

## Irská referenda týkající se záležitostí EU

*Marek Chmel, Jan Kust*

### I. Úvod

Poté, co v referendu<sup>1)</sup>, které se konalo 12. června 2008, překvapivě vysokým rozdílem 53,4 % : 46,6 % odmítli občané Irska ratifikaci tzv. Lisabonské smlouvy, nastalo období zvažování dalšího osudu této smlouvy i samotné evropské integrace.

Doposud se objevila řada variant, kterými by bylo možné postupovat<sup>2)</sup>. Vedle doplnění stávajícího textu Lisabonské smlouvy o protokoly či výjimky - tzv. *opt-outy*, které by učinily Lisabonskou smlouvu přijatelnější v případném druhém referendu, které by se v Irsku konalo, se jedná i o doplnění stávajícího textu o právně nezávazná prohlášení či deklarace Evropské rady, případně v kombinaci s vnitrostátním nastavením nových pravidel v Irsku. Dále je také možné zachovat



stávající právní rámec primárního práva a podle něj pokračovat dále. Je také možné uvažovat o začlenění změn do přístupové smlouvy s některou z kandidátských zemí a variantou řešení je i vyjednání úplně nové smlouvy, která by plně nemusela navazovat na Lisabonskou smlouvu.

Mezi méně diskutované varianty dalšího postupu se vedle nereálného dočasného vystoupení Irska z EU, které není řešení jako takové, ale pouze oddálení řešení pro samotné Irsko, patří i možnost ratifikace Lisabonské smlouvy pouze v irském parlamentu. Právě této variantě se mimo jiné věnuje následující příspěvek. Hlavní cílem příspěvku je ovšem přinést ucelený přehled výsledků referend konaných v Irsku v záležitostech EU a změn, které tato referenda přinesly.

- 1) Irsko je jediným členským státem EU, kde se mohli občané v referendu ke smlouvě vyjádřit, zbylých 26 států se rozhodlo pro proces ratifikace smlouvy národními parlamenty.
- 2) Blíže viz Chmel, M.: *Varianty vývoje po irském referendu k Lisabonské smlouvě*. Parlamentní institut, červenec 2008.



## Výsledky Irských referend týkajících se evropských záležitostí<sup>3)</sup>

Referendum	datum konání	Ano (%)	Ne (%)	účast (%)
Vstup do ES	10.5.1972	83,1	16,9	70,9
Jednotný evropský akt	26.5.1987	69,9	30,1	43,9
Smlouva o EU	18.6.1992	68,7	30,8	57,3
Amsterodamská smlouva	22.5.1998	61,7	38,3	56,2

### II. Referendum o přistoupení Irska k EU

Pokud se podíváme na genezi irské ratifikace primárního práva, zjistíme, že 10.5. 1972 byl v referendu schválen třetí dodatek irské ústavy<sup>4)</sup>, který však neřešil konkrétní rozpory mezi ústavou a zakládacími smlouvami, ale pouze obecně schválil přístup Irska k ES a tím zakotvil obecnou přednost primárního práva v kolizi před ústavními normami.

To, že bude pro tento případ potřeba potvrzení rozhodnutí obou komor *Oireachtas* (irský parlament) – *Seanad* (horní komora) a *Dáil* (dolní komora), bylo jasné ze znění článku 46 irské ústavy, který o jejich změnách ve svém druhém odstavci

říká, že každý návrh na změnu této ústavy musí být iniciován jako návrh zákona v *Dáil Eireann* a poté co byl přijat nebo se má za to, že byl přijat oběma komorami *Oireachtas*, musí být předložen v referendu k rozhodnutí lidu v souladu se zákonem, který upravuje referendum a který je účinný danému datu.<sup>5)</sup>

Tento dodatek byl do lidového hlasování předložen vládou strany *Fianna Fáil* – Republikánská strana<sup>6)</sup> a jejím premiérem<sup>7)</sup> *Jackem Lynchem*. Tuto změnu ústavy a vstup Irska do ES podporovala také hlavní opoziční strana *Fine Gael* - Strana spojené-

5) Pro odkazy na ústavy členských států srovnej: Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie 1. Díl*. Linde, 2004. a Klokočka, V.: *Ústavy států Evropské unie 2. Díl*. Linde, 2005.

