

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Wspólnota Demokracji (WD, ang.: Community of Democracies; CD) jest międzyrządową koalicją państw o zasięgu globalnym, której głównym celem jest promowanie demokratycznych zasad oraz wzmocnienie demokratycznych norm i instytucji na świecie. WD utworzona została podczas międzynarodowej Konferencji Ministerialnej pt. „Ku Wspólnocie Demokracji”, zwołanej w czerwcu 2000 r. w Warszawie z inicjatywy Ministra Spraw Zagranicznych RP profesora Bronisława Geremka oraz Sekretarz Stanu USA Madeleine Albright. W Deklaracji Warszawskiej, stanowiącej faktycznie dokument założycielski Wspólnoty, zawarto zobowiązanie rządów do współpracy, w ramach istniejących organizacji międzynarodowych, w kwestiach związanych z demokracją oraz do formowania koalicji w celu wspierania rezolucji i działań podejmowanych w celu promowania demokracji.

Specyfiką Wspólnoty jest brak stałego grona państw członkowskich. Lista państw zapraszanych na Konferencje Ministerialne WD, odbywające się co dwa lata na szczeblu ministrów spraw zagranicznych, uzgadniana jest przed każdym takim spotkaniem przy zastosowaniu kryteriów oceny stanu demokracji w poszczególnych państwach. Państwa demokratyczne (tj. w których funkcjonują instytucje i procedury demokratyczne, istnieje system wielopartyjny, rządy prawa, wolność wypowiedzi etc.) są zapraszane w charakterze pełnoprawnych uczestników, natomiast państwa, które nie spełniają tych kryteriów, ale znajdują się na drodze ku demokracji, uczestniczą w konferencjach w charakterze obserwatorów. Dotychczas odbyło się sześć takich konferencji: założycielska w Warszawie (czerwiec 2000 r.), w Seulu (listopad 2002 r.), w Santiago de Chile (kwiecień 2005 r.), w Bamako (listopad 2007 r.), w Lizbonie (lipiec 2009 r.), w Wilnie (lipiec 2011 r.), a także jubileuszowy szczyt w Krakowie z okazji 10-lecia Wspólnoty (lipiec 2010 r.). Oprócz udziału w szerokiej formule Konferencji Ministerialnych (zwykle ponad 100 państw), węższa grupa państw uczestniczy w pracach stałych organów WD. Strukturę organizacyjną WD tworzą:

Rada Zarządzająca (obecnie 25 państw), Komitet Wykonawczy (8 państw), Prezydencja (państwo-gospodarz nadchodzącej konferencji, kadencja 2-letnia). Działają również grupy robocze oraz Stały Sekretariat z siedzibą w Warszawie. Sekretariat realizuje zadania natury administracyjnej, operacyjnej i technicznej, utrzymuje kontakty z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami oraz wspomaga koncepcyjnie i organizacyjnie prace Prezydencji, Rady Zarządzającej i Komitetu Wykonawczego.

Zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej związane ze Stałym Sekretariatem Wspólnoty Demokracji wynikają z pkt. 71 aktu końcowego IV konferencji ministerialnej Wspólnoty Demokracji w Bamako w dniach 14 – 17 listopada 2007 r. W pkt. III decyzji o utworzeniu Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji, stanowiącej załącznik do powołanego wyżej aktu końcowego, określone zostały szczegółowe zobowiązania rządu polskiego w odniesieniu do Stałego Sekretariatu. Należą do nich: zapewnienie możliwości pełnego funkcjonowania Stałego Sekretariatu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie możliwości uczestnictwa Stałego Sekretariatu w obrocie cywilnoprawnym i finansowym, zgodnie z zasadami prawa polskiego, wyrażenie zgody na pracę w Stałym Sekretariacie cudzoziemców akredytowanych przez państwa delegujące przy rządzie polskim, zatrudnianych w trybie niezależnym od władz polskich, oraz podjęcie, zgodnie z prawem obowiązującym w Polsce, środków prawnych niezbędnych dla zapewnienia Stałemu Sekretariatowi przywilejów i immunitetów, odpowiadających przywilejom i immunitetom ogólnie przyznawanym organizacjom międzynarodowym. Oficjalna inauguracja prac Sekretariatu miała miejsce w marcu 2009 r. Pierwszym dyrektorem wykonawczym Stałego Sekretariatu został Polak – profesor Bronisław Misztal.

