



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Problematyka relacji unijnego i krajowego porządku prawnego
w praktyce orzeczniczej sądów irlandzkich

dr hab. Grzegorz Pastuszko



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

1. Uwagi wstępne	5
2. Zagadnienie demokratycznej kontroli nad mechanizmami wprowadzenia prawodawstwa Unii Europejskiej do porządku krajowego	6
3. Zagadnienie zmian irlandzkiej Konstytucji w kontekście obowiązywania regulacji traktatowych	22

1. Uwagi wstępne

Problem relacji łączących prawo Unii Europejskiej i prawo krajowe Republiki Irlandii niejednokrotnie był przedmiotem orzeczeń irlandzkich sądów. Powstały w tym zakresie dorobek orzeczniczy, gromadzony na przestrzeni lat, ma wieloaspektowy charakter i odnosi się do różnych zagadnień. Jego kierunek determinuje irlandzka Konstytucja, która w art. 29 ust. 4 pkt 6° *expressis verbis* przyznaje pierwszeństwo prawu Unii Europejskiej nad prawem krajowym i Konstytucją („Żadne z postanowień niniejszej Konstytucji nie unieważnia aktów prawnych, działań oraz środków podjętych przez Państwo podczas, bądź po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, niezbędnych z uwagi na zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, do której odwołuje się pkt 5° niniejszego ustępu lub z członkostwa w Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej, jak również nie odbiera mocy prawnej aktom prawnym, działaniom lub środkom podjętym przez: i. Wspomnianą Unię Europejską lub Europejską Wspólnotę Energii Atomowej bądź przez ich instytucje, ii. Wspólnoty Europejskie lub Unię Europejską bądź ich instytucje funkcjonujące bezpośrednio przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, iii. ciała właściwe na mocy traktatów wspomnianych w niniejszym ustępie”¹). To właśnie ona, będąc punktem odniesienia dla wydawanych rozstrzygnięć, sprzyja formułowaniu ocen akcentujących wyższość regulacji unijnych. Nie jest więc tak, że o zasadzie nadrzędności prawa unijnego decyduje ich szczególny, autonomiczny charakter, ale przeciwnie – czynnikiem przesądzającym jest tutaj kształt regulacji konstytucyjnej².

¹ Konstytucja Irlandii, tłum S. Grabowska, tekst dostępny na http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia_pol_010711.pdf (dostęp: 31.12.2022 r.).

² Zob. G. Hogan, *Ireland: The Constitution of Ireland and EU Law: The Complex Constitutional Debates of a Small Country*, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-273-6_28#Fn24 (dostęp: 31.12.2022 r.).

2. Zagadnienie demokratycznej kontroli nad mechanizmami wprowadzenia prawodawstwa Unii Europejskiej do porządku krajowego

Zagadnienie demokratycznej kontroli nad mechanizmami wprowadzenia prawodawstwa unijnego do porządku krajowego Irlandii pojawiło się w wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Meagher v. Minister for Agriculture*³, w którym ocenie poddana została kwestia zgodności z Konstytucją mechanizmu implementowania do porządku krajowego unijnych dyrektyw. Przedmiotem kontrowersji stały się postanowienia ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r. (Poprawka z 1973 r.) pozwalające, by właściwy minister na mocy specjalnego rozporządzenia (*statutory instrument*, S.I.) przesądzał o nadaniu dyrektywie mocy prawnej. Skarżący, który był rolnikiem, podniósł w swoim wniosku, że tak skonstruowany system stoi w sprzeczności z Konstytucją, w jego uznaniu bowiem decyzja wdrażająca przepisy Unii Europejskiej (w tym konkretnym przypadku chodziło o przepisy zakazujące stosowania niektórych leków i suplementów) powinna zostać wydana nie w drodze rozporządzenia przez ministra, ale w drodze ustawy przez irlandzki parlament – Oireachtas. Wskazał on konkretnie na konflikt art. 29 ust. 4 pkt 5° Konstytucji oraz art. 3 ust. 2 ustawy z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich (Poprawka z 1973 r.).

Jak głosi fragment wyroku podsumowujący zakres zaskarżenia: „[...] udzielone ministrowi upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia lub instrumentu ustawowego, które zawierałoby przepisy uchylające, zmieniające lub modyfikujące istniejące prawodawstwo, w tym ustawy uchwalone przez Oireachtas, stanowiłoby naruszenie kompetencji prawodawczych Oireachtas”⁴. I dalej: „[...] obowiązki wynikające z członkostwa w unii i wspólnotach nakładają na państwo obowiązek stosowania uchwalonych aktów oraz implementowania aktów lub

³ *Meagher v. Minister for Agriculture* 01 January 1994 [1992 262 J.R.].

⁴ Wszystkie tłumaczenia pochodzą od autora. W oryginale: „If Article 29.4.5° of the Constitution does not apply to this subsection, then it would be invalid having regard to the provisions of Article 15.2 of the Constitution because a power provided by statute to a minister to make laws by regulation or statutory instrument which included provisions either repealing, amending or modifying other law, including statute law enacted by the Oireachtas, would constitute an invasion of the sole and exclusive power of making laws vested in the Oireachtas”.

