. Ponadto państwa Europy Środkowej i Wschodniej przypuszczalnie będą raczej nowelizować swe konstytucje niż szeroko interpretować unijną, a to z powodu dwóch szczególnych cech konstytucji w Europie Środkowej i Wschodniej. Po pierwsze, konstytucje te mają status dokumentów raczej prawnych niż politycznych, po pięćdziesięcioletnich doświadczeniach z deklaratywnymi konstytucjami komunistycznymi; są one dokumentami jasnymi, aktualnymi i mającymi bezpośrednie zastosowanie.<sup>54</sup> Drugą ich cechą jest to, że konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej mają wyraźnie „suwerenistyczny” charakter, co polega na tym, iż zawierają one skomplikowany zbiór przepisów w sprawie zapisów i gwarancji w zakresie suwerenności i niepodległości.<sup>55</sup> Obejmują one fakt, że nowelizacja konstytucji lub ich zapisów o suwerenności w wielu krajach podlega obowiązkowemu lub fakultatywnemu referendum, co wymaga szerokiego politycznego i powszechnego konsensu. Rumuńska konstytucja wymaga np. przeprowadzenia referendum w sprawie wszelkich poprawek konstytucyjnych; konstytucje państw bałtyckich w sprawie nowelizacji podstawowych zapisów, w tym suwerenności. Na Łotwie i w Estonii nowelizacja zwykłych zapisów może również fakultatywnie podlegać rozstrzygnięciu w drodze referendum, a w kilku krajach konstytucja zawiera zakaz zawierania traktatów stojących z nimi w sprzeczności. Polska konstytucja przewiduje fakultatywne re-

---

<sup>54</sup> Albi, *EU Enlargement*, pow. przypis 1.

<sup>55</sup> Argument dotyczący, 'suwerenistycznego' charakteru konstytucji państw Europy Środkowej i Wschodniej został rozwinięty bardziej szczegółowo w: A. Albi, „Post-modern versus Retrospective Sovereignty: Two Different Sovereignty Discourses in the EU and Candidate Countries?”, w: N. Walker (red.), *Sovereignty in Transition* (Hart, Oxford, 2003), 401ff.

ferendum w przypadku nowelizacji zapisów dotyczących fundamentalnych spraw państwa. Konstytucja Słowenii przewiduje referendum w sprawie wszelkich nowelizacji konstytucji, jeśli wnioskuje o nie trzydziestu deputowanych. W Bułgarii nowelizacja konstytucji nie może podlegać rozstrzygnięciu w referendum, lecz należy w trybie szczególnym wybrać Wielkie Zgromadzenie Narodowe do zmian w kwestiach dotyczących, między innymi, ustroju państwa lub rządu, bezpośredniego zastosowania konstytucji, wyższości prawa międzynarodowego i ratyfikacji wszelkich instrumentów międzynarodowych przewidujących takie problemy. Dla porównania, referenda odgrywają ogólnie niewielką rolę w procedurach nowelizacji konstytucji państw członkowskich UE, a sześć z nich w ogóle nie korzysta z referendum.<sup>56</sup>

Uwzględniając omówione powyżej trudności i wyzwania w „krajowych procedurach konstytucyjnych” w państwach przystępujących i kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej, prawdopodobne jest, że w przyszłości ponownie rozgorzeją dyskusje dotyczące uproszczenia procedury nowelizacji konstytucji europejskiej. Tak więc dobrze byłoby sprawdzić, jakie możliwości opcje uproszczenia tej procedury rozważano do tej pory. W szerokim ujęciu propozycje przedstawione w ramach debaty o przyszłości UE zaczynały się od podziału traktatów na dwie części.<sup>57</sup> Część podstawowa byłaby nowelizowana z rzadka i zgodnie z „krajowymi procedurami konstytucyjnymi”. Część druga zaś, obejmująca zapisy o charakterze technicznym, funkcjonalnym i wdrożeniowym i nie mająca bezpośredniego wpływu na suwerenność państw członkowskich, poddana byłaby łatwiejszej procedurze nowelizacji przez instytucje UE. Pomysł ten zgłosiła oficjalnie po raz pierwszy tak zwana Grupa Dehaene’a w 1999 r.<sup>58</sup> Następnie w 2000 r. podjęło go Centrum Roberta Schumana przy European University Institute (EUI), które opracowało projekt traktatu podstawowego, z mandatu Komisji Europejskiej.<sup>59</sup> Nowelizację traktatów omówiono w drugim raporcie badającym sposoby uproszczenia procedur nowelizacyjnych.<sup>60</sup>

W zakresie utrzymania jednomyślności części konstytucyjnej podejmowano jednak kilka innych wyzwań, poza omówionym wyżej ryzykiem blokady w wyniku nieudanych referendów. Na przykład, Peter-Christian Müller-Graff wyraził sceptycyzm co do faktycznego zmniejszenia potrzeby wprowadzania zmian, chyba że traktat podstawowy zostałby zredukowany do „minimum niekwestionowanych i wysoce abstrakcyjnych zasad”; i wątpi on, aby dało się znaleźć ostateczne rozwiązanie w zakresie struktury instytucjonalnej, uwzględniając stałą rywalizację między „różnymi siłami ponadnarodowo-

<sup>56</sup> Niemcy, Luksemburg, Belgia, Grecja, oraz, do czasu zbliżającego się referendum w sprawie Konstytucji Europejskiej, Hiszpania i Niderlandy.

<sup>57</sup> Bardziej szczegółowo: zob. B. De Witte, „Entry into Force and Revision” w: B. De Witte (red.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe* (EUI-RSCAS/AEL, Florencja, 2003), dostępny na: <http://www.iue.it/RSCAS/Publications>, str. 203–220.

<sup>58</sup> R. Weizsäcker, J.-L. Dehaene i D. Simon, „The Institutional Implications of Enlargement. Report to the European Commission. Brussels”, 18.10.1999 r., [http://europa.eu.int/igc2000/repoc99\\_en.pdf](http://europa.eu.int/igc2000/repoc99_en.pdf).

<sup>59</sup> *A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties* (European University Institute, Centrum Roberta Schumana, Florencja, 15.05.2000 r.), <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>.

<sup>60</sup> *Reforming the Treaties’ Amendment Procedures. Second Report on the Reorganising of the European Union Treaties* (European University Institute, Centrum Roberta Schumana, Florencja, 31.07.2000 r.), <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>.

wości, suwerenności narodowej i demokracji”.<sup>61</sup> Ponadto we wspomnianym wyżej drugim raporcie autorstwa European University Institute (EUI) wskazano, że rozwiązania wypracowane w ramach konferencji międzyrządowych często sprowadzały się do najniższego wspólnego mianownika, tym samym stwarzając potrzebę przeprowadzania nowych konferencji międzyrządowych. W raporcie wskazano również, iż wyjątki dla poszczególnych państw członkowskich trzeba formułować w sposób nieprzejrzysty, oraz że wymóg jednomyślności w zakresie zmian traktatowych jest rzadkością w organizacjach międzynarodowych, jak również w konstytucjach państw federalnych.

