

СПОЉНИ ОДНОСИ И ПОЛИТИКА

UDK:502/504(415)  
Bibliid 1451-3188, 8 (2009)  
Год VIII, бр. 29–30, стр. 114–122  
Изворни научни рад

Проф. др Александра ЧАВОШКИ<sup>1</sup>

## ИРСКА ДРАМА У ДВА ЧИНА

### ABSTRACT

The author explained the process of ratification of the Treaty of Lisbon in Ireland which is the only country that has a constitutional obligation to hold a referendum. At the first referendum, organized on June 12, 2008 the Irish voted against the Treaty which put in question the future of the Treaty as well as the entire enlargement process. The author explains the reasons and circumstances which led to this referendum result, as well as the events that preceded the second referendum in Ireland ratifying the Treaty. Finally, the further steps required for the ratification of the Lisbon Treaty by other member states are also explained.

*Кључне речи:* Уговор из Лисабона, Ирска, референдум, гаранције, проширење Уније, Република Чешка, ирска драма, два чина.

### 1) САДРЖАЈ

Уговор из Лисабона представља последњи у низу измену оснивачких уговора како би се реформисали органи Европске уније, побољшала заштита људских права и демократије, појачала сарадња у области спољне политике и правосуђа и унутрашњих послова и припремила Унија за нове пријеме у чланство.<sup>2</sup> Поред ових веома значајних циљева, без којих даље продубљивање сарадње у оквирима Уније не би било могуће, сама ратификација овог Уговора је имала посебну важност, будући да је претходни покушај измене оснивачких уговора у форми Европског устава

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета Унион, Београд.

<sup>2</sup> Други назив за Уговор из Лисабона јесте Реформски уговор.

био неуспешан. У складу са одредбама Уговора о Европској унији, свака измена мора бити ратификована у складу са уставним правилима сваке државе чланице, те је и за овај Уговор изнова покренут цео овај поступак. Одлучено је да се у свим државама чланицама то учини ратификацијом у парламенту, уз изузетак Ирске која има уставну обавезу да организује референдум приликом сваке измене.<sup>3</sup> Нажалост у случају Ирске, ратификација Уговора из Лисабона показала се као права „драма у два чина“, која се на срећу недавно завршила позитивним исходом. Међутим, ово искуство Ирске које је врло слично ономе које је Ирска искусила приликом ратификације Уговора из Нице 2001. године, а имајући у виду претходну неуспелу ратификацију Европског устава, показало је да су грађани Уније изгубили поверење у Унију и да поступак ратификације измена оснивачких уговора постаје све тежи за државе чланице. Штавише, цео поступак ратификације представља важно искуство за саме ирске званичнике, јер је показало да грађани не гласају по правилу позитивно о европским питањима, већ захтевају да буду ближе упознати са оним што Унија представља за њих.

Први чин ирске драме одиграо се 12. јуна 2008. године када је Ирска, као и приликом претходних ратификација измена оснивачких уговора, организовала први референдум на коме је 53,4% грађана гласало против Уговора из Лисабона, а 46% за. Излазност је била неочекивано висока и 53,1% грађана од укупног броја гласача изашло је на референдум. Овај резултат је донекле био очекиван и на њега су указивали резултати испитивања јавног мњења о Реформском уговору пре одржавања самог референдума.<sup>4</sup> Неки су чак сматрали да ће гласањем против исказати своје незадовољство због начина ступања овог уговора на снагу у другим државама чланицама, односно због ускраћивања права грађанима да гласају о новим изменама оснивачких уговора. И сами актери на политичкој сцени били су подељени око ратификације овог уговора. Нажалост, групација која је била против ратификације, а коју су чинили чланови Шин Фејн партије (*Sinn Féin*), социјалисти и чланови тзв. Либертас невладине организације (*Libertas*), организовали су интензивну кампању током које су грађанима погрешно предочили нека решења

---

<sup>3</sup> Ова обавеза проистекла је из пресуде Врховног суда Ирске из 1987. године (*Crotty v. An Taoiseach* [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987)), када је Суд разматрао однос између измена оснивачких уговора и Устава Ирске и начина за њихову ратификацију.