6) The Republican Party – také překládáno do anglického jazyka jako *Soldiers of Destiny* – viz. Ó Dónaill, N.: (1977). in (advisory ed. Tomás de Bhaldraithe): *Foclóir Gaeilge-Béarla*. Dublin: An Gúm, s. 512, 540.

7) Taoiseach.

3) Miller, V.: *The Irish Referendum on the Treaty of Nice*. RESEARCH PAPER 01/57, INTERNATIONAL AFFAIRS AND DEFENCE SECTION, HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 21.6. 2001.

4) The Third Amendment of the Constitution of Ireland- Amendment No. 3/1972.



ho Irska<sup>8)</sup>, zástupci zaměstnavatelů a farmářů, proti naopak byla *Labour party* a zástupci odborů.

### III. Jednotný evropský akt a důvod pozdějších referend

V roce 1987 byl běžným ratifikačním procesem (parlament) schvalován Jednotný evropský akt (dále též jen „JEA“), avšak historik *Raymond Crotty*, odpůrce ES, zažaloval premiéra z důvodu, že JEA byl v rozporu s ústavou a tudíž by měl být schválen referendem. Případ se dostal k soudu, před *High Court of Ireland*, který jednomyslně žalobu zamítl.<sup>9)</sup> Avšak odvolací soud (*Supreme Court of Ireland*) žalobě vyhověl, a sice pouze v jednom bodě, totiž v oblasti zahraniční politiky.<sup>10)</sup> Navíc rozhodl rozdílem pouhého jednoho hlasu (3 ku 2)<sup>11)</sup> – v odůvodnění pak soudce *Thomas Finlay* uvedl, že ratifikace smlouvy o přistoupení k ES/EU referendem slouží zároveň jako zmocnění k přijímání dodatků zakládajících smluv potud, pokud dodatky nemění základní rámec či

8) The United Ireland Party.

9) *Crotty v. An Taoiseach* (1986), IEHC 3, 3 hlasy proti žalobě, nikdo pro.

10) *Crotty v. An Taoiseach* (1987) IESC 4; (1987) IR 713 (9th April, 1987).

11) Majoritní hlasy dodali soudci Walsh, Hederman a Henchy proti byl předseda Nejvyššího soudu Finlay a soudce Griffin

cíle společenství.<sup>12)</sup> Referendum se tedy muselo uspořádat.

Od tohoto rozhodnutí každá smlouva měnící primární právo prochází v Irsku institutem referenda, aby se předešlo případným nesrovnalostem. V tomto kontextu je však zajímavé zmínit, že rozšiřování EU o další členské státy bylo v Irsku rozhodováno pouze parlamentní cestou.

Hlavním důvodem pro uspořádání referenda, který soudci viděli, bylo znění článku 30 JEA – Ustanovení o Evropské spolupráci v oblasti zahraniční politiky. Problematickou se ukázala část, která zavazuje členské státy ke konzultacím při zaujímání svých stanovisek a zohledňování stanovisek ostatních členských států při svých vnitrostátních opatřeních, což bylo uznáno jako odporující tehdejšímu šestému článku irské ústavy.

Toto rozhodnutí vedlo k tomu, že byl v referendu dne 26.5.1987 přijat desátý dodatek irské ústavy.<sup>13)</sup> Na základě tohoto dodatku mohl irský stát ratifikovat Jednotný evropský akt (podepsaný jménem členských států Společenství v Lucembursku

12) Barrington, R.: *Was holding a referendum on Lisbon Treaty really necessary?* in *The Irish Times*, 11. července 2008.

13) Amendment No. 10/1987: TENTH AMENDMENT OF THE CONSTITUTION ACT, 1987.



dne 17. února 1986 a v Haagu dne 28. února 1986), přičemž byl tento dodatek přidán do článku 29 Irské ústavy upravující mezinárodní vztahy.