środków przyjętych przez te organy, które następnie stają się aktami częścią krajowego porządku prawnego państwa, wymaganymi przez te obowiązki wynikające z członkostwa”, ale jednocześnie „[...] obowiązki członkostwa nigdy nie pociągają za sobą obowiązkowego nakazu dla państwa, aby wykonywało swój obowiązek stosowania lub wykonywania ustaw, aktów lub środków za pomocą jakiegokolwiek szczególnej procedury prawnej mającej zastosowanie w prawie krajowym państwa. W związku z tym twierdzi się, że swoboda kształtowania [...] treści rozporządzeń przewidujących uchylenie, zmianę lub modyfikację ustawy ustanowionej przez Oireachtas nie wynika z zobowiązań dotyczących członkostwa. Wszystko, co jest w tym przypadku konieczne, to implementacja, o formie której decyduje państwo, działając w ramach prawa krajowego i w zgodzie z Konstytucją”⁵.

Odnosząc się do zaprezentowanej argumentacji, sędzia J. Finlay zauważył⁶, że „uprawnienie do wydawania rozporządzeń zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy z 1972 r. ogranicza się wyłącznie do wydawania rozporządzeń w jednym i tylko jednym celu, jakim jest umożliwienie pełnej skuteczności rozdziału 2 ustawy. Rozdział 2 przewiduje stosowanie prawa wspólnotowego i jako wiążąca państwo członkowskie część prawa krajowego, przy uwzględnieniu warunków określonych w traktacie, które obejmują rzecz jasną zasadę nadrzędności tego ostatniego, jest głównym lub podstawowym obowiązkiem wynikającym z członkostwa w społeczności. Uprawnienie do stanowienia prawa zawarte w art. 3 jest zatem *prima facie* uprawnieniem stanowiącym element niezbędnego mechanizmu, który stał się obowiązkiem państwa po jego przystąpieniu do wspólnoty, wymaganym przez to członkostwo”⁷. „Sąd jest przekonany, że biorąc pod uwagę liczbę przepisów wspólnotowych, podjętych działań i przyjętych środków, które albo muszą być bezpośrednio stosowane w sposób swobodny, albo muszą zostać

⁵ Pełna wersja tego fragmentu: „It is submitted that Article 29.4.5° of the Constitution cannot protect the impugned subsection from the invalidity arising by reason of its inconsistency with Article 15.2 because, whereas in general terms the obligations of membership of the union and communities imposes upon the State a duty to apply the laws enacted and to implement acts done or measures adopted by those bodies which then become acts on the part of the State, necessitated by those obligations of membership, the obligations of membership never entail mandatory direction to the State to carry out its duty of applying or implementing laws, acts or measures by any particular legal procedure applicable within the national law of the State. It is, therefore, submitted that the choice purporting to be vested in the minister by s. 3(2), for the purpose of enabling s. 2 of the Act to have full effect, to make regulations which include the repealing or amending or modifying of a statute of the Oireachtas, cannot be an act done or a measure adopted by the State which is necessitated by the obligations of membership. All that is necessitated, it is urged, is the implementation, the method of it is a choice to be made by the State within its own national law framework, and must be consistent with the Constitution”.

⁶ Judgment of the Court delivered pursuant to the provisions of Article 34.4.5° by Finlay CJ.

⁷ „The power to make regulations contained in s. 3(1) of the Act of 1972 is exclusively confined to the making of regulations for one purpose, and one purpose only, that of enabling s. 2 of the Act to have full effect. Sec. 2 of the Act which provides for the application of the community law and acts as binding on the State and as part of the domestic law subject to conditions laid down in the treaty which, of course, include its primacy, is the major or fundamental obligation necessitated by membership of the community. The power of regulation-making, therefore, contained in s. 3 is *prima facie* a power which is part of the necessary machinery which became a duty of the State upon its joining the community and therefore necessitated by that membership”.

zaimplementowane do porządku krajowego poprzez odpowiednie działania, obowiązek członkostwa wymagałby ułatwienia tych działań, przynajmniej w niektórych przypadkach, a być może w zdecydowanej większości przypadków, poprzez wydawanie rozporządzeń ministerialnych, a nie ustaw Oireachtas. Sąd jest zatem przekonany, że uprawnienie do wydawania rozporządzeń w formie, w jakiej jest zawarte w art. 3 ust. 2 ustawy z 1972 r., jest konieczne ze względu na zobowiązania wynikające z członkostwa państwa we wspólnotach, a obecnie w Unii, a zatem na mocy art. 29 ust. 4 pkt 3°, 4° i 5° nie podlega zaskarżeniu konstytucyjnemu”⁸.

Z kolei sędzia J. Blayney podniósł: „Rozważając, czy zaskarżone rozporządzenia ministra są *ultra vires*, pierwszą rzeczą, którą należy uczynić, jest sprawdzenie, jakie dokładnie uprawnienie daje ministrowi art. 3 ustawy z 1972 r. Uprawnienie to jest bardzo szerokie. Ma ono na celu umożliwienie pełnej skuteczności art. 2 ustawy, a ponieważ artykuł ten stanowi, że «traktaty regulujące Wspólnoty Europejskie oraz istniejące i przyszłe akty przyjęte przez instytucje tych wspólnot są wiążące dla państwa i stanowią część jego prawa krajowego na warunkach określonych w tych traktatach», odpowiednim uprawnieniem ministra w kontekście niniejszej sprawy jest zapewnienie, że dyrektywy EWG, o których mowa w dwóch instrumentach ustawowych, są częścią naszego prawa krajowego na warunkach określonych w traktatach. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2, minister ma wyraźne uprawnienie do włączania do rozporządzeń przepisów dodatkowych, uzupełniających i następczych, które wydają mu się niezbędne do celów rozporządzeń «w tym przepisów uchylających, zmieniających lub stosujących, z modyfikacjami lub bez, inne prawo, z wyłączeniem ustawy z 1972 r.»”⁹. I dalej: „[...] Moim zdaniem odpowiedź jest jednoznaczna: miał takie uprawnienie, pod warunkiem, że było to konieczne do wykonania dyrektyw. W związku z tym należy przyrzeć

⁸ „17. The court is satisfied that, having regard to the number of community laws, acts done and measures adopted which either have to be facilitated in their direct application to the law of the State or have to be implemented by appropriate action into the law of the State, the obligation of membership would necessitate facilitating of these activities, in some instances, at least, and possibly in a great majority of instances, by the making of ministerial regulations rather than legislation of the Oireachtas.