W celu zapewnienia materialnych warunków funkcjonowania Stałego Sekretariatu, Minister Spraw Zagranicznych wydał zarządzenie nr 8 z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie Sekretariatu Wspólnoty Demokracji (Dz. U. MSZ z dnia 31 maja 2008 r.). Określono w nim szczegółowe zadania Ministerstwa Spraw Zagranicznych związane z utworzeniem Stałego Sekretariatu. Zarządzenie Ministra jest jednak aktem prawa wewnętrznego i może regulować tylko organizację i działalność jednostek mu podległych (art. 93 ust. 1 Konstytucji), co z uwagi na

fakt, iż Stały Sekretariat nie jest organem podporządkowanym Ministrowi Spraw Zagranicznych, oznacza, że nie ma ono znaczenia normatywnego, z wyjątkiem komórek organizacyjnych MSZ.

Rada Ministrów 12 kwietnia 2011 r. przyjęła uchwałę nr 50 w sprawie Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji z siedzibą w Warszawie. Uchwała ta nawiązuje do decyzji o ustanowieniu siedziby Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji w Warszawie podjętej w Bamako. Potwierdza ona zgodę Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na działanie Stałego Sekretariatu na terytorium RP, a ponadto stwierdza, że Stały Sekretariat posiada status organu organizacji międzynarodowej, a w szczególności korzysta z przywilejów i immunitetów przysługujących takim organom. Uchwała reguluje też statut prawny pracowników Stałego Sekretariatu i członków ich rodzin stanowiąc, że pracownicy wyższego szczebla (wraz z członkami ich rodzin) są traktowani analogicznie jak przedstawiciele dyplomatyczni i członkowie ich rodzin, o których mowa w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232). Pozostali pracownicy (wraz z członkami ich rodzin) są traktowani tak jak funkcjonariusze i członkowie ich rodzin, o których mowa w Konwencji dotyczącej przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 lutego 1946 r. (Dz. U. z 1948 r. Nr 39, poz. 286).

Uregulowanie uchwałą Rady Ministrów przyznania przywilejów i immunitetów dyplomatycznych Stałemu Sekretariatowi i jego personelowi należy uznać za rozwiązanie prawnie niewystarczające. Uchwała Rady Ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji, może być tylko źródłem prawa wewnętrznego, adresowanego do jednostek podległych – w tym przypadku Radzie Ministrów. Skutki prawne wynikające z przyznania immunitetów i przywilejów wiążą nie tylko organy administracji publicznej, a zatem muszą być wprowadzone w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Ta sama uwaga odnosi się do nadania uchwałą Stałemu Sekretariatowi osobowości prawnej.

Polska postrzega Wspólnotę Demokracji jako użyteczną platformę współpracy na rzecz wspierania demokracji, dobrze służącą realizacji celów polskiej polityki zagranicznej w tej dziedzinie. Prace nad rewitalizacją WD podjęte w ostatnich

latach przynoszą widoczne rezultaty, a inicjatywy i działania są dostosowywane do potrzeb krajów realizujących reformy demokratyczne, przez co zyskują coraz bardziej praktyczny wymiar. Polska i Stany Zjednoczone, będące współinicjatorami Wspólnoty, pozostają w gronie liderów prowadzonych projektów.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, iż na gruncie prawa krajowego nie może budzić wątpliwości legalność działania Stałego Sekretariatu na terenie Polski oraz wypełnienie zobowiązań o charakterze logistycznym, wynikających z decyzji Wspólnoty Demokracji z Bamako. Pozostałe zobowiązania wynikające z tej decyzji, nie są wykonane (wyposażenie Stałego Sekretariatu w osobowość prawną) lub zastosowane rozwiązania nie są prawnie skuteczne (przyznanie pracownikom Stałego Sekretariatu przywilejów i immunitetów). W związku z powyższym niezbędne jest zawarcie stosownej umowy międzynarodowej regulującej status prawny Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji i jej personelu.