Na tle powyższych kwestii zaproponowano następujące mechanizmy alternatywne. W raporcie EUI zalecono superkwalifikowaną większość czterech piątych lub dziewięciu dziesiątych państw członkowskich, stanowiącą cztery piąte ludności, z większością blokującą wynoszącą co najmniej dwa państwa. Ponadto, w raporcie EUI zalecono szersze wykorzystanie przez instytucje UE autonomicznych procedur nowelizacyjnych do kwestii o charakterze technicznym oraz wprowadzenie tzw. ratyfikacji negatywnej, trybu zapożyczonego z prawa międzynarodowego, zgodnie z którym traktat wchodzi w życie, chyba że zgłoszone zostało zawiadomienie o sprzeciwie. Z innych propozycji: przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing kilkakrotnie wzywał do przeprowadzenia ogólnounijnego referendum, co zyskało poparcie w formie listu dziewięćdziesięciu sześciu delegatów na Konwent.<sup>62</sup> W praktyce bardziej prawdopodobne jest, że przyjmie ono formę jednoczesnych referendów w państwach członkowskich mających tradycję organizowania referendum oraz ratyfikacji przez parlament w pozostałych. W jednym ze swych projektów traktatu konstytucyjnego, znanym pod nazwą „Penelopa”, Komisja Europejska zasugerowała kontrowersyjną klauzulę wyjścia dla państw, które nie ratyfikowały dokumentu. Zgłaszano również propozycje ustanowienia specjalnych organów do spraw nowelizacji traktatu wtórnego oraz częstszego stosowania mechanizmów zwiększonej współpracy i elastyczności.

Mimo iż dalsza analiza procesu nowelizacji nie jest przedmiotem niniejszego studium, jedną z możliwości – wartą zbadania w przyszłości – byłoby zastosowanie w procesie ratyfikacji krajowych ciał ustawodawczych, zwanych na przykład „konwentami krajowymi”. W takich gremiach mogłoby zasiadać członkowie parlamentów krajowych, jak również przedstawiciele samorządów na poziomach regionalnym i lokalnym oraz społeczeństwa obywatelskiego. Zaletą każdego takiego rozszerzonego forum jest większa legitymizacja przyszłych nowelizacji traktatów unijnych niż normalna ratyfikacja na drodze parlamentarnej, co jest istotne, jeśli się uwzględni dalekosiężne konstytucyjne konsekwencje traktatów UE, w porównaniu ze zwykłymi traktatami międzynarodowymi. Kolejną zaletą takiego mechanizmu jest to, że mógłby on pomóc w uniknięciu dobrze znanych niedostatków referendów krajowych: populizmu, zdominowania debat o UE przez kwestie krajowe lub nawet (nie) popularność rządu krajowego, jak również stałego ryzyka, że nowy traktat będzie zablokowany przez jeden czy dwa kraje.

<sup>61</sup> P. C. Müller-Graff, „The Future of the European Treaties: A Systematic Approach to a Basic Treaty” w: A. Von Bogdandy, P. C. Mavroidis i Y. Meny (red.), *European Integration and International Co-ordination: Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann* (Aspen Publishers, Haga, 2002), str. 344.

<sup>62</sup> „Call for EU-wide Referendums on New Constitution”, 13.06.2003 r., <http://www.eubusiness.com>.





**EU Accession  
Referendums  
in the CEE  
Countries:  
Implications  
for the EU Treaty  
Amendment  
Procedure**

## Introduction: Treaty amendment procedure in the EU and the Future Debate

One of the most controversial issues on the agenda of the Convention on the Future of the Union was the question of whether the treaty amendment procedure in the Union needs a reform. Currently, the amending of the treaties requires, under Article 48 of the TEU, unanimity and ratification under the „national constitutional procedures“. The retention of this procedure – and thus of a state’s right to veto new delegations of powers to the Union – is widely perceived as one of the key factors that signify the retention of a member state’s sovereignty in the process of European integration. On the other hand, the fragility of this procedure was well demonstrated by the first Irish referendum on the Nice Treaty, where 33 per cent of the voters of a small country were effectively in a position to paralyse a treaty’s entrance into force. The EU’s biggest expansion, which took place on 1 May 2004, was expected to set this procedure further under strain due to the dramatic increase in the number of the member states.

However, the Convention decided to keep the amendment procedure largely unaltered in the Draft Constitution for Europe, and this was not changed by the Intergovernmental Conference either. Thus, the member states will continue being the „Masters of the Treaties“, as the Constitutional Treaty itself and its future amendments will have to be ratified by each and every member state. This mechanism has been widely regarded as a defining element in characterising the EU’s new basic document as a treaty rather than as a genuine constitution. Some smaller modifications though did make their way into the amendment procedure: the Convention mechanism will be included into the future amendment proceedings, and the matter will be referred to the European Council should the ratification of the treaty amending the European Constitution be completed in four-fifths of the member states but encounter difficulties in the remaining states (art. IV-7(4)).

However, the issue of facilitating the amendment procedure is likely to resurface in a few years time because reaching a consensus with twenty-five member states is bound to prove rather challenging. We witnessed this already with the failure of the negotiations over the Draft European Constitution in the Brussels Summit in December 2003, where Poland’s and Spain’s reluctance to give up their favourable share of votes obtained in the Treaty of Nice threatened to considerably delay the agreement over the Constitution. The breakthrough came due to such unfortunate event as the Madrid explosion in March 2004, and the subsequent change in the Spanish Government.

This paper will explore an issue which may put the treaty amendment procedure under further strain – the „national constitutional procedures“ for ratification in the

countries of Central and Eastern Europe that recently joined the Union, especially their referendum procedures and practice. Namely, notwithstanding the remarkable success in the accession referendums, the governments had to engage into a variety of „manoeuvres“ in order to secure such result, and the previous record of referendums in CEE countries has been rather troubled. The following sections will look at these issues in more detail, drawing upon the author’s previous research on this topic.<sup>1</sup>

It should be noted at the outset that we will deal with the eight accession countries of Central and Eastern Europe – Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Estonia, Latvia and Lithuania, as well as with Romania and Bulgaria, the two candidate countries whose accession negotiations started simultaneously with the other applicants but are not expected to accede before 2007. The two remaining accession countries, Malta and Cyprus, are not dealt with here due to their different constitutional background.

---

<sup>1</sup> See especially Chapter 7 “Referendums” in A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe* (Cambridge University Press, forthcoming 2005). For earlier research (before the accession referendums and the adoption of the European Constitution) see A. Albi, “Referendums in the CEE Candidate Countries: Impact on EU Treaty Amendment Procedure”, in C. Hillion (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach* (Hart, Oxford, 2004), 57–76 and A. Albi, “Referendums in Eastern Europe: The Effects on Reforming the EU Treaties and on the Candidate Countries’ Positions in the Convention”, European University Institute, Robert Schuman Centre Working Paper, No. 2002/65.

## Earlier referendum practice in CEE accession countries: frequent and unsuccessful

Central and Eastern Europe is a region where referendums<sup>2</sup> are a frequent phenomenon, which perhaps gives ground to characterising the region as one of direct democracy. The frequency of recourse to referendums could partly be ascribed to the totalitarian past and newly-regained sovereignty, which has entailed a need to endow decisions with a higher legitimacy, as well as glorifying the notion of people as the holder of sovereign power.