18. The court is accordingly satisfied that the power to make regulations in the form in which it is contained in s. 3(2) of the Act of 1972 is necessitated by the obligations of membership by the State of the communities and now of the union and is therefore by virtue of. Article 29.4.3°, 4° and 5° immune from constitutional challenge”.

⁹ „In considering whether the two statutory instruments are *ultra vires*, the first thing that has to be done is to see exactly what power the minister is given by s. 3 of the 1972 Act. The power is a very wide one. It is to enable s. 2 of the Act to have full effect and since that section provides that ‘the treaties governing the European Communities and the existing and future acts adopted by institutions of those communities shall be binding on the State and shall be part of the domestic law thereof under the conditions laid down in those treaties’ the relevant power of the minister in the context of the present case is to ensure that the EEC directives referred to in the two statutory instruments are part of our domestic law under the conditions laid down in the treaties. Furthermore, under s. 3(2), the minister has express power to include in the regulations incidental, supplementary and consequential provisions as appear to him to be necessary for the purposes of the regulations ‘including provisions repealing, amending or applying, with or without modification, other law, exclusive of the 1972 Act’.

się dyrektywom, aby sprawdzić, czy przepisy te są niezbędne do ich wdrożenia, a kiedy to zrobimy, stanie się całkiem jasne, że tak”¹⁰.

Stanowisko zajął też sędzia J. Blayney. Czytamy w nim: „Powszechnie wiadomo, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. W przypadku ich konfliktu pierwszeństwo ma prawo wspólnotowe. Zob. SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA sprawa C-106/89 [1990] ECR I-4135 i Francovich przeciwko Włochom sprawa C-6, C-9/90 [1991] ECR I-5357. Odpowiednie dyrektywy były wiążące dla państwa od momentu ich przyjęcia «w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty». Jednym z rezultatów, które należało osiągnąć, było stworzenie skutecznych sankcji w celu egzekwowania środków zawartych w dyrektywach. Państwo było więc zobowiązane do wprowadzenia skutecznych sankcji, a jeśli wymagało to przyjęcia środka, który w sposób dorożumiany zmieniał istniejącą ustawę, środek ten miał pierwszeństwo przed ustawą, ponieważ był w istocie środkiem prawa wspólnotowego. Jedynie pod względem formy stanowi on część prawa krajowego. Jego moc wynika z dyrektywy, która jest wiążąca dla państwa w odniesieniu do rezultatów, które należy osiągnąć [...]”¹¹. „Wreszcie, nie zgodziłbym się z twierdzeniem [...], że tylko dlatego, że art. 189 traktatu rzymskiego pozostawia państwu wybór formy i metod wdrożenia dyrektywy, to, co jest dokonywane w drodze wdrożenia, nie jest wymagane przez zobowiązania państwa wynikające z członkostwa, a zatem może podlegać zaskarżeniu konstytucyjnemu. Artykuł zobowiązuje państwo do wdrożenia dyrektywy, a także zobowiązuje państwo, w ramach przyznanej mu swobody decyzyjnej, do wyboru odpowiedniej metody wdrożenia. Gdyby państwo miało swobodę niewdrożenia dyrektywy, to oczywiście, gdyby to zrobiło, byłby to akt dobrowolny, niewymuszony obowiązkami wynikającymi z członkostwa i nie byłby chroniony przez art. 29 ust. 4 pkt 5° Konstytucji. Ale państwo nie jest wolne. Jest ono zobowiązane do implementacji dyrektywy, a zatem jest zobowiązane do wyboru metody implementacji i pod warunkiem, że wybrana przez nie metoda jest odpowiednia do celów wypełnienia obowiązku państwa, a środki, które obejmuje, nie wykraczają poza to, co jest wymagane do wdrożenia dyrektywy, jest ona prawidłowo zakwalifikowana jako wymuszona przez dyrektywę. W każdym przypadku, w którym metoda nie była odpowiednia lub

¹⁰ „[...] The answer in my opinion clearly is that he had such power provided that it was necessary for the purpose of giving effect to the directives. Accordingly the directives have to be looked at to see if these provisions are necessary for their implementation and when this is done it becomes quite clear that they are”.

¹¹ „It is well established that community law takes precedence over our domestic law. Where they are in conflict, it is the community law that prevails. See SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA Case C-106/89 [1990] ECR I- 4135 and Francovich v. Italy Case C-6, C-9/90 [1991] ECR I-5357. The relevant directives here were binding on the State, from the moment they were adopted, ‘as to the result to be achieved’. One result to be achieved clearly was the creation of effective sanctions for the enforcement of the measures contained in the directives. So the State was bound to introduce effective sanctions, and if this necessitated adopting a measure which impliedly amended an existing statute, that measure would prevail over the statute because it was in substance a measure of community law. It is only in form that it is part of the domestic law. It derives its force from the directive which is binding on the State as to the results to be achieved”.

jej środki wykraczały poza to, co było wymagane, nie byłaby ona konieczna i mogłaby zostać zakwestionowana konstytucyjnie. To nie jest taki przypadek”¹².

