

Irlands grundlag och obligatoriska folkomröstningar

Varje gång Irland har anslutit sig till ett nytt EU-fördrag har detta skett genom tillägg till konstitutionen efter en folkomröstning.¹ Vid två tillfällen, vid omröstningen om Nicefördraget 2001 och nu senast om Lissabonfördraget 2008, har utslaget blivit negativt. Efter att irländarna hade röstat nej till Nicefördraget anordnades något år därefter en ny folkomröstning genom vilken fördraget accepterades. Dagens situation är dock tämligen mer komplicerad. Lissabonfördraget är det andra försöket att upprätta ett nytt EU-fördrag efter Frankrikes och Nederländernas nej 2005 till det konstitutionella fördraget. Lösningen att anordna en ny folkomröstning i Irland ter sig därmed inte lika självklar. Förutsatt att man vill finna en lösning på den konstitutionella krisen och inte kort och gott respektera omröstningsresultatet i juni kan man fråga sig vilka alternativ som står till buds. En lösning skulle kunna vara att i Irland istället stegvis införa Lissabonfördragets bestämmelser.² Skulle det då vara nödvändigt att hålla folkomröstningar vid alla dessa steg eller ger den irländska konstitutionen utrymme för andra möjligheter? Skulle en ratificering av vissa ändringar i EU:s fördrag således kunna ske genom andra procedurer?

Crottyfallet och den irländska konstitutionen

Kravet på folkomröstningar vid ratificering av EU:s fördrag kan hänföras till den irländska Högsta domstolens beslut i det så kallade Crottyfallet från 1987.³ Fallet gällde ratificeringen av den Europeiska Enhetsakten.⁴ Det irländska representanthuset hade godkänt Enhetsakten och regeringen, som tidigare hade skrivit under, var i stånd med att ratificera fördraget när fråga kom upp om förfarandet var konstitutionsenligt. Någon folkomröstning hade inte ägt rum.

Enhetsakten påstods strida mot flera artiklar i den irländska konstitutionen och därför skulle en grundlagsändring vara nödvändig.⁵ Grundlagsändringar måste emellertid föregås av en folkomröstning samt beslut genom enkel majoritet i parlamentets båda kamrar.⁶ I Crottyfallet uttalade domstolen att avgörande för om en grundlagsändring skulle krävas var om de nya bestämmelserna i fördragen förändrade ”gemenskapens väsentliga omfattning och mål”.⁷ Om de nya bestämmelserna inte förändrade gemenskapens väsentliga omfattning och mål så skulle en grundlagsändring inte vara nödvändig och en folkomröstning skulle således inte vara krävas. Beslutet skulle alltså kunna tas i annan ordning. Domstolen uttalade:

“It is the opinion of the Court that the first sentence in Article 29, s. 4, sub-s. 3 of the Constitution must be construed as an authorisation given to the State not only to join the Communities as they stood in 1973, but also

¹ Se artikel 29 i den irländska konstitutionen.

² Se Bergström, Carl Fredrik, *Vad händer med Lissabonfördraget efter Irlands nej?*, 2008, Sieps.

³ Crotty v. An Taoiseach (1987) I.L.R.M. 400.

⁴ Se Europeiska enhetsakten av den 28 februari 1986 (EGT 1987 L 169/1).

⁵ Enhetsakten påstods strida mot artikel 1,5,6,28 och 29 i den irländska konstitutionen.

⁶ Se artikel 46 och 47 i den irländska konstitutionen.

⁷ Författarens översättning.

to join in amendments of the Treaties so long as such amendments do not alter the essential scope or objectives of the Communities.”

Medan övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet i rådet på vissa områden och upprättandet av Förstainstansrätten inte ansågs förändra gemenskapen i denna bemärkelse ansågs det annorlunda med utrikes- och säkerhetspolitiken. I fokus för domstolens bedömning var således avdelning III i Europeiska enhetsakten, föregångare till den andra pelaren i Unionsfördraget om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Denna nyhet ansågs inskränka Irlands suveränitet på ett sådant sätt att en ändring i den irländska konstitutionen skulle vara nödvändig.⁸ Högsta domstolens beslut resulterade i en försening av Irlands ratifikation tills en folkomröstning hade godkänt fördraget.

Crottyfallet ifrågasätts

Det finns dock en, om än mindre, debatt på Irland om huruvida folkomröstningar om EU:s fördrag verkligen är nödvändiga. Juristen Rossa Fanning, verksam vid University College i Dublin, hävdar att de verkliga orsakerna till varför man håller folkomröstningar i Irland snarare är politiska än juridiska.⁹ Det är enligt Fanning högst tveksamt om de konstitutionella bestämmelserna verkligen kräver folkomröstning för att Irland ska kunna ratificera EU:s fördrag. Det handlar snarare om att politikerna skulle förespråka folkomröstningar av rädsla för att inte bli omvalda.

Enligt Fanning skulle domstolens utslag i Crottyfallet legitimera ratifikation utan grundlagsändring i den utsträckning som sådana tillägg inte förändrar EU:s ”väsentliga omfattning och mål”. Det enda del av Enhetsakten som Högsta domstolen ansåg kräva en grundlagsändring var Avdelning III, som gällde suveräniteten i utrikespolitiska frågor. Andra delar av Enhetsakten som till exempel upprättandet av Förstainstansrätten och övergången till kvalificerad majoritet i rådet kunde således enligt domstolen ratificeras utan grundlagsändring. Enligt detta resonemang skulle det således finnas utrymme att ratificera nya EU-fördrag utan föregående folkomröstning.