2. Różnice między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Zawarcie przedmiotowej Umowy nie spowoduje potrzeby dokonywania zmian w obowiązującym ustawodawstwie Rzeczypospolitej Polskiej.

Umowa obejmuje swym zakresem przedmiotowym zagadnienia uregulowane w zarządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych nr 8 z dnia 30 kwietnia 2008 r. oraz uchwale Rady Ministrów nr 50 z dnia 12 kwietnia 2011 r. Zawarcie Umowy spełni wymóg właściwego umocowania postanowień dotyczących Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji i jego personelu (z aktów prawa o charakterze wewnętrznym na akt prawa powszechnie obowiązującego).

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne i prawne

Skutki polityczne: szerokie zaangażowanie we Wspólnotę Demokracji, m.in. poprzez goszczenie i mocne wspieranie Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji w Warszawie, sprzyja utrwalaniu wizerunku Polski jako państwa, które aktywnie angażuje się w promocję demokracji na świecie oraz konstruktywnie wykorzystuje własne doświadczenia z transformacji ustrojowej do pogłębiania międzynarodowej współpracy w tej dziedzinie. Korzyścią z ustanowienia siedziby Sekretariatu w Warszawie jest ponadto wzmocnienie roli i prestiżu Polski jako ważnego uczestnika międzynarodowych inicjatyw na rzecz wspierania demokracji,

a także ośrodka istotnych międzyrządowych konferencji i spotkań w tej tematyce. Sam Sekretariat bywa miejscem posiedzeń innych organów WD.

Skutki prawne: Skutkiem prawnym zawarcia Umowy będzie uregulowanie statusu prawnego Stałego Sekretariatu aktem prawnym powszechnie obowiązującym i bezpośrednio stosowanym. Dzięki związaniu się Umową przez Rzeczpospolitą Polską, Stały Sekretariat będzie traktowany na gruncie prawa polskiego jak organ organizacji międzynarodowej. W związku z tym zapewniona zostanie nienaruszalność jego pomieszczeń. Sekretariat, w ramach wykonywania swoich funkcji, zostanie zwolniony z podatków bezpośrednich i pośrednich, z wyłączeniem podatków i opłat za usługi użyteczności publicznej. Sekretariat zostanie też upoważniony do gromadzenia i dysponowania środkami finansowymi zgromadzonymi na własnym koncie bankowym. Powyższe zapisy stanowią powtórzenie klasycznych atrybutów i uprawnień organizacji międzynarodowych wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Mocą postanowień Umowy Stały Sekretariat nabędzie też osobowość prawną, co zapewni mu możliwość uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym i finansowym. Umowa reguluje status pracowników Stałego Sekretariatu analogicznie do uchwały Rady Ministrów nr 50, dzieli ich natomiast na grupy według odmiennego kryterium. Szef Stałego Sekretariatu oraz osoby skierowane do pracy w Stałym Sekretariacie przez państwa Wspólnoty Demokracji, a także członkowie ich rodzin, o ile nie są obywatelami polskimi lub stale zamieszkującymi na terytorium RP, korzystają odpowiednio, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich funkcji służbowych, z przywilejów i immunitetów przyznanych przedstawicielom dyplomatycznym przez Konwencję wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych. Natomiast wszyscy pozostali pracownicy Stałego Sekretariatu oraz członkowie ich rodzin, o ile nie są obywatelami polskimi lub stale zamieszkującymi terytorium RP, korzystają odpowiednio, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich funkcji służbowych, z przywilejów i immunitetów przyznanych funkcjonariuszom Narodów Zjednoczonych przez Konwencję dotyczącą przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych. Z grona pracowników wyłączono osoby odbywające staże/praktyki. Należy podkreślić, że Umowa wyraźnie zaznacza, iż wszystkie uprawnienia, przywileje i immunitety Stałego Sekretariatu i jego pracowników

przyznane na mocy postanowień Umowy należy interpretować wąsko, jako przyznane wyłącznie w celu realizacji działalności Stałego Sekretariatu. W szczególności Umowa stanowi, iż wszelkie przywileje i immunitety nie mają służyć korzyściom osobistym pracowników Stałego Sekretariatu, zaś ci ostatni zobowiązani są do przestrzegania prawa obowiązującego na terytorium RP. Sekretariat został też zobowiązany do przestrzegania, aby korzystanie z przywilejów i immunitetów przez pracowników Stałego Sekretariatu nie było nadużywane, oraz do każdorazowej współpracy ze stosownymi organami polskimi w celu umożliwienia i ułatwienia działania wymiaru sprawiedliwości w przypadkach ich naruszenia.