To put it in numbers, there have been at least 43 referendums since 1990 in the ten CEE countries that have sought EU membership.<sup>3</sup> Nine of these were held in relation to EU membership in 2003; the others have been held on issues of varying importance, from privatisation to NATO membership – the details are available in Table 2.<sup>4</sup> Referendums have been most numerous in Slovenia – 9 altogether, Lithuania – 8 altogether, and Slovakia – 6 altogether, since the countries' independence in 1991 and 1993 respectively. On the other hand, Bulgaria has held no referendums so far, and the Czech Republic had been reluctant to resort to referendums until the EU-referendum of 2003; notoriously, no referendum was held on the dissolution of Czechoslovakia.

In addition, there has been an abundance of referendum initiatives that have not been successful. For instance, recent referendum initiatives in Hungary have included those on the indexing of pensions, amendments to the Labour Code, abolition of obligatory military service and free foreign-language exams for high-school students (spring 2001), on recounting the votes cast at the preceding parliamentary elections (spring 2002), on the reduction of the size of the Parliament and introduction of direct presidential elections (February 2004), and on granting citizenship to ethnic Hungarians living in neighbouring countries (March 2004).

What is common to the referendums in a number of countries is that their validity is subject to rather high minimum turnout requirements: a minimum participation of 50 per cent is required in Slovakia, Lithuania, Bulgaria, Romania, for constitutional amendment referendums in Slovenia and Latvia, and for ordinary referendums in Poland; details can be found in Table 1. Most extremely in Lithuania,

---

<sup>2</sup> The term “referendums” will be used throughout instead of “referenda”, as recommended by the Oxford English Dictionary of 1989, and used in M. Gallagher and P.V. Uleri (eds.), *The Referendum Experience in Europe* (MacMillan, Basingstoke, 1996).

<sup>3</sup> According to some sources, the number of referendums has been higher, as separate questions presented in one referendum have often been counted as different referendums.

<sup>4</sup> See also for details of referendums in individual countries the website of Direct Democracy <http://c2d.unige.ch/>, and A. Auer and M. BLtzer (eds.), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate, Aldershot, 2001), as well as country reports in the *East European Constitutional Review* and *RFE/RL Newslines* (<http://www.rferl.org>).

a three-fourths of all citizens who have voting rights must consent to amending Article 1 of the Constitution (on independence). Hungary, in fact, reduced the minimum turnout requirement of 50 per cent by a constitutional amendment in 1997, shortly before NATO referendum; a valid referendum now requires the approval by 25 per cent of the total electorate. So did also Latvia ahead of the EU-referendum. This issue will be addressed in the next section.

These high turnout requirements render the securing of a successful referendum a challenging exercise. As a matter of fact, more than half of the referendums within recent years have failed to meet the quorum. Apart from the enthusiastic participation in the referendums of the early 1990s on independence and on the adoption of new constitutions, Table 2 shows that 11 out of 20 referendums from 1994 onwards (not including EU accession referendums) have been invalid due to low turnout rates, and the turnout remained below 50 per cent in 18 cases.

Another difficulty is that an unsuccessful referendum may block a treaty for several years. In the case of an invalid or a negative result, a new referendum on the issue may not be re-initiated within four years in Poland, three years in Slovakia, two years in the Czech Republic, one year in Slovenia and, in the case of a constitutional amendment referendum, in Estonia and Lithuania (see Table 1). In Estonia, the Parliament is also to be dissolved in such circumstances.

Table 1 Minimum turnout requirements in CEE referendums<sup>5</sup>

Country	Minimum turnout	Type of referendum	Prohibition to repeat the referendum
Lithuania	3/4 all citizens who have voting rights	Referendum on amending art. 1 on independence	1 year for constitutional amendment referendum
	50% turnout	Ordinary referendums and referendums on amending ordinary constitutional provisions	
Latvia	50% turnout	Constitutional amendment referendums	–
	Half of the turnout rate of the previous parliamentary elections	Ordinary referendums and, since 2003, for EU referendums	
Slovakia	50% turnout	All referendums	3 years
Bulgaria	50% turnout	All referendums	–
Slovenia	50% turnout	Constitutional amendment referendums	1 year
	–	Ordinary referendums	
Poland	50% turnout	Ordinary referendums, in order to be binding (otherwise consultative referendum)	4 years
	–	Constitutional amendment referendums	
Hungary	25% approval of all citizens who have voting rights	Since 1997 for all referendums as a result of an amendment adopted before NATO-referendum	–
	50% turnout	Before 1997 for all referendums	
Estonia	–	All referendums	1 year for constitutional amendment referendum
Romania	50%	All referendums	–
Czech Rep.	–	Currently referendum may be held only for EU accession	2 years

<sup>5</sup> This Table is from Albi, *EU Enlargement*, above note 1. A modified version of this Table was published earlier in Albi, “Referendums in the CEE Candidate Countries”, above note 1, at 66.

Table 2 Referendums in CEE (other than EU-referendums)<sup>6</sup>

Country	Year	Issue	Turnout	Remarks
Lithuania	1991	Independence	84%	
	May 1992	Constitutional amendment establishing a presidential system	58%	Failure, as 50% approval of the total electorate required
	June 1992	Withdrawal of Soviet troops	76%	
	Oct. 1992	Constitution	74%	
	1994	unlawful privatisation; compensation for lost savings to inflation victims; early parliamentary elections	37%	Invalid
	Oct. 1996	Expenditure of state budget; compensation for assets lost prior to 1990; decrease in size of Parliament (by amending arts. 55, 57 and 131 of the Constitution)	52%	
	Nov. 1996	Purchase of agricultural land by EU citizens	40%	Invalid
Słowacja	1994	Transparency of privatisation	20%	Invalid
	1997	NATO membership; nuclear weaponry and military bases	9.5%	Invalid
	1998	Privatisation of main state enterprises	44%	Invalid
	2000	Early elections	20%	Invalid
	2004	Early elections	36%	Invalid
Poland	1996	Privatisation	33%	Invalid
	1997	New Constitution	43%	No minimum
Hungary	1990	Procedure of presidential elections	14%	Invalid
	1997	NATO membership	49%	Threshold majority 25% of the total electorate
Latvia	1991	Independence	88%	
	1998	Amendments to Citizenship Act	67%	
	1999	Amendments to Pensions Act	25%	Invalid
Slovenia	1990	Independence	93%	
	1996	Amendments to the electoral law	38%	Declared successful by the Constitutional Court for reasons of 3 different referendum questions being submitted
	1998	Consultative referendum on reform of local government system		Only electors of affected border areas were asked to participate
	1999	Referendum on funding the construction of power plant TET3	27%	No minimum
	2001	Amendments to Law on Infertility Treatment	33%	No minimum
	Jan. 2003	On privatisation of Telephone society and railways	31%	No minimum
	Sept. 2003	On Sunday sales	28%	No minimum
2004	Rights of Former Yugoslav citizens	31.5%	Non-binding	
Estonia	1991	Independence	82%	
	1992	Constitution	67%	
Romania	1991	Constitution	66%	
Bulgaria and the Czech Republic have not held referendums over the last couple of decades (until the EU-referendum in the latter case). Results of accession referendums are available below in Table 4.				

<sup>6</sup> This Table is from Albi, *EU Enlargement*, above note 1. A more limited version of this Table was published in Albi, "Referendums in the CEE Candidate Countries", above note 1, at 67–68.