Každopádně rozhodnutí *Supreme Court* se dá považovat za dosti kontroverzní, protože v době zveřejnění vyvolalo ostrou kritiku. Po odmítnutí Lisabonské smlouvy referendem vyjádřil *Charles Lysaght*, bývalý poradce (specializace Evropské právo) Ministerstva zahraničních věcí Irska, názor, že tento judikát by s velkou pravděpodobností napříště nebyl obhajitelný<sup>14</sup>. Z tohoto názoru také vyplývá jeho přesvědčení, že Irsko mělo Lisabonskou smlouvu ratifikovat pouze parlamentní cestou, protože při napadení této procedury žalobou by situace nemohla být horší než je nyní.

#### IV. Referendum o smlouvě o EU

V roce 1992 prošel v Irsku referendem jedenáctý dodatek<sup>15</sup> k ústavě, který byl spjat s Maastrichtskou smlouvou. Při předkládání tohoto dodatku k referendu se vycházelo z předpokladu, ostatně jako u všech

14) Lysaght, Ch.: *Did we need to hold a referendum at all? in The Irish Independent*, 22. června 2008.

15) Amendment No. 11/1992:ELEVENTH AMENDMENT OF THE CONSTITUTION ACT, 1992.

dalších, které se týkaly záležitostí EU, že zásadní změny primárního práva EU jsou v rozporu s irskou ústavou, pokud nebudou doplněny právě dodatky k ní.

Z článku 29.4.3 bylo tímto dodatkem odstraněno ustanovení, které zakotvovalo přednost právních aktů nutných vzhledem ke členství ve Společenstvích před irskou ústavou a bylo přesunuto v následujícím znění do článku 29.4.5: „Žádné ustanovení této ústavy neruší zákony, úkony nebo opatření státu, nutná vzhledem k závazkům, plynoucím ze členství v Evropské unii nebo ze členství ze společenství, ani nebrání tomu, aby zákony, úkony nebo opatření, přijatá Evropskou unií nebo společenstvími nebo jejich institucemi nebo orgány, příslušnými podle smluv, zřizujících společenství, měly ve státě platnost zákona“.

Do článku 29.4.4 pak bylo *expressis verbis* zahrnuto ustanovení, že irský stát může ratifikovat smlouvu o Evropské Unii podepsanou v Maastrichtu dne 7. února 1992 a může se stát členem Unie, zároveň bylo doplněno ustanovení, které státu povolovalo ratifikovat dohodu, vztahující se k patentovým věcem ve Společenství, uzavřenou mezi členskými státy Společenství v Lucemburku 15. prosince 1989.



#### V. Referendum o Amsterodamské smlouvě

Osmnáctý dodatek k irské ústavě<sup>16</sup>, který reflektoval přijetí Amsterodamské smlouvy, která byla výsledkem mezivládní konference zahájené zasedáním Evropské rady v Turínu 29. března 1996 a byla přijata na zasedání Evropské rady v Amsterdamu 16. - 17. června 1997. Ministři zahraničních věcí patnácti členských států ji pak podepsali 2. října 1997.<sup>17</sup>

Současně s referendem o osmnáctém dodatku irské ústavy proběhlo i referendum o devatenáctém dodatku.<sup>18</sup>

Tento devatenáctý dodatek se týkal Dohody Velkého pátku o míru v Severním Irsku (*Good Friday Agreement*), podepsané 10. dubna 1998. Jednání se zúčastnilo celkem 8 severoirských politických stran, britský premiér *Tony Blair*, irský *taoiseach Bertie Ahern*, šéf *Sinn Féin Gerry Adams*, vůdce unionistů *David Trimble*, americký senátor *George Mitchell* jako předseda mírových

16) Amendment No. 18/1998:EIGHTEENTH AMENDMENT OF THE CONSTITUTION ACT, 1998

17) Smlouva vstoupila v platnost 1. května 1999 (první den následujícího měsíce po ratifikaci smlouvy posledním členským státem) poté, co byla ratifikována všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními procedurami.

