

Zdzisław Galicki

Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej¹

Opinion on the choice of procedure for granting consent to ratification of the Treaty of accession of Croatia to the European Union: The provisions of the Constitution concerning the procedure for granting consent to ratification of international agreements do not give a definite answer to the question whether the Treaty of accession of Croatia to the European Union should require prior consent granted by statute according to Article 89 para 1 of the Constitution or whether Article 90 of the Constitution should be applied. The author examines the arguments for and against both possibilities and finds the former more convincing.

Keywords: accession treaty | Republic of Croatia | ratification
Słowa kluczowe: traktat akcesyjny | Republika Chorwacji | ratyfikacja

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, członek Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ; galicki@justice.com.

W sprawie ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej (dalej: traktat akcesyjny) zamieszczono w niniejszym numerze

¹ Opinia sporządzona 20 sierpnia 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, druk sejmowy nr 460. Dotyczy Traktatu między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, sporządzonego w Brukseli 9 grudnia 2011 r. (dalej: traktat o przystąpieniu Chorwacji do UE, traktat akcesyjny; Dz.Urz. UE L 112 z 24 kwietnia 2012 r., s. 10 i n.); BAS-2026/12(1).

trzy opinie prawne². Również wśród ich autorów zdania w przedmiotowej materii były podzielone. Dwoje z nich – A. Grzelak i R. Piotrowski – opowiedziało się za koniecznością zastosowania art. 90 Konstytucji (a więc procedury trudniejszej do realizacji), natomiast A. Kozłowski za wystarczającą uznał łatwiejszą do zastosowania procedurę przewidzianą w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Poza sporem pozostaje natomiast, jak się wydaje, kwestia ewentualnej ratyfikacji omawianego traktatu akcesyjnego na podstawie art. 89 ust. 2 Konstytucji, czyli bezpośrednio przez Prezydenta RP, bez wymogu zgody wyrażonej w ustawie. Taka procedura byłaby sprzeczna z art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, który przewiduje wymóg uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie: *jeśli umowa dotyczy: (...) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej*.

Istotą ostatecznej odpowiedzi na podstawowe pytanie co do właściwego trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu o przystąpieniu Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej jest natomiast ustalenie, czy traktat ten powoduje bezpośrednio przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Takie bowiem „przekazanie” pociąga za sobą możliwość i – jak się wydaje – konieczność zastosowania trybu ratyfikacji przewidzianego w art. 90 Konstytucji. W przeciwnym wypadku wystarczające będzie zastosowanie jedynie łatwiejszej procedury przewidzianej w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Niestety w odpowiednich przepisach Konstytucji RP nie ma bezpośrednich, wystarczających i jednoznacznych postanowień co do znaczenia konstytucyjnego określenia „przekazanie kompetencji”. Znaczenie to musi być zatem ustalone w sposób pośredni, aby określić w sposób ostateczny, czy istnieje obowiązek i podstawa prawna zastosowania procedury ratyfikacji przewidzianej w art. 90 Konstytucji.

W doktrynie następuje w związku z tym dość częste powoływanie się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności na uzasadnienia dwóch orzeczeń: wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09) oraz wyroku wcześniejszego z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04).

W obu powoływanych wyrokach i ich uzasadnieniach brak jest jednak precyzyjnego, wyczerpującego i jednoznacznego dookreślenia, co Trybunał Konstytucyjny rozumie i uznaje za „przekazanie kompetencji” wymienione w art. 90 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. Trybunał w części trzeciej uzasadnienia, zatytułowanej „Miejsce umów międzynaro-

² Zob. A. Grzelak z BAS (z 21 czerwca 2012 r.), *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, s. 92–104; A. Kozłowski z Uniwersytetu Wrocławskiego (z 10 lipca 2012 r.) *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej* na s. 105–113 oraz R. Piotrowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego (z 11 lipca 2012 r.), *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, na s. 114–117.

dowych o przekazaniu kompetencji w polskim systemie prawnym”, stwierdził jedynie:

3.1 (...) Przewidziane w art. 90 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe o przekazaniu niektórych kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu stanowią jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji.