Sędzia J. Denham stwierdził z kolei: „Artykuł 189 pozostawia władzom krajowym wybór formy i metod. Wybierając formę i metodę, minister musi działać zgodnie z prawem i Konstytucją. Tak więc minister musi zrównoważyć odpowiednie artykuły Konstytucji, którymi w tym przypadku są art. 15 ust. 2 i art. 29 ust. 4 pkt 5°. Jego wybór, zgodnie z art. 189 [traktatu], musi być zgodny z prawem krajowym, Konstytucją i prawem wspólnotowym. Jego decyzja podlega kontroli sądowej. Fakt, że treść dyrektywy jest wiążąca w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, oraz że minister musi zainicjować krajowy proces umożliwiający, nie determinuje kwestii wyboru metody. Podczas gdy państwo jest zobowiązane do wdrożenia treści dyrektywy do prawa, nie jest ono zobowiązane przez prawo wspólnotowe do wyboru jakiegokolwiek konkretnej formy lub metody”¹³. „Określając formę lub metodę, państwo, minister, musi należycie uwzględnić Konstytucję, zarówno art. 15 ust. 2, jak i art. 29 ust. 4 pkt 5°. Zgodnie z Konstytucją Irlandii uchwaloną w 1937 r. jedyne i wyłączone uprawnienie do stanowienia prawa dla państwa przysługiwało Oireachtas. Jest to podstawowy aspekt demokratycznego rządu, oparty na podziale władzy. Ta podstawowa zasada została zakwalifikowana przez członkostwo we Wspólnocie Europejskiej, która ustanowiła inne organy stanowienia prawa. Między innymi ustanowiła ona stanowienie prawa w formie dyrektyw, które są wiążące dla państwa w odniesieniu do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając władzom krajowym wybór formy i metod. Gdyby Konstytucja nadal obowiązywała w formie z 1937 r., minister nie miałby wyboru – musiałby zainicjować proces legislacyjny za pośrednictwem Oireachtas. Jednakże Konstytucja została zmieniona, a prawo wspólnotowe zostało wprowadzone do prawa krajowego, a sytuacja nie jest obecnie regulowana wyłącz-

¹² „Finally, I would not accept [...] submission that merely because Article 189 of the Treaty of Rome leaves to the State the choice of the form and methods of implementing a directive, what is done by way of implementation is not necessitated by the State's obligations of membership and so may be subjected to constitutional challenge. The article obliges the State to implement the directive and equally obliges the State, in exercise of the discretion given to it, to choose an appropriate method of implementation. If the State were free not implement the directive, then clearly, if it were to do so, it would be a voluntary act not necessitated by the obligations of membership and would not be protected by Article 29.4.5° of the Constitution. But the State is not free. It is obliged to implement the directive and so is obliged to choose a method of implementation and, provided the method it chooses is appropriate for the purpose of satisfying the obligation of the State and the measures it incorporates do not go beyond what is required to implement the directive, it is correctly categorised as being necessitated by the directive. In any instance where the method was not appropriate, or its measures went beyond what was required, it would not be necessitated and would be open to constitutional challenge. This not such a case”.

¹³ „71. Article 189 leaves to the national authorities the choice of form and methods. In choosing the form and method the minister has to act in accordance with the law and the Constitution. Thus the minister must balance the relevant articles of the Constitution, which in this case are Article 15.2 and Article 29.4.5°. His choice, under Article 189, must be in accordance with national law, the Constitution and community law. His decision is judicially reviewable. 72. The fact that the substance of the directive is binding as to the result to be achieved, and that a minister must initiate an enabling national process, does not determine the issue of choice of method. Whereas the State is required to implement the substance of the directive into law, the State is not required by community law to choose any particular form or method”.

nie przez art. 15 ust. 2. Artykuł 15 ust. 2 nie może być odczytywany w oderwaniu od innych przepisów. Określenie «konieczne» w art. 29 ust. 4 pkt 5° wraz z art. 189 traktatu wyjaśniają, że przy równoważeniu tych dwóch elementów sam fakt, że treść uchwalonych ustaw, dokonanych czynności lub przyjętych środków jest konieczna do włączenia do krajowego prawa irlandzkiego, nie jest końcem sprawy¹⁴. I dalej: „Określenie «konieczne» ma znaczenie dla wyboru metody, jednak samo członkostwo nie zobowiązuje do szczególnej formy i metody wdrożenia. Art. 15 ust. 2 [Konstytucji] oraz wybór formy i metod z art. 189 traktatu muszą być odczytywane razem z art. 29 ust. 4 pkt 5° Konstytucji. Artykuł 29 ust. 4 pkt 5° odnosi się do «uchwalonych ustaw, dokonanych czynności lub przyjętych środków». Wyraźnie odnosi się to do ustawodawstwa poprzez Oireachtas i innych metod implementowania, w tym dwóch zestawów rozporządzeń w niniejszym dokumencie”¹⁵. „Minister wydał rozporządzenia na podstawie art. 3 ustawy z 1972 r. Dyrektywa jest «wiążąca» dla Oireachtas. Dyrektywa jest «wiążąca» dla państwa w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty. Zasady i polityka są określone w dyrektywie. Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia ministra mogą zawierać takie przepisy incydentalne, uzupełniające i następcze, które wydają się ministrowi niezbędne do celów rozporządzeń, w tym zmiany ustawy (z wyłączeniem ustawy z 1972 r.). Wyraźnie widać, że przepisy uboczne, uzupełniające i wynikowe nie są zasadami i politykami podstawowymi. Gdyby dyrektywa pozostawiała organowi krajowemu do określenia kwestie zasad lub polityki, wówczas «wybór» ministra wymagałby ustawodawstwa Oireachtas. Jednak w sytuacji gdy nie ma podstaw do stwierdzenia, że zasady lub polityka muszą zostać określone przez organ krajowy, gdy zasady i polityka zostały określone w dyrektywie, wówczas ustawodawstwo w formie delegowanej, w drodze rozporządzenia, jest ważnym wyborem. Fakt, że ustawa Oireachtas została dotknięta polityką zawartą w dyrektywie, jest «rezultatem, który należy osiągnąć», w którym nie ma teraz wyboru między polityką a usta-