<sup>4</sup> “Battle mounts over Irish EU vote”, BBC news, 2008/06/08; “Irish EU referendum: Voters’ views”, BBC News 2008/06/04.

предвиђена уговором, па су чак прибегавали и неистинама и подметању неких спорних решења која уопште нису била прописана уговором. Тако је, на пример, грађанима објашњено да ће Уговором из Лисабона Ирска можда у већ следећем сазиву изгубити свог комесара, али исто тако су прећутали чињеницу да већ следеће године, према правилима Уговора из Нице, Ирска може, након увођења система ротације, да остане без свог комесара. Једна од тема која се нашла на списку противничког тора било је питање абортуса где је грађанима објашњено да ће ратификација Уговора из Лисабона обавезати Ирску да дозволи абортус, иако ништа у Реформском уговору не обавезује Ирску на предузимање једне овакве мере. За разлику од тора против референдума, владајућа коалиција Фине Фол (*Fianna Fáil*), Напредних демократа и делом Зелене партије нису сматрали да је потребно да организују свеобухватну кампању о значају Реформског споразума, што се касније показало као један од главних разлога за неуспех референдума. Не треба заборавити ни политичке прилике које су свакако допринеле оваквом резултату на референдуму. Само месец дана пре референдума ступио је на дужност нови премијер Брајан Кауен (*Brian Cowen*), што није прошло неопажено. Надаље, саме економске прилике које потресају целу Европску унију додатно су утицале на незадовољне грађане који се после више година силовитог економског раста суочавају са рецесијом.

Све ове околности показале су да се Ирска уистину налази усред драме која је изазвала велико незадовољство европских партнера и оних држава које желе да приступе Европској унији. Тако је неуспех ирског референдума био главна тема на самиту у Бриселу одржаном јуна 2008. године на коме је разматрано питање наставка ратификације Уговора из Лисабона.<sup>5</sup> Том приликом је постигнут договор да ће се наставити са ратификацијом овог уговора, а да ће Ирска установити разлоге за неуспех и анализирати ситуацију, као и предочити излазак из кризе на следећем самиту у октобру. Као што је и обећала, ирска влада је прво кренула са испитивањем јавног мњења како би установила узроке оваквог гласања и резултате свог истраживања предочила јавности у форми извештаја.<sup>6</sup> Уколико се погледа структура извештаја, може се запазити да је истраживање било свеобухватно и да је, поред установљења самих разлога

<sup>5</sup> Интернет: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf)

<sup>6</sup> Текст се може наћи на интернету: [http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/PostLisbonTreatyReferendumResearchFindings/postlisbon\\_treaty](http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/PostLisbonTreatyReferendumResearchFindings/postlisbon_treaty).

који су довели до неуспеха, обухватило и последице нератификације на инвестиције у Ирској, ирски утицај у оквиру Европске уније, као и начине за промовисање Европске уније и значаја чланства у њој међу грађанима. Истраживање је обухватило 2101 гласача у свим окрузима Ирске. Основни разлог за неуспех референдума је несумњиво пропуст ирске владе да боље приближи Европску унију и сам Реформски уговор својим грађанима, што је отворено признао и ирски министар спољних послова Мајкл Мартин (*Micheál Martin*) након објављивања резултата истраживања.<sup>7</sup> Највећи број испитаника, тачније 42% је навео да је главни разлог гласања против био недостатак знања и информација о овом уговору.<sup>8</sup> Одређене теме које је углавном наметнуо анти-реформски табор представљале су разлог да 26% испитаника гласа против Реформског уговора.<sup>9</sup> То су биле следеће теме: абортус, састав Комисије, сарадња у области одбрамбене политике и губитак даље неутралности и пореска политика. Мањи број испитаника, око 16%, навео је да их је нови губитак суверенитета, сходно Уговору, из Лисабона навео да гласају против. Врло је интересантно да питање имиграције није било разлог да грађани гласају против, иако се велики број држављана централне и источне Европе, највише из Пољске, после пријема у чланство доселио у Ирску.