Ratyfikacja takiej umowy dokonywana jest w trybie o wyraźnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie.

Zastrzenie to polega na: podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości $\frac{2}{3}$ głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie, bądź – alternatywnie (mocą odpowiedniej uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów) – na upoważnieniu do ratyfikacji, udzielonego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego.

3.3. W obu wskazanych tu procedurach wymogi uzyskania upoważnienia są istotnie wyższe i trudniejsze do spełnienia, niż przy ratyfikacji innych umów. Wymagają one zgodnej aprobaty kwalifikowanej większości (na poziomie – co najmniej – $\frac{2}{3}$) składu ogólnokrajowych organów przedstawicielskich: Sejmu i Senatu RP, reprezentujących Naród – suwerena, bądź też – alternatywnie – uzyskania aprobaty samego suwerena, wyrażonej w drodze ogólnokrajowego referendum upoważniającego.

Polski ustrojodawca konstytucyjny, świadomy znaczenia umów o przekazaniu wykonywania kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (znaczenie to podkreślają w godnej uznania trosce o suwerenność państwową także wnioskodawcy), wprowadza więc istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Wspólnot i Unii Europejskiej.

W części czwartej uzasadnienia, zatytułowanej „Zakres przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu”, dodano – także w sposób niewiele wyjaśniający nasze wątpliwości – co następuje: Przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 24 listopada 2010 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe tylko w drodze zawarcia umowy międzyna-

rodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa (jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy), *co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji.*

Brakuje niestety w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zdecydowanej odpowiedzi na dwa pytania, mające – jak się wydaje – kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia wspomnianego dylematu co do zastosowania odpowiednich procedur ratyfikacji przedmiotowego traktatu. Odpowiedź na te pytania umożliwi zarazem ustalenie pewnej jednolitej praktyki, której – jak się wydaje – ciągle brakuje w odniesieniu do kwestii ratyfikacji analogicznych umów międzynarodowych.

Po pierwsze – czy ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej nowego państwa powoduje przekazanie Unii Europejskiej przez Rzeczpospolitą Polską kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji (co dawałoby ewentualnie podstawę do konieczności ratyfikacji takiego traktatu – w tym wypadku Chorwacji – co najmniej w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji).

Po drugie – czy wszelkie zmiany w zakresie przekazanych kompetencji – zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym – jakie mogą wynikać z ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu o akcesji do Unii Europejskiej nowego państwa, mają obligatoryjnie powodować konieczność zastosowania procedury ratyfikacji z art. 90 ust. 2, czy też należałoby wyłączyć z tego obowiązku sytuacje, w których przedmiotowe zmiany mają charakter zmian proceduralnych, nieprowadzących do naruszenia kompetencji już przyznanych Unii Europejskiej bądź też nieoznaczających przyznania Unii przez Rzeczpospolitą Polską nowych uprawnień.

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy przede wszystkim podkreślić, że nie chodzi tutaj o ratyfikację przez Rzeczpospolitą Polską jej własnego traktatu akcesyjnego, bo ta kwestia została rozstrzygnięta już dużo wcześniej w związku z przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej i zastosowaniem przepisów art. 90 ust. 3 i 4 oraz art. 125 Konstytucji. Ale czy naprawdę konieczne jest wielokrotne powtarzanie przez Polskę procedury z art. 90 przy każdej dalszej ratyfikacji traktatów akcesyjnych dotyczących innych państw?