¹⁴ „In determining the form or method the State, minister, must have due regard to the Constitution, both Article 15.2 and Article 29.4.5°. 74. Under Bunreacht na hEireann as enacted in 1937 the sole and exclusive power of making law for the State was vested in the Oireachtas. This is a fundamental aspect of democratic government, based on the separation of powers. 75. That basic tenet has been qualified by membership of the European community which has established other law making authorities. Inter alia it has established law making in the form of directives, which are binding on the State, as to the result to be achieved, leaving to the national authorities the choice of form and methods. 76. Were the Constitution still in its 1937 form the State, minister, would have no choice- he would have to initiate a process of legislation through the Oireachtas. However, the Constitution has been amended, and community law has been introduced to the domestic law, and the situation is not now governed by Article 15.2 alone. Article 15.2 cannot be read in isolation. 77. The term ‘necessitated’ in Article 29.4.5° together with Article 189 of the treaty make it clear that in balancing the two the mere fact that the substance in laws enacted, acts done or measures adopted, is necessary to be incorporated into domestic Irish law, is not the end of the matter”.

¹⁵ „78. The term ‘necessitated’ is relevant to the choice of method, however membership has not itself obligated a special form and method of implementation. Article 15.2 and the choice of form and methods of Article 189 must then be read together with Article 29.4.5°. 79. Article 29.4.5° refers to ‘laws enacted, acts done or measures adopted.’ Clearly this refers to legislation through the Oireachtas and other methods of implementation, including the two sets of regulations herein”.

wą krajową. Polityka dyrektywy musi odnieść sukces. Tak więc tam, gdzie w rzeczywistości nie ma wyboru co do polityki lub zasady, jest to kwestia odpowiednia dla ustawodawstwa delegowanego. Gdyby dyrektywa lub minister przewidywali jakikolwiek wybór zasady lub polityki, wymagałoby to ustawodawstwa Oireachtas. [...] W opinii Trybunału testem jest to, czy to, co jest kwestionowane jako nieuprawnione przekazanie uprawnień parlamentarnych, jest czymś więcej niż zwykłym wprowadzeniem w życie zasad i polityk zawartych w samym statucie. Jeśli tak, to nie jest to dozwolone, ponieważ stanowiłoby to rzekome wykonywanie władzy ustawodawczej przez organ, który nie jest do tego upoważniony na mocy Konstytucji. Z drugiej strony, jeśli mieści się to w dozwolonych granicach – jeśli prawo jest określone w statucie, a szczegóły są wypełniane lub uzupełniane przez wyznaczonego ministra lub organ niższego szczebla – nie ma nieuprawnionego przekazania władzy ustawodawczej. Stosując test do tej sytuacji, test polega na tym, czy rozporządzenia ministerialne na mocy art. 3 ustawy z 1972 r. są czymś więcej niż zwykłym wprowadzeniem w życie zasad i polityk wspomnianej ustawy oraz dyrektyw, które są częścią prawa krajowego, co do rezultatu, jaki należy osiągnąć. Jeżeli rozporządzenia zawierają materiał wykraczający poza politykę i zasady dyrektyw, wówczas nie są one dozwolone przez dyrektywy i nie byłyby ważne na mocy art. 3, chyba że materiał ten miałby charakter incydentalny, uzupełniający lub następczy. W takich okolicznościach, gdyby nie miały one charakteru ubocznego, uzupełniającego lub następczego, rozporządzenia stanowiłyby wykonywanie władzy ustawodawczej przez organ, na co Konstytucja nie zezwala. Jeśli mieści się to w dozwolonych granicach, jeśli polityka jest określona w dyrektywie, a tylko szczegóły są wypełniane lub uzupełniane przez rozporządzenia, nie ma nieuprawnionego przekazania władzy ustawodawczej”¹⁶.