Интересантно је поменути и демографску и полну структуру становништва које је гласало против ступања на снагу Уговора из Лисабона. Ако се погледа полна структура може се видети да су жене углавном гласале против, док старосна структура указује да се радило највише о грађанима између 25 и 34 године, већином из сиромашнијих слојева становништва. Овакви резултати су показали колико ће бити тешко разуверити грађане о садржини самог Уговора. Ситуација је значајно била отежана сталним изјавама чешког председника Вацлава Клауса (*Vaclav Klaus*) који је свесрдно подржао ирске грађане и подвукао да неће потписати Уговор док Ирска не гласа потврдно о овом Уговору. Чак је и приликом своје посете Ирској у новембру 2008. године јасно ставио до знања да је и сам против Уговора из Лисабона и да подржава све евроскептике у Ирској.<sup>10</sup> Међутим, и поред

---

<sup>7</sup> "Government admits that it failed to run effective referendum campaign", *Irish Times*, Thursday, September 11, 2008.

<sup>8</sup> Интернет: <http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/Post Lisbon Treaty Referendum Research Findings/post lisbon treaty>.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Један од првих које је посетио током свог боравка у Ирској био је вођа групе Либертас Деклан Генли (*Declan Ganley*).

целокупног метежа и притиска на Ирску да што раније организује нови референдум, ирска влада је, по узору на Данску након неуспеха референдума о Уговору из Мастрихта 1992. године, на састанку Европског самита у Бриселу у октобру 2008. године представила резултате истраживања јавног мњења и затражила гаранције о следећим питањима која су била камен спотицања за њене грађане:

- „Осигурати Ирској да ће моћи да задржи свој традиционални приступ неутралне државе у области спољне и безбедносне политике;
- осигурати да одредбе Уговора из Лисабона неће утицати на даљу примену одредба ирског Устава које прописују право на живот, образовање и прородицу;
- осигурати да неће доћи до промена надлежности Уније у области пореза сходно Уговору из Лисабона;
- потврђивање посвећености Уније заштити права радника; јавним услугама које су неизбежан инструмент за социјалну и регионалну кохезију; одговорности држава чланица за спровођење образовања и заштите здравља и дискреционом овлашћењу националних, регионалних и локалних власти у спровођењу непрофитних услуга од општег интереса“.<sup>11</sup>

Као одговор на ове захтеве Европски савет је потврдио на овом самиту да ће дати тражене гаранције, али је затражио да се Ирска обавезе да ће организовати други референдум пре истека мандата Комисије, чиме је ово заиста постала драма у два чина. Међутим, тек шест месеци касније, 19. јуна 2009. године државе чланице су потписале Одлуку шефова држава и влада 27 држава чланица, окупљених у Европском савету, о забринутост Ираца у вези са Уговором из Лисабона која постаје „правно обавезујућа и производи дејство од ступања на снагу Уговора из Лисабона“.<sup>12</sup> Договорено је да ће након другог успешног референдума у Ирској ова одлука бити депонована у Одељењу за уговоре Секретаријата УН у Њујорку након њеног ступања на снагу, што изнова показује правно обавезујућу природу ове одлуке која је, с једне стране, требало да пружа гаранције ирским грађанима у вези са

---

<sup>11</sup> Анекс 1 Закључака са Европског савета у Бриселу, 11–12. децембар 2008. године, Интернет: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf)

<sup>12</sup> Анекс 1 Закључака са Европског савета у Бриселу, 18-19. јуна 2009. године, Интернет: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf); Оп. cit., став 5, тачка 3.