18) Amendment No. 19/1998:NINETEENTH AMENDMENT OF THE CONSTITUTION ACT, 1998.

rozhovorů a také bývalý anglický premiér *John Major* a americký prezident *Bill Clinton* jako pozorovatelé. V dohodě bylo mimo jiné stanoveno, že bude pozměněna britská ústava a budou pozměněny články 2. a 3. irské ústavy, které prohlašují *Ulster* součástí Irské republiky.<sup>19</sup>

Právě tímto faktem byl osmnáctý dodatek ústavy zasunut trochu do pozadí událostí a vzhledem k tomu, že bezpečně prošel referendem, nebyla diskuse o případné nutnosti referenda nijak intenzivní.

V rámci osmnáctého dodatku bylo do irské ústavy zahrnuto ustanovení, které Irsku umožňuje ratifikovat smlouvu z Amsterdamu, která měnila smlouvu o Evropské unii, smlouvy o vzniku evropských společenství a určité související právní akty a která byla podepsána 2. října 1997. Zároveň tento dodatek zakotvuje povinnost státu získat předchozí souhlas obou komor parlamentu při výkonu některých opcí a pravomocí stanovených právě ve Smlouvě z Amsterdamu.<sup>20</sup>

19) Dále dohoda obsahovala například ustanovení, že obyvatelé Severního Irsku mají právo na sebeurčení a konstituční postavení Severního Irsku záleží na většině jeho obyvatel, že bude sestaven regionální parlament (Northern Ireland Assembly), Rada Severního (North/South Ministerial Council) a jako „pomocný orgán“ bude sestavena Britsko-irská rada (British-Irish Council).

20) Konkrétně se jedná o opce a práva zakotvená v článcích čísla 1.11, čísla 2.5 a čísla 2.15.



## Srovnání výsledků irských referend v letech 2001, 2002 a 2008<sup>21)</sup>

Referendum	Ano (%)	Ano (počet)	Ne (%)	Ne (počet)	účast (%)	účast (počet)
Nice 2001	46.13	453 461	53.87	529 478	34.79	997 826
Nice 2002	62.89	906 202	37.11	534 887	49.47	1 446 588
Lisabon	46.6	752,451	53.4	862,415	53.1	1 614 866

### VI. Referenda o Smlouvě z Nice

Evropská unie má již několikanásobnou zkušenost se zamítavými výsledky lidových hlasování o změnách primárního práva.<sup>22)</sup> I v samotném Irsku již došlo k podobné situaci, a to v souvislosti se Smlouvou z Nice.

Elektorátu byl 7.6.2001 předložen návrh na čtyřicetý dodatek<sup>23)</sup>

k irské ústavě, který by umožnil ratifikaci Smlouvy z Nice. V ten samý den proběhlo referendum ještě i o jedenadvacátém<sup>24)</sup> a třicetým<sup>25)</sup> dodatku irské ústavy, přičemž oba byly schváleny.

Čtyřicetý dodatek irské ústavy obsahoval pouze ustanovení, podobné těm předchozím, tedy, že Irsko smí ratifikovat smlouvu z Nice, doplňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy, vytvářející evropská společenství a související akty a výčet opcí a pravomocí vyplývajících z této smlouvy<sup>26)</sup>, jejichž výkon podléhá předchozímu souhlasu obou komor parlamentu.

Ačkoliv mělo odsouhlasení tohoto dodatku širokou podporu politických

21) Viz též Sinnott, R: ATTITUDES AND BEHAVIOUR OF THE IRISH ELECTORATE IN THE REFERENDUM ON THE TREATY OF NICE, European Commission Representation in Ireland, 16.11.2002.

22) Viz výsledky lidových hlasování v Dánsku, Francii a Nizozemí.

23) Zajímavostí číslování dodatků irské ústavy je to, že v současné době platí, že jakmile je dodatek předložen pod svým číslem komorám parlamentu, případně i do následného referenda, není možné číslování měnit. V případě že pak tento dodatek není v některé fázi schválen, nemůže být nahrazen jiným se stejným číslováním – proto některé dodatky irské ústavy v číslování chybí – neexistuje tedy na příklad čtyřicetý dodatek irské ústavy, pouze návrh tohoto dodatku.