Gavin Baret vid University College Dublin, hävdar att Crottyfallet borde ha underkänts eller modifierats för länge sedan eftersom domstolen gick längre än vad den irländska konstitutionen krävde.¹⁰ Domstolens slutsats tycks vara att även mindre genomgripande förändringar i EU-fördragen skulle kräva folkomröstningar. Det räckte således inte med att medlemsstaterna skulle ha vetorätt på området utrikes- och säkerhetspolitik.

⁸ Artikel 1 lyder som följer “The Irish nation hereby affirms its inalienable, indefeasible, and sovereign right to choose its own form of Government, to determine its relations with other nations, and to develop its life, political, economic and cultural, in accordance with its own genius and traditions”. Artikel 5 lyder “Irland is a sovereign, independent, democratic state. Artikel 6 lyder “All powers of government, legislative, executive and judicial, derive, under God, from the people, whose right it is to designate the rulers of the State and, in final appeal, to decide all questions of national policy, according to the requirements of the commons good.

⁹ Se *Lisbon vote is not democracy but an exercise in buck-passing* i The Irish Times den 22 april 2008.

¹⁰ Se *Brief Reflections on the Holding of a Referendum in Ireland on the Treaty of Lisbon: A Response to Rossa Fanning*, tillgänglig på http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1125246, lydelse den 1 oktober 2008.

Det är enligt Gavin Barret möjligt att Lissabonfördraget skulle ha kunnat ratificeras utan folkomröstning men att ingen regering skulle riskera att Högsta domstolen i efterhand skulle underkänna förfarandet. Konsekvenserna för Irland och för hela EU skulle bli förödande, hävdar Gavin Barret. Situationen skulle vara mindre akut om domstolen skulle komma med ett utslag innan ratificeringen hade ägt rum men det skulle ändå bli en politisk katastrof för den irländska regeringen. Det skulle dessutom innebära att ratifikationsprocessen skulle försenas.

Stegvisa förändringar utan folkomröstning?

Mot bakgrund av diskussionen om de irländska konstitutionsbestämmelserna och Crottyfallets betydelse kan man fråga sig om det skulle vara möjligt att genomföra vissa fördragsändringar utan folkomröstning? Vidare, vilken typ av förändringar skulle i sådant fall vara möjliga att genomföra? Svaret har naturligtvis både en juridisk och politisk dimension. Det är dock tydligt att de politiska elementen här har störst betydelse. Även om det skulle vara juridiskt möjligt att genomföra vissa av Lissabonfördragets bestämmelser på andra sätt än genom folkomröstning och efterföljande grundlagsändring så synes de politiska marginalerna för ett sådant förfarande vara mycket små. Eftersom alla tidigare EU-fördrag (förutom anslutningsfördragen) har ratificerats efter folkomröstningar skulle det därmed vara svårt för en irländsk regering att frångå detta förfaringsätt. Till de politiska svårigheterna kommer naturligtvis risken att den irländska Högsta domstolen i efterhand, såsom skedde vid ratificeringen av Enhetsakten, skulle underkänna förfarandet.

Om man bortser från de politiska svårigheterna står det klart att ett nytt EU-fördrag – som inte innebär att gemenskapens omfattning och mål förändras väsentligt – inte kräver grundlagsändring och därmed folkomröstning. Problemet är att ingen riktigt verkar veta vart gränsen går för vad som är juridiskt möjligt. Som en brasklapp till den irländska domstolens uttalande att Enhetsaktens bestämmelser om övergång från enhällighet till majoritetsbeslut inte krävde grundlagsändring uttalade chefsdomaren Finlay att

”...it does not follow that all other decisions of the Council which now require unanimity could, without a further amendment of the Constitution, be changed to decisions requiring less than unanimity”.

Tilläggas bör att det inte på förhand går att få svar från den irländska Högsta domstolen vilka delar av Lissabonfördraget som skulle kräva folkomröstning enligt konstitutionen. Eftersom alla irländska medborgare har talerätt i Högsta domstolen vad gäller konstitutionella frågor är möjligheten att ett nytt ”Crottyfall” skulle uppkomma mycket stor om man försöker sig på vissa fördragsändringar utan föregående folkomröstning.

Trots att gränsen för vad som är juridiskt möjligt att åstadkomma inte är glasklar står det klart att vissa av Lissabonfördragets institutionella förändringar skulle kunna vara genomförbara endast genom enkelt beslut i det irländska parlamentet. Det skulle exempelvis kunna handla om mandatfördelningen i Europaparlamentet, som kanske är den mest akuta av Lissabonfördragets bestämmelser med tanke på de kommande valen i juni 2009. Även de nya bestämmelserna om kommissionens tillsättning skulle kunna vara möjliga att införa utan folkomröstning. Å andra sidan var det just förlusten av en kommissionär som enligt

opinionsinstitutet Millward Brown IMS var en av de viktigaste orsakerna till varför irländarna röstade nej till fördraget.¹¹ Utvidgning av befintliga samarbetsområden skulle dock enligt Crottyfallet hamna utanför de juridiska ramarna och därmed skulle en folkomröstning vara nödvändig angående dessa frågor.

Sammanfattningsvis kan sägas att det står klart att inte alla Lissabonfördragets bestämmelser skulle kunna införas endast genom enkla parlamentsbeslut. Vissa av fördragets bestämmelser är sådana att en ny folkomröstning är nödvändig. Det handlar alltså om att hitta en balans mellan de ändringar som är politiskt och juridiskt möjliga.

Anna Södersten
Utredare i juridik vid Sieps

¹¹ Undersökningen från Millward Brown IMS utfördes under den sista veckan i juli 2008, se *Post Lisbon Treaty Referendum Research Findings September 2008*, http://www.mbims.ie/news/Millward_Brown_IMS_Lisbon_Research_Report.pdf, lydelse den 1 oktober 2008.