## Public opinion and euroscepticism

Although the accession referendums, as will be seen in the next section, were won by large majorities of votes and thus appear to convey a great deal of enthusiasm towards membership of the European Union amongst the populations of Central and Eastern Europe, the preparations for these referendums, in fact, took place in a rather different environment. Regardless of EU accession being an undisputed priority amongst the political elites in the candidate countries, and the marginal nature of the Eurosceptic movements that were mainly found amongst the fringe parties outside the parliaments, public opinion in a number of countries did not subscribe to this enthusiasm. The picture varies across different countries (see Table 3), but there was a tendency for popular support to decrease the more people realised the economic and social cost of speedy adoption of EU commitments.

In 2000–2001, support for EU entry was under or on the border of 50 per cent in six candidate countries (Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic and Slovenia, according to national public opinion surveys; it should be noted though that the Eurobarometer surveys and some national polls have shown higher support rates (see Table 3). The highest number of people against EU accession was recorded in Estonia in May 2001, when 59% would have voted against EU accession. However, Estonia's victorious performance in the 2001 Eurovision song contest, and public enthusiasm surrounding the holding of the 2002 Eurovision in Tallinn, strikingly increased the support for the EU to 54% by August 2001.<sup>7</sup> Since then, Latvia has taken up the position of the most eurosceptic country: 43% intended to vote against EU entry in 2001, had the referendum been held then. In the three Baltic countries and the Czech Republic, support for accession has also been consistently low in the preceding years. On the other hand, the support rates have been constantly high in Bulgaria and Romania, countries further away from accession, as well as in Hungary and Slovakia. In Poland, euro-optimism decreased from 80% in May 1996 to 55% in June 1999, as the cost of adopting the EU environmental, technical and social standards became visible.<sup>8</sup>

With the accession drawing closer, a shift towards a more „euro-realist“ or even eurosceptic stance also occurred amongst some more mainstream parties. For instance, Hungary's FIDESZ party, moving from the government to the opposition in the aftermath of the 2001 elections, started to highlight in its so-called „yes, but“ campaign the potential problems accompanying the accession process. In Estonia, the Centre Party, one of the leading parties especially amongst the countryside population, voted in its annual congress in August 2003 against EU membership.

---

<sup>7</sup> Reported respectively in *Postimees* 19.05.2001 and *Postimees*, 25.08.2001.

<sup>8</sup> G. Blazycza and M. Kolkiewicz, „Poland and the EU: Internal Disputes, Domestic Politics and Accession“ (1999) 15 *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, at 137.



The Czech Communist Party has called on voters to outright reject EU accession,<sup>9</sup> and the same view was taken by the Socialist Party in Latvia.<sup>10</sup> In Poland, the position of the right-wing anti-EU parties Self-Defence and the League of Polish Families has consistently strengthened.

**Table 3 Public support for joining the EU<sup>11</sup>**

	1996–1997		2000–2001		2002	
	pro (%)	contra (%)	pro (%)	contra (%)	pro (%)	contra (%)
Romania	70–80	2–4	76–85	3–4	85–86	4
Bulgaria	49–57	4	70–80	4	61–73	7–14
Slovakia	46–62	9	65–76	10–16	68–69	10–27
Hungary	47–56	9–15	54–70	10–15	72–76	6–10
Poland	63–80	5–7	44–60	26	53–67	22–25
Slovenia	47–57	14–18	42–63	22	55–56	27–28
Czech Rep.	43–49	11–15	38–54	14–22	41–51	17–36
Estonia	29–35	14–17	38–54	27–59	38–54	28–38
Latvia	34	13	38–53	31–37	37–42	38–43
Lithuania	35–40	6–13	47–50	20–21	50–57	17–25

The reasons for euroscepticism vary in individual countries, but some common issues could be pointed out. These include the economic cost of speedy adoption of the EU's rather expensive environmental, technical and other standards; the fear of losing national identity and sovereignty (especially so in the Baltic countries); the rise of prices after accession; the fear of becoming second-class members, especially after the EU's proposal to grant just 25 per cent of the agricultural subsidies to the farmers of the acceding countries; the sensitive question of sale of land to foreigners; and the governments' having to give priority to the EU demands rather than financing some more urgent priorities such as healthcare and education. In Estonia, euroscepticism has mainly formed a protest against the Government's decade of ultra-liberal policies and, in addition, there are fears regarding the cost of harmonisation, the loss of Finnish mass tourism due to the abolition of tax-free shopping, and the loss of low-cost import markets of raw materials due to the customs union.<sup>12</sup> The Lithuanians' concerns revolve particularly around the

<sup>9</sup> "Czech Communists Call for 'No' Vote in EU Referendum", *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 79, Part II, 25.04.2003.

<sup>10</sup> "Latvian Socialist Party Called People to Say No in Referendum", *BNS News*, 11.08.03.

<sup>11</sup> This Table is based on public opinion surveys available at the Eurobarometer websites [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion) and <http://europa.eu.int/comm/enlargement/opinion/>, and national polls reported in the *RFE/RL Newline* (<http://www.rferl.org>). Since the questions posed and the methodology used vary and the national polls tend to show lower support rates, the Table provides the lowest and highest rates reported during the given period, in order to offer a general overview of the support rates.

<sup>12</sup> See for a wider discussion P. Ehin, "Estonian Euroscepticism: A Reflection of Domestic Politics?" (2002/2003) 11/12 *East European Constitutional Review*, No. 4/1.

expected closure of the country's principal energy source, the nuclear plant of Ignalina. In the Czech Republic, the EU is seen as „overregulating, socialist and collectivist in comparison with Czech liberalism“,<sup>13</sup> which” also holds true for many circles in Estonia. The views of Czechs have also been influenced by consistent eurosceptic statements of the President Vaclav Klaus who, albeit supporting the accession in general, regards EU membership as „a marriage of convenience, but not of love“<sup>14</sup>. In some countries (e.g. Poland, Estonia, Latvia), it has also been pointed out that the EU's low reputation partly owes to the fact that the governments have justified many unpopular and costly decisions by pleading EU requirements, even where the connection is rather tenuous or even non-existent. In fact, in the Baltic countries, the principal argument for EU membership has been their security with regard to Russia: according to a poll conducted in 2000, two-thirds of Estonians considered Russia to be a threat to Estonia's independence, and it was commented that the result of the referendum was dependent on developments in Russia.<sup>15</sup> On the other hand, the Slovenes have been primarily concerned about having to wait for the less prepared countries, while being themselves well advanced, especially in economic terms.

---

<sup>13</sup> C. Perron, “Views of Czech Local Politicians on European Integration”, European University Institute, Robert Schuman Centre Working Paper No. 2000/39 (Florence, 2000), at 17–18.

<sup>14</sup> “Czech President Says EU Accession is No ‘Marriage of Love’”, *RFE/RL Newslines*, Vol. 7, No. 73, Part II, 16.04.2003.

<sup>15</sup> J. Kivirähk, “Eestlased kardavad Venemaad, muulased mitte” [Estonians are afraid of Russia, non-Estonians not], *Eesti Päevaleht*, 29.03.2000, and M. Kirch, “Eestlaste otsus tulevasel euroreferendumil sõltub Venemaast” [Estonians' decision in the euroreferendum depends on Russia], *Eesti Päevaleht*, 28.03.2000.

## Accession referendums

Notwithstanding the above concerns, the referendums on the entry to the EU were overwhelmingly won, especially compared with EU-referendums amongst the “old” member states. Indeed, approximately 92% voted in favour of accession in the Slovak referendum (16–17 May 2003), 91% in Romania (18–19 October), 90% in Slovenia (23 March) and Lithuania (10–11 May), 84% in Hungary (12 April), 77% in Poland (7–8 June) and the Czech Republic (14–15 June), 68% in Estonia (14 September), and 67% in Latvia (20 September). The results are also presented in Table 4.