¹⁶ „80. The minister made the regulations under s. 3 of the 1972 Act. The directive is ‘binding’ on the State as to the result to be achieved. The principles and policies are set out in the directive. Under s. 3(2) the minister’s regulations may contain such incidental, supplementary and consequential provisions as appear to the minister to be necessary for the purposes of the regulations, including amending an Act (exclusive of the 1972 Act). Clearly incidental, supplementary and consequential provisions are not foundation principles and policies. 81. If the directive left to the national authority matters of principle or policy to be determined then the ‘choice’ of the minister would require legislation by the Oireachtas. But where there is no case made that principles or policies have to be determined by the national authority, where the situation is that the principles and policies were determined in the directive, then legislation by a delegated form, by regulation, is a valid choice. The fact that an Act of the Oireachtas has been affected by the policy in a directive, is a ‘result to be achieved’ wherein there is now no choice between the policy and the national Act. The policy of the directive must succeed. Thus where there is in fact no choice on a policy or a principle it is a matter appropriate for delegated legislation. If the directive or the minister envisaged any choice of principle or policy then it would require legislation by the Oireachtas. [...] 83. In the view of this Court, the test is whether that which is challenged as an unauthorised delegation of parliamentary power is more than a mere giving effect to principles and policies which are contained in the statute itself. If it be, then it is not authorised; for such would constitute a purported exercise of legislative power by an authority which is not permitted to do so under the Constitution. On the other hand, if it be within the permitted limits -if the law is laid down in the statute and details only are filled in or completed by the designated minister or subordinate body -there is no unauthorised delegation of legislative power. 84. Applying the test to this situation the test is whether the ministerial regulations under s. 3 of the 1972 Act are more than the mere giving effect to principles and policies of the said Act and the directives which are part of domestic law as to the result to be achieved. 85. If the regulations contain material exceeding the

I jeszcze dodał do tego: „Podział władzy jest fundamentalną zasadą Konstytucji. Uprawnienie do stanowienia prawa dla państwa należy wyłącznie do Oireachtas – z wyjątkiem przypadków, w których uprawnienie to zostało przyznane na mocy Konstytucji władzom wspólnotowym i organom państwa w celu działania zgodnie z prawem wspólnotowym zintegrowanym z prawem krajowym. W niniejszej sprawie nie było wątpliwości, że zasady i polityki zawarte w dyrektywach nie były objęte traktatami. W niniejszych dyrektywach polityki i zasady zostały określone. W związku z tym Oireachtas nie odgrywa żadnej roli w określaniu polityki lub zasad. Chociaż dyrektywa musi zostać wdrożona, nie ma polityki ani zasady, które mogłyby zostać zmienione przez Oireachtas, jest ona już wiążąca w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty”¹⁷.

Podobny charakter miała sprawa *Maheer v Minister for Agriculture* z 2000 r.¹⁸ Na jej tle zarysowała się kwestia zgodności z Konstytucją rozporządzenia Wspólnot Europejskich (określającego tzw. kwoty mleczne) z 2000 r. (S.I. nr 94 z 2000 r.) (zwanego dalej „S.I. 2000”) wydanego przez Ministra Rolnictwa, Żywności i Rozwoju Obszarów Wiejskich (zwanego dalej „Ministrem”) zgodnie z art. 3 ustawy z 1972 r. Skarżący kwestionowali w szczególności rozporządzenie 5 (ograniczenia w przenoszeniu kwot mlecznych), rozporządzenie 6 (wyłączenie niektórych transakcji rodzinnych), rozporządzenie 7 (wyłączenie niektórych transakcji, w przypadku których Minister wydaje zaświadczenie o przeniesieniu kwot), rozporządzenie 26 (restrukturyzacja kwot mlecznych) i rozporządzenie 27 (tymczasowe przeniesienie kwot mlecznych ograniczone tylko do jednego roku, dwa w wyjątkowych okolicznościach). Dodatkowo podnosili oni także, że rozporządzenie to nie było „konieczne” z punktu widzenia art. 29 ust. 4 pkt 7° Konstytucji; że wprowadzenie S.I. 2000 musi być postrzegane jako wykonywanie władzy ustawodawczej sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 1° Konstytucji; że prawo do kwoty mlecznej jest prawem własności w rozumieniu art. 40 ust. 3 pkt 2° i art. 43 Konstytucji, oraz że regulacje zawarte w S.I. 2000 stanowią niesprawiedliwy atak na to prawo.

policies and principles of the directives then they are not authorised by the directives and would not be valid under s. 3 unless the material was incidental, supplementary or consequential. In those circumstances if they were not incidental, supplementary or consequential the regulations would be an exercise of legislative power by an authority not so permitted under the Constitution. If it be within the permitted limits, if the policy is laid down in the directive and details only are filled in or completed by the regulations, there is no unauthorised delegation of legislative power”.

¹⁷ „86. The separation of powers is a fundamental principle of Bunreacht na hÉireann. The power to legislate for the State is solely within the Oireachtas- save where that authority has been assigned under the Constitution to community authorities and organs of the State to act in accordance with community law as integrated into national law. 87. There was no question in this case that the principles and policies of the directives were not within the treaties. 88. In the directives herein the policies and principles have been determined. Thus there is no role of determining policies or principles for the Oireachtas. While the directive must be implemented there is no policy or principle which can be altered by the Oireachtas, it is already binding as to the result to be achieved”.

¹⁸ *Maheer v. Minister for Agriculture, Food and Rural Development* [2001] IESC 32; [2001] 2 IR 139; [2001] 2 ILRM 481 (30th March, 2001).

Orzekająca w przedmiotowej sprawie w pierwszej instancji sędzia Wysokiego Sądu (High Court) M. Carroll¹⁹ stwierdziła, że „swoboda regulacyjna, którą pozostawiono państwom członkowskim, w tym Irlandii, mieściła się w ramach zasad i polityk określonych przez Radę Ministrów w zakresie organizacji rynku mleka w Unii Europejskiej, oraz że rozporządzenie ministra (S.I. 2000) nie wykraczało poza to, co było wymagane przez te zasady i polityki”²⁰. Stwierdziła dodatkowo, że decyzja ministra o przyznaniu kwot aktywnym producentom mleka była zgodna z polityką określoną w rozporządzeniach, zaś wydanie rozporządzenia S.I. 2000 pozostawało zdeterminowane zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w UE. Równocześnie zauważyła, że ponieważ wybory dokonane w S.I. 2000 były zgodne z zasadami i polityką systemu kwot mlecznych, można je również uznać za ważne prawo wtórne, które nie jest sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 1° Konstytucji.