самом садржином Уговора из Лисабона, а с друге стране, да не доведе до промена у самом тексту Уговора која би захтевала поновну ратификацију овог документа од стране свих држава чланица. Ипак, можда одлучујући разлози који су променили мишљење већине ирских грађана били су економска криза и проширени круг присталица Реформског уговора. Већ у октобру и новембру прошле године постало јасно да је Ирска тешко погођена економском кризом која је превасходно била условљена надуваним ценама непокретности, неодрживим кредитирањем разних инвеститора и лошим пословањем банкарског сектора. Међутим, за разлику од Исланда, Ирска је, захваљући чињеници да је чланица евро групе и да Европска централна банка строго регулише монетарну политику у оквиру евро групе, успела да успори даљи економски пад. На овај начин је већини грађана Ирске постала јасна практична корист од чланства у Европској унији. Свакако да не треба занемарити ни кампању приширеног круга присталица Уговора. На првом месту ваља поменути значајне повике великог броја страних инвеститора и компанија који су ставили до знања да ће повући своје инвестиције из Ирске уколико грађани гласају против Уговора, од којих су свакако најзначајније Мајкрософт (*Microsoft*) и Рајнер (*Ryanair*).<sup>13</sup> Слично је било и у политичким круговима када је премијер Брајан Кауен позвао челнике Лабуристичке партије и Фина Гејл (*Fine Gael*) партије да се уједине са владајућом коалицијом и заједно воде кампању за подршку Уговора из Лисабона. Уједињавање политичким партија о овом питању било је кључно за саму судбину Уговора, јер је постојала бојазан да ће грађани гласањем против Уговора показати своју незадовољство према владајућој коалицији, што је био један од разлога који је довео до неуспеха првог референдума о Уговору о Ници. За разлику од првог референдума, табор који је био против ратификације био је мање успешан у другом кругу, делимично због тога што је противничка страна била боље организована, али делимично и због неспретног и неусменог тумачења Уговора, посебно о питањима која имају непосредан утицај на грађане Ирске. Један од врло карактеристичних промашаја је била тврдња да ће минимална зарада бити смањена на 1,84 евра по сату, иако се ово не помиње нигде у Уговору, будући да је ова надлежност и даље у рукама држава чланица. Неки сматрају да је разлог неуспеха противничког табора била и чињеница да се главни заговорник овог табора Деклан Генли касно придружио и да је много мање

---

<sup>13</sup> Значајан је био утицај групе „Да“ коју су сачињавали следећи: Ибес, Америчка привредна комора, Федерација хотела у Ирској, Удружење ирских извозника и Ирски институт за порезе.

новца утрошено у њихову кампању.<sup>14</sup> Међутим, све до последњег тренутка није се могло са сигурношћу рећи какав ће бити исход гласања због великог број грађана који су се изјаснили да не знају како ће гласати. Тако је испитивање јавног мњења од 4. септембра 2009. године показало да је чак 46% становника подржава Уговор из Лисабона, док је чак 25% неодлучно.<sup>15</sup> Ипак, други чин ирске драме је срећно завршен тиме што је 67,1% гласало за, док је 32,9% гласало против. Излазност је била знатно већа и то 58%. Испитивање које је спровела Европска комисија неколики дана после одржавања овог референдума управо је показало да је највећи број грађана променило своје мишљење због економске кризе и уверености да ће гласањем за Уговор подстаћи економски раст Ирске.<sup>16</sup> Још један од разлога је била знатно боља информисаност грађана о самој садржини Уговора и користима које из њега произилазе, што је показало да је и поред великог скептицизма ирска влада заједно са привредним и цивилним сектором друштва успела да промени мишљење великог броја грађана. На овај начин је успешно окончана „ирска драма“, али је званичницима држава чланица и органа Европске уније постало јасно да ће свака следећа измена оснивачких уговора захтевати велико ангажовања свих страна у поступку ратификације. Будући да се сваком изменом оснивачких уговора повећају надлежности органа Европске уније на штрб органа држава чланица, сасвим је оправдана жеља грађана да размеју поступак доношења одлука које се њих непосредно тичу. Одмах након успешног референдума у Ирској, председник Европске комисије и Европског парламента позвали су преостале две државе Републику Чешку и Пољску да окончају ратификацију Реформског уговора. Само неколико дана касније, тачније 10. октобра 2009. године пољски председник Лех Качињски (*Lech Kaczynski*) потписао је ратификациони инструмент. Међутим, ситуација у Републици Чешкој је значајно сложенија, јер је седамнаест сенатора покренуло по други пут поступак за оцену уставности и законитости Уговора из Лисабона, тврдећи да овим Уговором Европска унија постаје „супер држава“. Ово је други за редом захтев чешком Уставном суду који новембра прошле године донео одлуку да је Реформски уговор у складу са чешким уставом и законима. Штавише, чешки председник је изјавио да тражио „додавање *ius note*“ Уговору из Лисабона