Table 4 EU Accession referendums<sup>16</sup>

Country	Type of referendum	Date (2003)	Turnout	“Yes”	“No”
Slovenia	Ordinary	23 March	60.3	89.6	10.4
Hungary	Ordinary	12 April	45.6	83.8	16.2
Lithuania	Ordinary	10–11 May	63.3	91.0	8.9
Slovakia	Ordinary	16–17 May	52.2	92.5	6.2
Poland	Ordinary	7–8 June	58.9	77.5	22.6
Czech Republic	New type – EU accession	13–14 June	55.2	77.3	22.7
Estonia	New type – accession and „supplementing“ of the Constitution	14 September	64.0	66.9	33.0
Latvia	New type – EU accession	20 September	72.5	67.0	32.3
Romania	On constitutional revision	18–19 October	55.7	91.0	8.9
Bulgaria	Not yet held	—	—	—	—

However, this successful end-game was preceded by a few years of anxiety and political and procedural manoeuvring, due to the above-discussed minimum turnout requirements, high proportion of earlier unsuccessful referendums, and relatively eurosceptic public opinion.

To start with, a number of countries considered not holding a referendum at all, even though recourse to referendums has otherwise been frequent, including ones on relatively minor issues. In Poland, it has been reported that the Government disliked the idea of holding a referendum given the slippage in pro-EU sentiment in the public opinion polls in 1999–2000,<sup>17</sup> and that a referendum was equally unlikely

<sup>16</sup> This table is from Albi, EU Enlargement, above note 1. The Table is compiled on the basis of data available at <http://www.euractiv.com>.

<sup>17</sup> Blazycza and Kolkiewicz, “Poland and the EU”, above note 8, at 141.

due to the Parliament's concern about constantly low election rates.<sup>18</sup> In the Czech Republic, the Government initially opposed a referendum on the EU, and accession by means of a parliamentary ratification of the accession treaty was preferred in many circles.<sup>19</sup> In Estonia, it was not clear until 2001 whether a referendum would be held at all; the then President Meri proposed to hold a referendum a few years after joining the EU, so that the people could decide whether they want to continue EU membership.<sup>20</sup> A political consensus among the Parliament's parties was finally achieved in March 2001,<sup>21</sup> on holding a referendum on the accession as an issue of national importance, as opposed to a more challenging constitutional amendment referendum. Objection to holding a referendum was also encountered in many of Lithuania's governing circles, where ratification of the accession treaty by the Parliament was favoured instead;<sup>22</sup> the Rapporteur of the constitutional amendment Working Group has pointed to the difficulty of achieving a majority with 50% turnout, given the low public support rates for the EU.<sup>23</sup> On the other hand, the Slovenian Government made it clear from the outset that a referendum would be held in the country prior to the ratification of the Accession Treaty.

Amongst those countries where amendment of the constitution is subject to a referendum, a constitutional amendment referendum was only held in Romania. The Baltic countries, where a referendum is required for the amendments affecting sovereignty, interpreted the accession in a manner which did not find that the EU would significantly affect sovereignty, and created instead new types of referendums for EU accession, which involved a facilitation of procedural requirements. In Estonia, it was decided not to amend the Constitution at all, although an authoritative expert commission had found in 1998 that Article 1, which declares Estonia's independence and sovereignty to be eternal and inalienable and the amendment of which may only take place by way of referendum (Art. 162), does not allow EU entry without a prior amendment, and that some other constitutional provisions were also in a manifest conflict with EU law.<sup>24</sup> Instead, due to the difficult

<sup>18</sup> W. Czaplinski, "L'Intégration européenne dans la constitution polonaise de 1997" (2000) *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, at 171.

<sup>19</sup> Perron, "Views of Czech Local Politicians" above note 13, at 20; D. Plichta, "Czech Law Settles Referendum on EU-Membership", *Current Concerns*, No. 5, 26.11.2002, <http://www.currentconcerns.ch/archive/20020309.php>.

<sup>20</sup> H. Roonemaa, "Meri: rahvas võiks aastate pärast hääletada euroliidust välja astumist" [Meri: the people could vote on secession from the EU after a few years], *Eesti Päevaleht*, 05.05.2001.

<sup>21</sup> "Erakonnad jõudsid euroreferendumi suhtes kokkuleppele" [The parties reached an agreement with regard to euroreferendum], *Eesti Päevaleht*, 17.03.2001.

<sup>22</sup> Reported by G. Vitkus, "Referendums on the Membership in the European Union: the History, Issues and Lessons for Lithuania. Summary", 2003, available at <http://www.leidykla.vu.lt/inetleid/politol/25/s1.html>.

<sup>23</sup> V. Vadapalas, "Lithuania: The Constitutional Impact of the Enlargement at National Level", in A. Kellermann, J. De Zwaan and J. Czuczai (eds.), *EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level* (Asser Press, The Hague, 2001), at 351; also "Constitution Watch – Lithuania" (2002) 11 *East European Constitutional Review*, No. 3.

<sup>24</sup> "Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt" [Potential accession to the European Union and its consequences to Estonian constitutional law], Report of the Constitutional Amendment Expert Commission of Estonia, 1998, in Estonian at <http://www.just.ee/juridica2.html>.

amendment procedure, eurosceptic public opinion and sensitivity of delegation of sovereignty, the Constitution was „supplemented“ by an independent constitutional act, which laconically states that after the accession the Constitution will be interpreted in the light of the Accession Treaty. In parallel, the Referendum Act was amended in October 2002 to permit holding together two types of referendums – on the „supplementing“ of the Constitution and on accession as an „important national issue“. Thus, the people were asked in a single question whether they approve the supplementing of the Constitution and the accession to the EU. Initially, two separate questions had been envisaged, but there was a risk of a constitutional deadlock should one be answered in the affirmative and the other in the negative.

In Latvia, the constitutional amendment Working Group found that the Constitution did not provide for possibilities of holding an EU referendum because accession would be nothing more than fulfilling obligations undertaken under an international treaty, and thus would not harm sovereignty and independence in Articles 1 and 2,<sup>25</sup> for the amendment of which a referendum, with a minimum turnout of 50 per cent, is required. Therefore, a new type of referendum was created for EU-issues, which has a lower turnout requirement (art. 79). Namely, the minimum turnout is reduced from 50 per cent (as required for constitutional amendment referendums under art. 79) to half of the turnout rate of the previous parliamentary elections. Since the turnout rate was 72 per cent in the 2002 parliamentary elections, the minimum turnout for EU accession referendum thus constituted 36 per cent.

In Lithuania, the need for a constitutional amendment referendum was rejected by the constitutional amendment Working Group for the reason that the EU forms just an international organisation and does not impinge upon Lithuania's independence.<sup>26</sup> A new Referendum Law was adopted on 4 June 2002, which simplified the procedure.<sup>27</sup> The new Law dropped a clause requiring that one-third of all the country's voters had to vote in favour in order to adopt a decision, although the minimum turnout requirement of 50 per cent for the validity of a referendum was retained. However, the threshold majority was kept for referendums on joining international organisations that involve assignment of sovereign rights, where at least 30 per cent of the total electorate must still vote in favour. The new Referendum Law provides two types of referendums: binding and consultative. Binding referendums are to be held on the amendment of the Constitution and on

<sup>25</sup> *The Theoretical Foundation of the Amendments to Satversme proposed by the Working Group* (Ministry of Justice of the Republic of Latvia, Riga, November 2001), at 6ff.