Sprawa następnie została skierowana do Sądu Najwyższego. Wyroki wydali poszczególni sędziowie.

Sędzia C.J. Keane i S. Denham orzekli²¹: „Sposób wdrożenia szczegółowego systemu kwot mlecznych w Irlandii zgodnie z przepisami europejskimi jest kwestią wyboru Irlandii. Wybór ten jest regulowany przez irlandzkie prawo publiczne. Nie było konieczne, aby państwo wybrało wdrożenie w drodze instrumentu ustawowego. Wybór ten jest jednak ważny w świetle irlandzkiego prawa publicznego, ponieważ rozporządzenia europejskie są częścią prawa irlandzkiego i mogą być traktowane w taki sam sposób jak ustawa upoważniająca irlandzkiego ustawodawcy. Po określeniu zasad i polityk w rozporządzeniach europejskich, irlandzkie prawo publiczne zezwala na wdrożenie zasad i polityk zawartych w rozporządzeniach europejskich w drodze instrumentu ustawowego. Instrument ustawowy nie ustanawia zasad i polityk, więc nie jest *ultra vires*. Ponadto, ponieważ nie określa się żadnych zasad ani polityk, nie ma wymogu, aby ustawodawca krajowy stanowił prawo. Artykuł 15 ust. 2 pkt 1° nie został naruszony, ponieważ decyzje dotyczące zasad i polityk zostały podjęte w rozporządzeniach europejskich. Szczegółowa implementacja musi być zgodna z rozporządzeniami. W rzeczywistości praktyka polega na tym, że wdrażanie zasad i polityk systemu kwot mlecznych jest ściśle nadzorowane z Europy. Sprawa ta nie dotyczy żadnego deficytu demokracji w Irlandii. Jeśli istnieje deficyt demokracji, powinien on zostać zaspokojony przed przyjęciem rozporządzeń wspólnotowych. Jeśli taki deficyt istnieje, nie można się nim zająć po ustanowieniu polityk i zasad w rozporządzeniach wspólnotowych. Nie jest to przypadek uzurpowania sobie przez władzę wykonawczą roli władzy ustawodawczej. Po ustanowieniu zasad i poli-

¹⁹ Judgement of Ms. Justice Carroll delivered on the 15th day of December, 2000.

²⁰ „In my view the discretions which are left in the member states are all within the principles and policies determined by the Council of Ministers in the organization of the milk market in the European Union. The regulations in S.I. 2000 do not go beyond what is required”.

²¹ Judgment delivered on the 30th day of March 2001 by Keane C.J. oraz Judgment of Mrs. Justice S. Denham delivered on 30th day of March, 2001.

tyk przez regulacje wspólnotowe nie ma żadnej roli, z pewnością żadnej znaczącej roli, dla krajowego ustawodawcy. System demokratyczny w Irlandii funkcjonuje poprzez trzy gałęzie rządu. Ponadto jednak państwo podlega instytucjom europejskim i przepisom w nich ustanowionym. Przepisy te mają bezpośrednie zastosowanie. Rozporządzenia te są częścią prawa irlandzkiego w konsekwencji członkostwa Irlandii w Unii Europejskiej. Są one częścią prawa irlandzkiego, a ich ustanowienie dokonuje się bez zaangażowania którejkolwiek z trzech władz państwowych. Zasady i polityka w odniesieniu do kwot mlecznych zostały określone w przepisach europejskich. Przepisy te są bezpośrednio stosowane w Irlandii. Określają one zasady i politykę systemu kwot mlecznych. System ten jest tworem Unii Europejskiej i ważną częścią Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Organizacji Rynku”²².

Sędzia J. Murray stwierdził²³: „[...] w przypadku gdy państwo uchwała środek legislacyjny w ramach wykonywania swobody decyzyjnej przyznanej przez prawo wspólnotowe, nie jest ono *ipso facto* zwolnione z obowiązku zapewnienia zgodności takiego ustawodawstwa z Konstytucją. Wynika to w sposób oczywisty z postanowień art. 29 ust. 4 [Konstytucji], który, między innymi, stanowi, że żaden przepis Konstytucji nie unieważnia ustaw lub środków przyjętych przez państwo, które są «konieczne» ze względu na zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej lub Wspólnotach. Swoboda decyzyjna przyznana państwu członkowskiemu może być tak ograniczona przez prawo wspólnotowe, że cały podjęty przez nie środek legislacyjny lub skorzystanie z takiej swobody jest «konieczne». Może to

²² „209. The mode of implementation of the detailed milk quota scheme in Ireland pursuant to European provisions is a matter of choice for Ireland. The choice is governed by Irish public law. It was not necessary that the State chose implementation by statutory instrument. However, that choice is valid under Irish public law as the European regulations are part of Irish law and may be regarded in the same way as an enabling statute of the Irish legislature.