<sup>14</sup> Он је након неуспеха првог референдума изјавио да неће учествовати у другом кругу и да ће чак, штавише, помоћи присталицама Уговора из Лисабона.

<sup>15</sup> “46% Backs Lisbon Treaty after drop in support and rise in don't knows”, *Irish Times*, September 4, 2009.

<sup>16</sup> “Economy played key role in treaty vote, poll finds”, *Irish Times*, October 13, 2009.

којом Чешка може да се изузме од Повеље о основним људским правима.<sup>17</sup> Нажалост, оваква једна измена у Уговору захтевала би поновну ратификацију Уговора из Лисабона у свих двадесет седам држава чланица, што у овом тренутку није могуће нити се било која држава чланица слаже са тим предлогом. Будући да је Лех познат као евроскептик, неки сматрају да на овај начин он покушава да одложи ратификацију Уговора до избора у Великој Британији и победе конзервативне партије, од које се очекује да ће организовати референдум о новом тексту Уговора. Сасвим је извесно да би на овом референдуму грађани гласали против и тиме запечатали судбину Уговора из Лисабона. Постоји и мишљење да се конзервативци не би усудили да организују поменути референдум у овом врло тешком економском тренутку за Велику Британију, јер би тиме довели у питање даљу помоћ Уније. Ипак, све реакције осталих чешких званичника указују да ће Уставни суд донети позитивну одлуку и омогућити да председник потпише ратификациони инструмент до краја ове године.

## II) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 115 of 9 May 2008”, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Presidency Conclusions, Brussels European Council, 18/19 June 2009, Интернет: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf)
- *Irish Times*, Интернет: [http://www.irishtimes.com/http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://www.irishtimes.com/http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)

## III) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Успешна ратификација Уговора из Лисабона је од посебног значаја за потенцијалне кандидате и државе које већ имају статус кандидата, будући да је Уговор из Нице сачињен за Унију од двадесет седам држава чланица. Овде се превасходно мисли на органе Уније који су организовани тако да могу да правилно функционишу само са овим бројем чланица. Свако даље проширење Уније захтева реорганизацију ове структуре, што је био један од разлога за усвајање овог Уговора. То је и био један од разлога што су након неуспеха референдума саме

---

<sup>17</sup> “Czech president wants footnote added to Lisbon before he signs it”, *Irish Times*, October 9, 2009.



хрватске власти, односно тадашњи премијер Иво Санадер тражио је у Бриселу уверавања да пријем Хрватске неће бити одложен због тренутне кризе. Чак је и хрватски министар спољних послова Гордан Јандроковић истакао да је рок за пријем Хрватске предвиђен за 2010. годину тешко остварив, будући да се сама ратификација Уговора очекује крајем 2009. године. Министар је чак предлагао и пријем Хрватске усвајањем измена Уговора из Нице као законски основ који би спречио одлагање проширења.<sup>18</sup> Самим тим су били оправдани страхови свих осталих кандидата и потенцијалних кандидата, међу којима је и Србија, да ће процес проширења бити обустављен на неодређено време. Међутим, исход другог референдума у Ирској је изнова пробудио наде да ће се овај поступак наставити и да ће се и Србија у скоријој будућности наћи у кругу држава чланица Европске уније.

---

<sup>18</sup> "Croatia fears Ireland's No to Lisbon is blocking accession", *Irish Times*, September 8, 2008.