

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową

Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony jest realizacją zobowiązania politycznego wobec Irlandii złożonego przez szefów państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, w celu umożliwienia pozytywnego zakończenia procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony w Irlandii. Został on wstrzymany z powodu negatywnego wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 12 czerwca 2008 r., w rezultacie którego społeczeństwo irlandzkie opowiedziało się przeciw ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dn. 11 i 12 grudnia 2008 r. szefowie państw i rządów uzgodnili polityczne gwarancje dla Irlandii, które obejmowały przedłużenie obowiązywania zasady „jeden kraj – jeden komisarz” przy wyborze Komisji Europejskiej na okres po 2014 r. oraz uzyskanie przez rząd irlandzki „prawnie wiążących gwarancji” dot. obaw obywateli irlandzkich w zakresie polityki podatkowej, prawa do życia, edukacji i rodziny oraz tradycyjnej irlandzkiej polityki neutralności wojskowej.

Zakres przedmiotowy „prawnie wiążących gwarancji” był przedmiotem uzgodnień politycznych na szczeblu głów państw i szefów rządów państw członkowskich UE uczestniczących w posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 18 i 19 czerwca 2009 r. Uzgodniono wówczas treść decyzji w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony oraz wydano oświadczenie, że w momencie zawierania kolejnego traktatu o przystąpieniu, przepisy powyższej decyzji zostaną ujęte w protokole, który zostanie ratyfikowany zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi i dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Informacja o ustaleniach podjętych na drodze consensusu przez Radę Europejską znalazła się w pkt I.5 konkluzji. Zgodnie z nimi, Protokół nie zmieni w żaden sposób stosunków między UE a jej państwami członkowskimi oraz będzie on służyć jedynie temu, by nadać pełnotraktatowy status wyjaśnieniom zawartym w decyzji w sprawie obaw narodu irlandzkiego.

Informacja o ustaleniach podjętych na drodze consensusu przez Radę Europejską znalazła się w konkluzjach ze spotkań Rady oraz w polskich dokumentach „Informacja o wynikach

posiedzenia Rady Europejskiej” (z grudnia 2008 r. i czerwca 2009 r.), przedkładanych Komitetowi Europejskiemu Rady Ministrów, a po jego rekomendacji – Radzie Ministrów.

Treść Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony została przedłożona w dniu 20 lipca 2011 r. przez rząd Irlandii na mocy art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze Traktatu o Unii Europejskiej.

W dniu 12 października 2011 r., zgodnie z art. 48 ust. 2 zdanie trzecie Traktatu o Unii Europejskiej, wspomniana propozycja Rządu Irlandii została przez Radę przekazana Radzie Europejskiej. Została ona również notyfikowana parlamentom narodowym.

Na posiedzeniu w dniu 23 października 2011 r. Rada Europejska zgodnie z art. 48 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej podjęła konsultacje z Parlamentem Europejskim i Komisją w sprawie proponowanych zmian. Postanowiła również, zgodnie z art. 48 ust. 3 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, zwrócić się do Parlamentu Europejskiego o zgodę na niezwoływanie konwentu.

W dniu 18 kwietnia 2012 r. Parlament Europejski wydał przychylną opinię w sprawie proponowanych zmian. Udzielił również zgody na niezwoływanie konwentu, zgadzając się, że zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W dniu 4 maja 2012 r. Komisja wydała przychylną opinię w sprawie proponowanych zmian.

Następnie 11 maja 2012 r. Rada Europejska przyjęła decyzję w sprawie rozpatrzenia przez konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich zmiany do Traktatów zaproponowanej przez rząd Irlandii w formie Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony, który zostanie dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w sprawie niezwoływania konwentu. W treści decyzji został określony mandat konferencji międzyrządowej, który jest tożsamy z treścią Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego.

Przyjęcie przez UE rozwiązań zawartych w Protokole nastąpiło w drodze podpisania go przez wyposażonych w stosowne pełnomocnictwa członków Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Podczas konferencji, obradującej na marginesie Komitetu Stałych Przedstawicieli w dniu 16 maja 2012 r. otwarto procedurę podpisywania Protokołu z terminem zakończenia w dniu 30 czerwca 2012 r. Polska podpisała Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony w dniu 30 maja 2012 r.

W dniu 13 czerwca 2012 r. Protokół został podpisany przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Treść Umowy

Przedmiotowy Protokół nie zmieni w żaden sposób stosunków między UE a jej państwami członkowskimi, będzie służyć jedynie temu, by nadać pełnotraktatowy status wyjaśnieniom zawartym w decyzji w sprawie obaw narodu irlandzkiego. Przedmiotowy protokół doprecyzuje treść i stosowanie Traktatu z Lizbony, nie zmieniając jednak ani jego treści, ani jego stosowania. Protokół potwierdza:

- (art. 1) że nadanie prawnie wiążącego charakteru Karcie Praw Podstawowych UE i postanowienia Traktatu dot. Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości nie wpływają na zakres ani na stosowanie ochrony prawa do życia, ochrony rodziny, ochrony prawa do edukacji zagwarantowanych w Konstytucji Irlandii,
- (art. 2) że żaden przepis Traktatu z Lizbony nie wpływa w jakikolwiek sposób, w odniesieniu do któregośkolwiek państwa członkowskiego na zmianę zakresu kompetencji UE w dziedzinie podatków,
- (art. 3) że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nie przesądza o polityce bezpieczeństwa i obrony każdego państwa członkowskiego, w tym Irlandii, ani nie wpływa na ich zobowiązania. Potwierdza, że Traktat z Lizbony nie wpływa na tradycyjną politykę neutralności wojskowej Irlandii. Następnie szczegółowo wskazuje, że to państwa członkowskie, w tym Irlandia, określają charakter pomocy i wsparcia zapewnianego państwu członkowskiemu, które stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego czy agresji zbrojnej na swoim terytorium, że jakakolwiek decyzja w kierunku wspólnej polityki obrony będzie wymagała jednogłośnie Rady Europejskiej, i że państwa członkowskie, w tym Irlandia, podejmą decyzję w tej sprawie zgodnie z wewnętrznymi porządkami konstytucyjnymi, że to decyzji państw członkowskich zostanie pozostawiona decyzja ws. uczestnictwa w stałej współpracy strukturalnej czy Europejskiej Agencji Obrony, że Traktat z Lizbony nie przewiduje utworzenia armii europejskiej ani żadnej formacji wojskowej, że TL nie wpływa na charakter oraz wysokość wydatków państw członkowskich w zakresie obrony i bezpieczeństwa i że do decyzji Irlandii pozostawiona zostanie kwestia jej udziału w jakiegokolwiek operacji wojskowej.

Skutki zawarcia Umowy

1. Skutki polityczne i prawne

Wejście w życie Protokołu spowoduje realizację zobowiązania politycznego na szczeblu Rady Europejskiej. Protokół nie odnosi się do spraw uregulowanych w prawie

wewnętrzny. Związanie się przez Polskę Protokołem nie wymaga wprowadzenia zmian w polskim porządku prawnym.

2. Skutki społeczne i gospodarcze

Protokół nie stwarza dla Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednich skutków społecznych, ani skutków gospodarczych.

3. Skutki finansowe

Związanie się Protokołem nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Wyjaśnienie wyboru trybu związania Umową

Dołączenie do traktatów protokołu stanowi zmianę traktatową i wymaga przyjęcia za pomocą procedury zmiany traktatów zgodnie z art. 48 TUE¹.

Zgodnie z tą procedurą, Rada Europejska po otrzymaniu propozycji zmiany traktatów podejmuje decyzję, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, w której opowiada się za rozpatrzeniem proponowanych zmian. Rada Europejska może podjąć decyzję, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, o niezwołaniu konwentu i rozpatrywaniu zmian przez Konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. Zgoda Parlamentu na niezwoływanie konwentu i korzystna opinia w odniesieniu do zakresu proponowanych zmian została wydana w dniu 18 kwietnia 2012 r. Pozytywną opinię ws. zakresu proponowanych zmian wydała również Komisja Europejska w dniu 6 maja 2012 r.

Następnie Rada Europejska przyjęła w dniu 11 maja 2012 r. decyzję w sprawie rozpatrzenia przez konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich zmiany do Traktatów zaproponowanej przez rząd Irlandii w formie Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony, który zostanie dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jednocześnie Rada Europejska przyjęła decyzję w sprawie niezwoływania konwentu. W treści decyzji został określony mandat Konferencji międzyrządowej, który jest tożsamy z treścią Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego.

¹ (...) Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów. (...) Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich (...).

Przyjęcie przez UE rozwiązań zawartych w Protokole nastąpiło w drodze podpisania go przez wyposaonych w stosowne pełnomocnictwa członków Konferencji przedstawiciele rządów państw członkowskich. Podczas konferencji, obradującej na marginesie Komitetu Stałych Przedstawiciele (COREPER II) w dniu 16 maja 2012 r. otwarto procedurę podpisywania Protokołu z terminem zakończenia w dniu 30 czerwca 2012 r. Polska podpisała Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony w dniu 30 maja 2012 r.

Przedmiotowy Protokół podlega ratyfikacji w państwach członkowskich zgodnie z ich ustawodawstwem wewnętrznym (art. 4 Protokołu).

Depozytariuszem dokumentów ratyfikacyjnych Protokołu jest Rząd Republiki Włoskiej.

Tryb związania się Protokołem przez Rzeczpospolitą Polską

Protokół spełnia przesłanki określone w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, zgodnie z którym ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają. W myśl art. 4 Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony podlega ratyfikacji przez państwa członkowskie – zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Protokół spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej. W związku z powyższym, związanie Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, czyli w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Wskazanie art. 89 ust. 1 Konstytucji jako trybu związania RP Protokołem jest również uzasadnione tym, iż Protokół nie powoduje zwiększenia kompetencji ani nie przyznaje dodatkowej kompetencji UE.

Wskazanie podmiotów prawa krajowego, których dotyczy Protokół

Protokół nie dotyczy podmiotów prawa krajowego.