<sup>26</sup> “Republic of Lithuania Constitutional Law on the Amendment of Articles 136 and 138 of the Constitution of the Republic of Lithuania. Draft of the Working Group established under the Seimas Chancellery”, in *Stojimas I Europos Sajunga Ir Konstitucija. Seminaro Medziaga 29–30.06.1999* (Eugrimas, Vilnius, 2000), at 141ff.

<sup>27</sup> “Constitution Watch – Lithuania” (2002) 11 *East European Constitutional Review*, No. 3; “Lithuanian Parliament Passes New Referendum Law”, *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 104, Part II, 05.06.2002.

participation in international organisations when it involves a partial transfer of powers of state bodies; the latter was also used for the entry into the EU.

In most countries, wariness about meeting the turnout requirements triggered some procedural manoeuvres, or proposals to this effect. One of these has been the lowering of the turnout threshold. As seen above, the turnout requirement was reduced in Latvia, Hungary having done so already in 1997 ahead of the NATO referendum. In Poland, the Parliament adopted a statute that allowed it to ratify the accession agreement itself in case the turnout were to remain under 50 per cent. Some opposition members of the Sejm asked the Constitutional Tribunal to review the constitutionality of this law, but such mechanism was found to be correct by the Court.<sup>28</sup> In Lithuania, the Prime Minister Algirdas Brazauskas recommended reducing the turnout requirement in January ahead of the referendum,<sup>29</sup> and the same has been suggested in Romania by the President Ion Iliescu.<sup>30</sup> Proposals have also been repeatedly voiced to this effect in Slovakia. In the Czech Republic, the requirement for a minimum turnout of 50 per cent was one of the main reasons why the Referendum Law underwent several years of deliberations, along with disputes on whether there should be a two-year prohibition period before repeating a referendum in case of a failure.<sup>31</sup>

Another way of dealing with the issue of turnout has been the extension of the referendums over two days. The referendum laws were amended in this respect in Lithuania, Slovakia, the Czech Republic, Poland and Romania. Latvia's Parliament too considered such option, but extended instead the voting time by three hours.<sup>32</sup> In Romania, the extension was effected by amending the Referendum Law, which is an „organic“ law, by means of an ordinance; such a move encountered criticism about its constitutionality.<sup>33</sup> Poland amended the Referendum Law once more on 10 May 2003, in order to allow the Central Election Commission to disclose the turnout after the first day of the referendum, with the aim of mobilizing voters to show up on the second day.<sup>34</sup> A number of countries considered the option of holding a consultative rather than a binding referendum, including Estonia, Lithuania and Poland. For instance, in Lithuania, the Coordination Council of the Information Campaign for Entry to the EU recommended in February 2003 to downgrade the referendum to an advisory referendum, in order to avoid the

---

<sup>28</sup> Decision of 27.05.2003.

<sup>29</sup> “Lithuanian Premier Wants to Lower the Bar in EU Referendum”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 13, Part II, 22.01.2003.

<sup>30</sup> “Romanians Approve New Constitution”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 200, Part II, 21.10.2003.

<sup>31</sup> “Czech Senate Approves EU Referendum Legislation”, *RFE/RL Newline*, Vol. 6, No. 178, Part II, 20.09.2002; Perron, “Views of Czech Local Politicians”, above note 13, at 20; Plichta, ‘Czech Law Settles Referendum’, above note 19.

<sup>32</sup> *RFE/RL Baltic States Report*, Vol. 4, No. 29, 16.

<sup>33</sup> “Extremist Party Criticizes Decision to Hold Two-day Referendum”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 195, Part II, 14.10.2003.

<sup>34</sup> “Polish Parliament Changes Referendum Law to Boost EU Vote’s Turnout”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 88, Part II, 12.05.2003.

minimum turnout requirement.<sup>35</sup> Later in spring, the Lithuanian Parliament adopted a bill that allowed the removal from the list of approximately 200,000 persons who had travelled abroad and would thus have been unlikely to participate in the referendum; however, this bill was vetoed by the President in May shortly before the referendum.<sup>36</sup>

Various other devices were made recourse to in order to encourage turnout. In Poland, the Pope John Paul II summoned Poles to vote in favour of EU membership. This was followed by a letter, read aloud in Catholic churches throughout the country on 1 June, where bishops called on the faithful to vote in the EU referendum.<sup>37</sup> Further, the Government allowed the students to vote in universities, as many of them would not have been able to travel home, and free rides to the polling stations were provided by Warsaw's taxis to the elderly.<sup>38</sup> In Romania, free football tickets were distributed to voters.<sup>39</sup> In Lithuania, the President and the Prime Minister made a dramatic TV appeal in the evening of the first day to encourage people to vote. In addition, Catholic priests summoned the people on Sunday's mass to go from churches to polls, and a super-market chain offered free bottles of beer and chocolate to those who had voted.<sup>40</sup> In many countries, the EU-referendums were criticised for rather aggressive and one-sided campaigns. For instance, according to Lithuanian observers, a critical tone was practically missing in the country's media,<sup>41</sup> and the government in Hungary has been accused for Communist-style propaganda<sup>42</sup>.

Finally, the timing of the referendums was carefully tailored. In the summer of 2002, the leaders of the Vishegrad countries proposed to co-ordinate their referendums, starting with the most pro-EU Hungary and moving then to more eurosceptic Poland and the Czech Republic. This was aimed to benefit from the so-called „domino theory“, anticipating that „yes“-votes in countries that enjoyed firm public support for accession would help relieve hesitations of the more sceptical publics.<sup>43</sup> This was also made use of in the Baltics – the referendums started in Lithuania as the most pro-EU country, and ended with Latvia where the support

<sup>35</sup> “Is EU Vote to Be Downgraded to ‘Advisory’ Referendum?”, *RFE/RL Baltic States Report*, Vol. 4, No. 7, 28.02.2003.

<sup>36</sup> “Lithuania’s Council of National Communities Supports EU Membership”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 85, Part II, 06.05.2003.

<sup>37</sup> “Polish Roman Catholic Church Urges Faithful to Vote in EU Referendum”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 102, Part II, 02.06.2003.

<sup>38</sup> “Poola euroreferendumit ähvardas läbikukkumine” [Polish EU-referendum was threatened by a failure], *Postimees*, 09.06.2003.

<sup>39</sup> M. Percival, “Promoting the Highest Law in the Land ... by Breaking the Law”, in *Vivid* (Bucharest English language magazine), November 2003, also available at [http://www.thinktankromania.ro/documents/Vivid%20Nov%2003%20\(Link%2040\).pdf](http://www.thinktankromania.ro/documents/Vivid%20Nov%2003%20(Link%2040).pdf).

<sup>40</sup> “Leedu huüäletas nagu iseseisvust taastades” [Lithuania voted as when re-establishing independence], *Postimees*, 13.05.2003; „Lithuanians Overwhelmingly Approve EU Membership”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 88, Part II, 12.05.2003.