24) TWENTY-FIRST AMENDMENT OF THE CONSTITUTION ACT, 2001 - Zrušení trestu smrti.

25) Twenty-third Amendment of the Constitution Act, 2001 -O uznání Mezinárodního trestního soudu.

26) Jedná se o ustanovení uvedená v člancích 1.6, 1.9, 1.11, 1.12, 1.13 a 2.1 Smlouvy z Nice .

představitelů Irska, byl v referendu překvapivě zamítnut. Důvodů pro toto zamítnutí je jistě celá řada, mezi hlavní se řadí nepřesvědčivá kampaň zastánců ratifikace a zřejmě i nízká účast elektorátu, která nahrávala odpůrcům ratifikace.

Dne 19.10.2002 byl Irům předložen šestadvacátý dodatek k jejich ústavě, který se týkal také Smlouvy z Nice.

Samotná smlouva nebyla mezi prvním a druhým hlasováním žádným způsobem upravována protokoly či výjimkami. Evropská rada se pouze shodla na tzv. Sevillském prohlášení<sup>27)</sup>, které nemá právně závazný status, ale povahu politické deklarace. To mělo být před opakováním referenda politickou zárukou, že Irsko se v oblasti EBZP může rozhodovat v souladu s ústavou a právním pořádkem Irska. Mezi opatření přijatá irskou vládou v souvislosti s neúspěšným referendem také patřilo zřízení tzv. *Forum on Europe* a dále vytvoření určitého systému pravidel a pokynů, kterými se měli řídit představitelé státu při jednání v Evropské radě, popř. v Radě EU, a jež měly zajistit informovanost parlamentu a veřejnosti.

V rámci návrhů dodatků se ten šestadvacátý od toho čtyřicetého lišil především v tom, že obsahoval

explicitní zákaz Irska aplikovat ta rozhodnutí Evropské rady o vytvoření společné obrany podle článku 1.2 Smlouvy z Nice, která by vedla k jeho zahrnutí do společné obrany.

### VII. Dvacátýosmý dodatek irské ústavy a Lisabonská smlouva

Návrh osmadvacátého dodatku irské ústavy měl umožnit dokončení ratifikace Lisabonské smlouvy v Irsku. Dne 26. 2. 2008 irská vláda schválila znění tohoto dodatku, který byl zveřejněn 6. 3. 2008, *Dáil* dokončil projednávání tohoto návrhu 29. 4. 2008, zatímco *Seanad* 9.5. 2008.

V návrhu bylo zakotveno zrušení některých ustanovení irské ústavy – konkrétně článků 29.4.9 a 29.4.11, zároveň byla navržena nová ustanovení, která opět explicitně stanovila, že Irsko smí ratifikovat Lisabonskou smlouvu a že žádné ustanovení irské ústavy neruší zákony, úkony nebo opatření státu, nutná vzhledem k závazkům, plynoucím z této ratifikace či vyplývajících ze členství Irska v Evropské unii nebo ze členství ve společenství, ani nebrání tomu, aby zákony, úkony nebo opatření, přijatá Evropskou unií nebo společenstvím nebo jejich institucemi nebo orgány, příslušnými podle smluv, zřizujících společenství, měly ve státě platnost zákona.

27) Závěr Evropské rady č. 13463/02 ze dne 22. 6. 2002.





Dále bylo stanoveno, že stát smí vykonávat opce nebo pravomoci podle článků 1.22, 2.64, 2.65, 2.66, 2.67, 2.68, a 2.278 Lisabonské smlouvy a podle článků 1.18 a 1.20 prvního protokolu připojeného k této smlouvě pouze s předchozím souhlasem obou komor parlamentu. Bylo také navrženo nové znění článku 29.4.13 ústavy, v níž se také stanovila povinnost získání předchozího souhlasu obou komor *Oireachtas*, před rozhodnutími týkajícími se protokolu o postavení Irska a Velké Británie v oblasti svobody bezpečnosti a justice a i v dalších oblastech.<sup>28)</sup>

Tímto dodatkem bylo také rozšířeno a přesunuto ustanovení o tom, že stát nesmí aplikovat ta rozhodnutí Evropské rady o vytvoření společné obrany nejen podle ustanovení vyplývajících ze Smlouvy z Nice, ale ani z Lisabonské smlouvy.