Skutki finansowe: zawarcie Umowy nie spowoduje powstania żadnych nowych obciążeń finansowych dla budżetu państwa. Zagwarantowane Umową zwolnienie Stałego Sekretariatu z podatków bezpośrednich i pośrednich, będące formą obciążenia budżetu poprzez pozbawienie go wpływów, jest już realizowane na podstawie uchwały nr 50 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji z siedzibą w Warszawie.

Skutki gospodarcze i społeczne: zawarcie Umowy nie spowoduje negatywnych skutków gospodarczych i społecznych.

4. Wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Intencją stron Umowy jest, aby dokument posiadał rangę aktu prawa powszechnie obowiązującego. Dzięki temu Stały Sekretariat Wspólnoty Demokracji otrzyma osobowość prawną i zostanie umocowany na gruncie prawa polskiego do występowania w stosunkach cywilnoprawnych. Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest przyjęcie jako trybu związania Umową ratyfikacji. Zgodnie bowiem z zapisem art. 91 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

Art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824, z 2010 r. Nr 213, poz. 1395 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 676) stanowi, iż ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

Umowa spełnia przesłankę określoną w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP, dotyczy bowiem spraw uregulowanych w ustawie. Umowa przyznaje zarówno Stałemu Sekretariatowi, jak i jego pracownikom, odpowiednio, przywileje i immunitety określone w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych: Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych oraz Konwencji dotyczącej przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych. Ponadto Umowa zwalnia Stały Sekretariat, jego mienie, pomieszczenia i aktywa oraz dochód, w ramach oficjalnej działalności, z podatków bezpośrednich i pośrednich. Powyższe zapisy dotyczą spraw uregulowanych w ustawie, w szczególności w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w ten sposób, że wyłączają one zastosowanie przepisów ustawowych w stosunku do Stałego Sekretariatu oraz jego pracowników w ramach prowadzenia przez Stały Sekretariat oficjalnej działalności. Przyjęcie wyżej wymienionych zobowiązań zawartych w Umowie będzie podstawą wyłączenia zastosowania części ustawodawstwa w stosunku do Stałego Sekretariatu, co wymaga przyjęcia trybu ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową.

Podmioty prawa krajowego, których dotyczy Umowa: Umowa nie odnosi się wprost do żadnych podmiotów prawa krajowego. Potencjalnymi podmiotami, których może ona dotyczyć są: organy podatkowe, celne, imigracyjne, służby Policji i Straży Pożarnej oraz osoby fizyczne i prawne wchodzące w stosunki prawne ze Stałym Sekretariatem Wspólnoty Demokracji.

Sposób, w jaki Umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym: Umowa stanowi podstawę wyłączenia zastosowania w stosunku do Stałego Sekretariatu, m.in. przepisów podatkowych, celnych, dotyczących przeszukań pomieszczeń oraz bankowych, zaś w stosunku do pracowników Stałego Sekretariatu przepisów dotyczących pracy cudzoziemców na terytorium RP, przepisów podatkowych oraz imigracyjnych.

Środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania Umowy: przyjęcie Umowy nie wymaga przyjmowania żadnych środków prawnych w celu jej wykonania.

Z przytoczonych powyżej argumentów wynika, iż właściwym trybem związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową jest jej ratyfikacja, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Stosowny zapis w tej sprawie zawiera art. 11 projektowanej Umowy, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska notyfikuje Stałemu Sekretariatowi zakończenie wewnętrznej procedury ratyfikacyjnej Umowy.