<sup>41</sup> C. Ishkauskas, “Esmatähtis on kartul, referendum tuleb pärast” [Potatoes are of primary importance, referendum follows afterwards], *Postimees*, 14.05.2003.

<sup>42</sup> “As Finger-Pointing Follows Low Turnout”, *RFE/RL Newline*, Vol. 7, No. 71, Part II, 14.04.2003.

<sup>43</sup> Ehin, “Estonian Euroscepticism”, above note 12.

for the EU had been the lowest. There were also proposals to hold referendums on days of symbolic importance, albeit to no avail. For instance, the Polish Prime Minister Leszek Miller proposed to hold the EU-referendum in May 2003 because of the historical significance of this month commemorating the end of the Second World War, which led to the division of Europe.<sup>44</sup> The Baltic Assembly called upon the three Baltic countries to hold simultaneous EU-referendums on 23 August 2003, in order to celebrate the Baltic unity demonstrated in 1989, when two million people formed a chain from Vilnius to Tallinn in a call for independence, on the fiftieth anniversary of the Molotov-Ribbentrop Secret Pact.

Notwithstanding the above „manoeuvres“, the turnout still remained relatively modest in Hungary (42% – which translates into support by 38% of eligible voters); Slovakia (52%) and Romania (56%). In Romania, Poland and Lithuania, anxiety was caused by the low participation on the first day (14%, 17% and 23% respectively). On the other hand, the Slovak turnout rate could be celebrated for it being the first successful referendum in the country.

The irregularities surrounding the referendums triggered in some countries challenges in the constitutional courts. In Estonia, altogether nine complaints were submitted to the National Court concerning the referendum; these were rejected on procedural grounds (e.g. passing of a deadline). These challenges were closely related to those brought against the „supplementing“ rather than „amending“ of the Constitution. To start with, Mr. Kalle Kulbok, the leader of Estonia’s eurosceptic movement, asked the Court to review the compatibility of the Accession Treaty with the Constitution. Referring to the aforementioned 1998 Opinion of the Constitutional Expert Commission, where it had been found that EU entry requires a prior amendment of Article 1 by means of a referendum, Kulbok argued that the Accession Treaty should not have been concluded until after such amendment. He also challenged the legality of the fusion of two types of referendums.<sup>45</sup> According to him, the question – „Do you support accession to the European Union and the adoption of the Law on Supplementing the Estonian Constitution“ is a multi-part question, which leaves voters in confusion as to which question was to be answered. Further, he argued that „supplementing the Constitution was void because the Referendum Law does not allow adoption of laws by means of a referendum on an „important national issue“. In addition, he claimed that the accession referendum cannot be regarded as a mixture of a constitutional amendment referendum and a referendum on an „important national issue“, because the referendum outcomes are to enter into force at different times under Article 63 of the Referendum Law. Another claim was brought by Helle Vilu and the Estonian Voters Union, who argued that the referendum question contained two mutually exclusive parts, since it is not possible to join the EU before the amendment of the Constitution. In addition, they argued that it is not possible at the same time to keep Estonia’s

---

<sup>44</sup> “Polish Premier Proposes to Hold EU Referendum in May 2003”, *RFE/RL Newswire*, Vol. 6, No. 169, Part II, 09.09.2002.

<sup>45</sup> Decision No. 3-4-1-12-03 of 29.09.2003, *Kulbok*, available at <http://www.nc.ee>.



sovereignty and independence, and grant part of it to the EU.<sup>46</sup> The claimants also argued that the Constitution can only be „amended“, and not „supplemented“ by an independent act. Most of the remaining seven complaints concerned the unclear formulation of the multi-part question, and the alleged procedural breaches of the Referendum Law. All claims were rejected by the Court on procedural grounds.

Amongst other countries, the far-right Justice and Life Party in Hungary claimed that Hungary’s referendum question was worded in an ambiguous manner. The Hungarian Supreme Court rejected this, finding the question to be in compliance with law.<sup>47</sup> In Romania, the Greater Romanian Party challenged the referendum results on the grounds of multiple voting, over-use of mobile balloting, and because of authorities’ offering incentives to participate in the referendum in several localities.<sup>48</sup> The Constitutional Court refused to rule on grounds of lack of competence.<sup>49</sup> In Latvia, members of the Socialist Party challenged in the Constitutional Court the legitimacy of the EU referendum, pleading its illegality given that the country’s non-citizen population (22%) could not participate in the vote.<sup>50</sup>

To borrow from a title of a presentation on the topic, the „ghost of euroscepticism did not materialise“.<sup>51</sup> On the contrary, the referendums were eventually won by large margins. With procedural changes and rather aggressive campaigns, all countries secured positive results. These moves are understandable in the light of the high costs involved in remaining outside the EU, especially those related to security concerns, as well economy. Given the dramatic history of Central and Eastern Europe, the countries could simply not afford to risk remaining outside the EU, in a geopolitical „grey zone“. However, some questions of legitimacy may remain and, perhaps, this would be a good occasion to consider facilitating the procedural requirements for future. For instance, some Lithuanian analysts have eloquently pointed out the „ethic or moral stakes“ concerning the referendum in their country,<sup>52</sup> or disapproved of the changes in „the rules of the game“, as this may involve some degree of manipulation of the laws and hence go against the principle of the rule of law, increasing public distrust in democratic values.<sup>53</sup>

<sup>46</sup> Decision No. 3-4-1-11-03 of 24.09.2003, *Vilu and Estonian Voters Union* case, available at <http://www.nc.ee>.

<sup>47</sup> Decision of 26.03.2003, reported in „Hungarian Supreme Court Rejects EU Referendum Challenge“, *RFE/RL Newslines*, Vol. 7, No. 59, Part II, 27.03.2003.

<sup>48</sup> „Romanian Opposition Parties, NGOs Challenge Constitutional Referendum“, *RFE/RL Newslines*, Vol. 7, Part II, 23.10.2003.

<sup>49</sup> Decision of 23.10.2003, reported in “Romanian Constitutional Court Validates Referendum”, *RFE/RL Newslines*, Vol. 7, No. 203, Part II, 24.10.2003.

<sup>50</sup> Reported in *RFE/RL Baltic States Report*, Vol. 5, No. 4, 10.02.2004.

<sup>51</sup> V. Pettai, “The Ghost that Didn’t Materialize: Estonian Euroscepticism and the EU Referendum”, paper presented in workshop “Les référendums d’adhésion à l’Union européenne”, organised by Groupe d’Analyses Electorales and Centre d’Etudes Politiques sur l’Europe du Nord, University of Lille, 13.10.2003, <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/gael/gaelje131003.html>.

<sup>52</sup> Reported by Vitkus, “Referendums on the Membership”, above note 22.

<sup>53</sup> “Debates on a Referendum on Lithuania’s Membership in the EU”, Lithuanian Free Market Institute, document of February 2003, <http://www.freema.org/Projects/Referendum.phtml>.

## Potential implications for the EU treaty amendment procedure

In the case of the accession referendums, the governments of the CEE accession countries succeeded in mobilising the people for a positive outcome due to the paramount importance of the issue. However, this exercise may be rather more difficult should referendums be held on the Draft Constitution or its future amendments. Indeed, the notoriously low turnout rates in the European Parliament elections of June 2004 strengthen the case for such concerns. The average turnout in the new member states from Central and Eastern Europe was just 26.4%, with the lowest results in Slovakia (16.7%), Poland (20.5%) and Estonia (26.7%).