Při hlasování v irském parlamentu se pro ratifikaci Lisabonské smlouvy vyslovily všechny zastoupené strany, mimo stranu *Sinn Féin*<sup>29)</sup>. Při přípravě referenda se do jisté míry potvrdily obavy, které vyjádřil i tehdejší *Taoiseach Bertie Ahern*, že se z Irska stane bojiště pro

28) Protokol o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva.

29) Strana Zelených ponechala svým zástupcům volnou ruku při rozhodování.

odpůrce evropské integrace.<sup>30)</sup> Na druhé straně se ovšem používalo podobných postupů i ve prospěch ratifikace Lisabonské smlouvy.<sup>31)</sup> Ve prospěch ratifikace Lisabonské smlouvy se vyslovily i taková uskupení jako *Irish Farmers' Association*, *Irish Creamery Milk Suppliers Association*<sup>32)</sup> či *Irish Congress of Trade Unions*, zatímco konference biskupů katolické církve v Irsku se k vyjádření přímého doporučení nedostala a omezila se pouze na konstatování, že Lisabonská smlouva neomezuje právní úpravu potratů zakotvenou v irském právním řádu.

Výsledek referenda je všeobecně známý a důvody, které k němu vedly, také. Na prvním místě je častokrát uváděno, že voliči si vlastně nebyli jisti, pro co hlasují a smlouvě nerozuměli.<sup>33)</sup>

V tomto směru je důležité dodat, že vládou byly sice do domácností

30) Byla tak vnímána například návštěva francouzského politika Jean-Marie Le Pena a výzva Nigela Farage členům United Kingdom Independence Party, aby přijeli do Irska vyjádřit svůj protest proti Lisabonské smlouvě, která byla zveřejněná na internetových stránkách této strany.

31) Například vyjádření německé kancléřsky Angely Merkelové, ve kterém Iry vyzývala k podpoře Lisabonské smlouvy.

32) Dvě největší organizace sdružující irské farmáře.

33) Například průzkum The Irish Times ze dne 18.6. či Flash Eurobarometer číslo 245.



rozeslány dvojjazyčně vyhotovené letáky vysvětlující Lisabonskou smlouvu, ovšem dlouhou dobu neexistoval široké veřejnosti přístupný zjednodušený či vysvětlující text nových smluv.

### VIII. Závěr

V Irsku se již delší dobu debatovalo o nutnosti referenda při každé změně smluv a o tom, zda by rozsudek *Crotty v. An Taoiseach* byl obhajitelný i v současné době a zda se vztahuje na všechny tyto změny. V této souvislosti se také dostává na povrch otázka, jakým způsobem volit formulaci dodatků k ústavě, které jsou v referendu schvalovány.

Je samozřejmé, že pokud by se irská politická reprezentace rozhodla k tomu, že celou či část Lisabonské smlouvy postačí ratifikovat pouze parlamentní cestou, určitě by došlo k novému řízení před *Supreme Court*

of Ireland a je otázkou, jak by toto řízení dopadlo. Je možné, že by soud prohlásil, že Lisabonská smlouva nepředstavuje v žádném směru omezení irské ústavy a není tak s ní v rozporu, nebo by za rozporné uznal pouze její části a v dalším referendu by se tak voliči mohli vyjadřovat pouze k menším dílčím změnám irské ústavy.

V každém případě by rozhodnutí o ratifikaci Lisabonské smlouvy v Irsku pouze parlamentní cestou vyvolalo ostrou diskuzi nad tím, jestli se nejedná o obcházení názoru občanů a o další odcizování evropského integračního procesu Evropanům.

**Marek Chmel**

Parlamentní institut – Parlamentu České republiky

**Jan Kust**

Parlamentní institut – Parlamentu České republiky