Ponadto dotychczasowa praktyka ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatów akcesyjnych z innymi państwami wskazuje na stosowanie w takich wypadkach art. 89 ust. 1 Konstytucji, a nie art. 90. Miało to miejsce w szczególności w odniesieniu do najnowszego traktatu akcesyjnego z Bułgarią i Rumunią z 25 kwietnia 2005 r., który wszedł w życie 1 stycznia 2007 r. Traktat ten został ratyfikowany przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Nie wydaje się, aby istniała istotna przyczyna i potrzeba odejścia od przyjętego i zastosowanego wówczas trybu ratyfikacji w aktualnym wypadku ratyfikacji traktatu akcesyjnego z Chorwacją. Odejście od dotychczasowo-

wej, choć krótkiej, praktyki na rzecz zastosowania obecnie procedury z art. 90 Konstytucji nie ma żadnego racjonalnego i prawnego uzasadnienia. Wprost przeciwnie, mogłoby to być z dużym prawdopodobieństwem poczytane za wysoce dyskryminacyjne posunięcie wobec ubiegającej się o unijne członkostwo Chorwacji. Nie wydaje się, aby to leżało w interesie Rzeczypospolitej Polskiej i dalszego rozwoju naszej współpracy międzynarodowej.

Istotą bowiem art. 90 Konstytucji jest przekazanie kompetencji Rzeczypospolitej Polskiej, a nie innego państwa przystępującego do Unii. Gdybyśmy chcieli zastosować w takim wypadku art. 90 Konstytucji, wówczas należałoby udowodnić, że w związku z ratyfikacją danego traktatu akcesyjnego innego państwa zostały przekazane przez Rzeczpospolitą Polską „organizacji międzynarodowej (...) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Z tekstu traktatu akcesyjnego z Chorwacją trudno jest jednak wywnioskować o przekazanie jakich merytorycznych kompetencji miałyby tutaj konkretnie chodzić.

Warta przytoczenia w tym miejscu jest wypowiedź na forum połączonych komisji sejmowych ds. unii europejskiej oraz spraw zagranicznych w dniu 12 lipca 2012 r. wygłoszona przez M. Szpunara, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Stwierdził on w imieniu rządu RP co następuje: *Rząd nie ma wątpliwości, że w odniesieniu do Traktatu akcesyjnego Chorwacji właściwy jest tryb art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, czyli tzw. duża ratyfikacja. Wybór trybu konstytucyjnego nie jest funkcją ważności podejmowanej decyzji. Nie chodzi o to, jak dużą wagę przykładamy do akcesji Chorwacji. Jest to funkcja tego, czy spełnione są przesłanki art. 90 Konstytucji RP. W naszym przekonaniu te przesłanki nie są spełnione z wielu przyczyn.*

Po pierwsze, musimy pamiętać, że tryb art. 90 jest szczególnie, zagwarantowany dla umów międzynarodowych przekazujących wykonywanie kompetencji władzy państwowej. Jest to tryb, w którym przewidziane jest bądź głosowanie większością $\frac{2}{3}$ głosów w Sejmie i Senacie, bądź ogólnokrajowe referendum. Zatem już sama konstrukcja tego przepisu wskazuje, że dotyczy on spraw fundamentalnych dla funkcjonowania państwa. Do tej pory był on zastosowany dwukrotnie – przy Traktacie akcesyjnym [z Polską] i przy Traktacie z Lizbony. Nie był natomiast zastosowany przy Traktacie akcesyjnym Bułgarii i Rumunii. (...)

Pamiętajmy, że rozszerzenie Unii Europejskiej o Chorwację nie jest traktatem międzynarodowym, który zmienia zasady funkcjonowania Unii Europejskiej. Jedyne zmiany są konsekwencją przystąpienia jednego państwa. Zacytuję państwu art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że „każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach stanowiących podstawy są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo.

Tak jest w przypadku Traktatu akcesyjnego Chorwacji. Ten traktat nie przekazuje nowych kompetencji. Nie zmienia zasad wykonywania kompetencji, a jedynie dostosowuje procedury funkcjonujące w Unii Europejskiej do faktu przyjęcia nowego państwa członkowskiego. Chorwacji przyznano określoną liczbę głosów ważonych w radzie (7), która będzie stosowana do roku 2014, czyli niespełna rok, bo Chorwacja ma przystąpić do UE 1 lipca 2013. Przyznano jej 12 miejsc w Parlamencie Europejskim, prawo do posiadania jednego komisarza, do posiadania sędziego w Trybunale Sprawiedliwości UE i w Sądzie UE. Te wszystkie zmiany są naturalną konsekwencją przyjęcia nowego państwa członkowskiego.