In addition to referendums, several of the future CEE member states may undertake the cumbersome procedure of constitutional amendment in order to ratify future amendments to the Constitutional Treaty. This is because the treaties are likely to continue the tradition of narrowing the member states' sovereignty, given the EU's organisational difficulties in accommodating the dramatically increasing number of member states. Further, the CEE countries are likely to amend their constitutions rather than interpreting them in a broad manner because of two particular features of the CEE constitutions. Firstly, these constitutions possess a status of legal rather than political documents, in the aftermath of the 50-years experience with the declaratory Communist constitutions; they are clear, up-to-date and directly applicable documents.<sup>54</sup> The second feature is that the constitutions of the CEE countries share a distinctly „sovereignist“ character, in that they contain a complex set of provisions on and safeguards for sovereignty and independence.<sup>55</sup> These include the fact that the amendment of the constitutions or their sovereignty provisions is in many countries subject to a mandatory or optional referendum, requiring a high political and popular consensus. The Romanian Constitution requires a referendum for all constitutional amendments; the Baltic constitutions require referendums for amending the fundamental provisions, including sovereignty. In Latvia and Estonia, the amendment of ordinary provisions may also optionally be subject to a referendum, and in a number of countries, the constitutions prohibit conclusion of treaties which are in conflict with them. The Polish Constitution provides an optional referendum for amending the state-fundamental provisions. The Slovenian Constitution provides a referendum for any constitutional amendments, if it is so required by thirty Deputies. In Bulgaria, constitutional amendment may not be submitted to a referendum, but the Grand National

---

<sup>54</sup> Albi, *EU Enlargement*, footnote 1 above.

<sup>55</sup> The argument on “sovereignist” character of the CEE constitutions has been developed in more detail in A. Albi, “Post-modern versus Retrospective Sovereignty: Two Different Sovereignty Discourses in the EU and Candidate Countries?”, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, Oxford, 2003), 401ff.

Assembly has to be specially elected to amend issues concerning, *inter alia*, the changes related to the form of state or the form of government, direct applicability of the Constitution, supremacy of international law and ratification of any international instruments envisaging such problems. In comparison, referendums generally have an unimportant role in the constitutional amendment procedures of the EU member states and six of them are not using referendums at all.<sup>56</sup>

Considering the above-discussed difficulties and challenges in the „national constitutional procedures“ in the CEE accession and candidate countries, it is likely that discussions on facilitating the amendment procedure of the European Constitution will resume in future. Therefore, it would be fitting to explore which options have been considered so far for facilitating the procedure.

In broad lines, the proposals set forth in the EU Future Debate proceeded from the division of the treaties into two parts.<sup>57</sup> The fundamental part would be amended infrequently and in accordance with the „national constitutional procedures“. The second part, which would comprise the provisions of technical, functional and implementing nature and would not directly affect the member states' sovereignty, would be subject to an easier amendment procedure by EU institutions. The idea was first officially tabled by the so-called Dehaene-Group in 1999.<sup>58</sup> It was then considered in 2000 by the Robert Schuman Centre of the European University Institute (EUI), which produced a Draft Basic Treaty, on the mandate of the European Commission.<sup>59</sup> The treaty amendment was addressed in the Second Report examining the modalities of facilitating the amendment procedures.<sup>60</sup>

However, as concerns retaining unanimity for the constitutional part, a number of other challenges have been pointed out besides the above-discussed risk of blockage resulting from unsuccessful referendums. For instance, Peter-Christian Müller-Graff has expressed scepticism about the effective decrease in the need for amendments unless the Basic Treaty would be reduced to „a minimum of undisputed and highly abstract principles“, and he doubts that a final solution for the institutional structure could be found in view of the continuous contest between

<sup>56</sup> Germany, Luxembourg, Belgium, Greece, and, until the forthcoming referendum on the European Constitution, Spain and the Netherlands.

<sup>57</sup> See in more detail B. De Witte, „Entry into Force and Revision“ in B. De Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe* (EUI-RSCAS/AEL, Florence, 2003), available at <http://www.iue.it/RSCAS/Publications>, pp. 203–220.

<sup>58</sup> R. Weizsäcker, J.-L. Dehaene and D. Simon, „The Institutional Implications of Enlargement. Report to the European Commission. Brussels“, 18.10.1999, [http://europa.eu.int/igc2000/repoct99\\_en.pdf](http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_en.pdf).

<sup>59</sup> *A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties* (European University Institute, Robert Schuman Centre, Florence, 15.05.2000), <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>.

<sup>60</sup> *Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second Report on the Reorganising of the European Union Treaties* (European University Institute, Robert Schuman Centre, Florence, 31.07.2000), <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>.

<sup>61</sup> P.C. Müller-Graff, „The Future of the European Treaties: A Systematic Approach to a Basic Treaty“ in A. Von Bogdandy, P.C. Mavroidis and Y. Meny (eds.), *European Integration and International Coordination: Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann* (Aspen Publishers, The Hague, 2002), at 344.

„different forces of supranationality, national sovereignty and democracy“.<sup>61</sup> Further, the aforementioned Second Report of the European University Institute has pointed out that the solutions in the Intergovernmental Conferences have often come down to the lowest common denominator, therefore frequently necessitating new Intergovernmental Conferences. The Report also pointed out that exceptions have to be formulated for individual member states in an untransparent manner, and that the unanimity requirement for amending the treaties is rare in international organisations as well as in the constitutions of federal states.

Against the backdrop of these concerns, the following alternative mechanisms have been proposed. The EUI Report recommended a super-qualified majority of 4/5 or 9/10 of the member states representing 4/5 of the population, with a blocking majority of at least two states. In addition, the EUI Report recommended a wider use of the autonomous amendment procedures by EU institutions for issues of a technical nature, and the introduction of the so-called „negative ratification“, a mode borrowed from international law, according to which a treaty enters into force unless a notification of disagreement is submitted. Amongst other proposals, the President of the Convention, Valéry Giscard d’Estaing, has on several occasions called for holding an EU-wide referendum, which has been supported by a letter of ninety-six delegates of the Convention.<sup>62</sup> In practice, this is more likely to take the form of simultaneous referendums in those member states that have a tradition of holding referendums, and parliamentary ratifications in the others. Amongst other proposals, the Commission has offered a controversial secession clause for non-ratifying countries in one of its drafts for a constitutional treaty, known as the „Penelope“. Proposals have also been put forward for creating special bodies for amending the secondary treaty, and for making more frequent recourse to the mechanisms of enhanced cooperation and flexibility.

Although it is beyond the scope of this study to examine the amendment process further, one possibility to explore in future could be the use of national constituent bodies, perhaps to be called „national conventions“, in the process of ratification. These „national conventions“ could be composed of members of national parliaments, as well as of representatives of regional and local governments and of civic society. The advantage of such expanded fora lies in providing a higher legitimacy than normal parliamentary ratification to future EU treaty amendments, which is important given the far-reaching constitutional implications of EU treaties, in comparison with ordinary international treaties. A further advantage of such a mechanism is that it would help to avoid the well-known shortcomings of national referendums: populism, EU-debates’ being hijacked by domestic issues or even (un)popularity of the national government, as well as the constant threat of a new treaty being blocked by one or two countries.

---

<sup>62</sup> “Call for EU-wide Referendums on New Constitution”, 13.06.2003, <http://www.eubusiness.com>.