Konkludując, uważam, że w tym przypadku nie ma wątpliwości, iż trybem właściwym dla wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu akcesyjnego Chorwacji jest duża ratyfikacja określona w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

Powyższe uwagi wydają się być szczególnie ważne dla właściwej oceny i wyboru odpowiedniej procedury ratyfikacyjnej ze strony Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do traktatu akcesyjnego z Chorwacją, a opinia M. Szpunara zasługuje, moim zdaniem, jak najbardziej na pozytywne uwzględnienie. Jest ona zresztą zbieżna z powoływaną przeze mnie uprzednio opinią A. Kozłowskiego.

Przechodząc z kolei do drugiego postawionego wyżej pytania, co do możliwości zastosowania w omawianym przypadku procedury ratyfikacji przewidzianej w art. 90 Konstytucji w odniesieniu do sytuacji, w których przedmiotowe zmiany mają charakter zmian proceduralnych, nieprowadzących do naruszenia kompetencji już przekazanych Unii Europejskiej bądź też nie oznaczających przekazania Unii przez Rzeczpospolitą Polską nowych uprawnień, to wydaje się, że można w pełni zgodzić się tutaj z opinią A. Kozłowskiego, który stwierdził, że: *nie każda zmiana proceduralna po stronie Unii Europejskiej, będąca następstwem zawarcia umowy międzynarodowej pozostającej w związku z traktatami, mocą których Rzeczpospolita rozstrzygała o przekazaniu Unii własnych kompetencji, musi pociągać za sobą zastosowanie ratyfikacji w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Muszą to być przekształcenia o istotnym charakterze, gdyż zastosowanie art. 90 do każdej zmiany proceduralnej naruszałoby gwarancyjny charakter tego przepisu.*

Istotna jest również dalsza konkluzja, którą w pełni popieram, gdzie A. Kozłowski właściwie ocenia znaczenie większości ewentualnych zmian o charakterze proceduralnym, pisząc: *Natomiast zmiana proporcji głosów, mająca zastosowanie również do wszystkich pozostałych państw członkowskich, a więc dotycząca Rzeczypospolitą w sposób względny, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowego charakteru poszczególnych trybów głosowań i następstw prawnych z nich wypływających, nie powinna być określana mianem istotnego przekształcenia kompetencji lub też samym przekazaniem kompetencji. Wydaje się, że jedynie podział głosów, dyskryminujący Rzeczpospolitą jednostkowo względem pozostałych państw członkowskich, przy utrzymaniu przez nie dotychczasowej pozycji bądź jej poprawie, mógłby zostać uznany za istotne przekształcenie*

procedury rzutujące na realizację kompetencji przekazanych. Traktat akcesyjny z Chorwacją takiego dyskryminującego skutku nie przewiduje.

Nie ma więc moim zdaniem ani merytorycznych, ani proceduralnych podstaw do zastosowania wobec traktatu akcesyjnego z Chorwacją odmiennej procedury ratyfikacyjnej aniżeli w stosunku do uprzednio ratyfikowanego przez Rzeczpospolitą Polską traktatu akcesyjnego z Bułgarią i Rumunią. W podsumowaniu, w pełni popieram stanowisko wyrażone w opinii A. Kozłowskiego, że: *Z uwagi zatem na względny charakter zmian proceduralnych nieprowadzący do naruszenia istoty kompetencji już przekazanych Unii Europejskiej i nieoznaczający przydania jej nowych uprawnień, a więc niedopełnienie wymogów przewidzianych w art. 90 ust. 1 Konstytucji, oraz spełnienie przesłanek ratyfikacyjnych zawartych w art. 89 ust. 1 Konstytucji traktat akcesyjny Republiki Chorwacji powinien zostać ratyfikowany przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą w formie ustawy uchwalonej zwykłą większością głosów.*