210. Once the principles and policies are set out in the European regulations then Irish public law permits implementation by way of a statutory instrument of the principles and policies of the European regulations. The statutory instrument is not laying down principles and policies so it is not *ultra vires*. Further, as no principles or policies are being determined there is no requirement for the national legislature to legislate. Article 15.2.1 is not being defeated as the decisions of principles and policies have been made in the European regulations. The detailed implementation must be in accordance with the regulations. Indeed, the practice is that the implementation of the principles and policies of the milk quota scheme is overseen tightly from Europe.

211. This case is not about any democratic deficit in Ireland. If there is a democratic deficit it should be met prior to the making of the Community regulations. If any such deficit exists it cannot be addressed after the policies and principles have been established by the Community regulations. This is not a case of the executive usurping the role of the legislature. Once principles and policies have been established by Community regulations there is no role, certainly no meaningful role, for the national legislature.

212. The democratic system in Ireland functions through three branches of government. However, in addition, the State is subject to European institutions and provisions made therein. These regulations are directly applicable. These regulations are part of Irish law as a consequence of Ireland's membership of the European Union. They are part of Irish law without any input from the three branches of government.

213. The principles and policies in relation to the milk quota were set down in the European provisions. These regulations are directly applicable in Ireland. They set out the principles and policies of the milk quota scheme. This scheme is a creation of the European Union and an important part of the Common Agricultural Policy and the Common Organisation of the Market”.

²³ Judgment delivered the 30th day of March, 2001, by Murray, J.

mieć miejsce, gdy wykonywanie swobody uznania przyznanej przez prawo wspólnotowe musi być wykonywane wyłącznie z uwzględnieniem względów politycznych i celów środka wspólnotowego oraz gdy względy prawa krajowego zakłóciłyby prawidłowe wykonywanie takiej swobody uznania.

Z drugiej strony, swoboda uznania przyznana państwu przez prawo wspólnotowe przy wdrażaniu środków legislacyjnych może być wystarczająco szeroka, aby umożliwić państwu pełne uwzględnienie ochrony konstytucyjnej przyznanej prawom podstawowym bez uszczerbku dla pełnej skuteczności i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. W takich okolicznościach państwo, korzystając z takiego uznania, byłoby zobowiązane do poszanowania praw osobistych i podstawowych zagwarantowanych w Konstytucji.

W tym konkretnym przypadku może się okazać, że przyznana ministrowi swoboda zaprzestania stosowania art. 7 ust. 1 rozporządzenia (EWG) 3950/92 zmienionego przez dodanie art. 1 ust. 10 rozporządzenia (WE) 1256/99 do art. 8 lit. a) i b) jest tak ograniczona, że można ją uznać za «konieczną» w rozumieniu art. 29 Konstytucji. Dotyczą one zasad przekazywania kwot. Stanowisko może być inne w odniesieniu do uprawnienia przyznanego Ministrowi przez przepisy krajowe, rozporządzenia z 2000 r., do ustalenia maksymalnej ceny za litr/galon, dla której można obliczyć cenę kwot mlecznych²⁴.

Sędzia J. Fennelly stwierdził: „Uważam, że ten motyw i ogólna struktura systemu kwot mlecznych dowodzą, że państwo działa jako delegat Wspólnoty, podejmując decyzję o rozdzielaniu kwot gruntowych i mlecznych. Jak wynika z orzecznictwa, fakt, że przepisy wspólnotowe upoważniają państwa członkowskie do wykonywania uprawnień dyskrecyjnych, nie powoduje, że działania tego ostatniego rodzaju wykraczają poza zakres systemu wspólnotowego. Uznaniowe działanie państwa członkowskiego jest ograniczone celami systemu, który na nie

²⁴ 230. However, where the State enacts a legislative measure in the exercise of a discretion conferred by community law it is not ipso facto absolved from ensuring that such legislation is compatible with the Constitution. This is self-evident from the terms of Article 29.4 which, inter alia, provides that no provision of the Constitution invalidates laws enacted or measures adopted by the State which are “necessitated” by the obligations of membership of the European Union or of the Communities. The discretion allowed to the Member State maybe so circumscribed by community law that the entire of any legislative measure taken by it or the exercise of such discretion is “necessitated”. This could arise where the exercise of a discretion conferred by community law was required to be exercised exclusively having regard to the policy considerations and objectives of the community measure and where considerations of national law would distort the proper exercise of such a discretion.

231. On the other hand, the discretion conferred by community law on the State when implementing legislative measures maybe sufficiently wide to permit the State to have full regard to the constitutional protection afforded to fundamental rights without impinging on the full effect and uniform application of community law. In such circumstances the State, in the exercise of such discretion, would be bound to respect personal and fundamental rights as guaranteed by the Constitution.

232. In this particular case it may well be that the discretion conferred on the Minister to cease to apply Article 7 (1) of Regulation (EEC) 3950/92 as amended by the insertion of Article 1 (10) of Regulation (EC) 1256 /99 of Article 8 a (b) is so circumscribed to be considered “necessitated” within the meaning of Article 29 of the Constitution. These concern the rules on the transfer of quotas. The position may be otherwise in respect of the power conferred on the Minister by the national regulations, the 2000 Regulations, to fix the maximum price per litre/gallon for which the price of milk quotas may be calculated.

zezwała. Kwota mleczna sama w sobie jest tworem w całości prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie są zobowiązane, na mocy art. 10 TWE (dawny art. 5 TWE), do zapewnienia wdrożenia prawa wspólnotowego; przepisy krajowe muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego i szczególnymi przepisami, które mają zastosowanie. W obecnych okolicznościach państwa członkowskie są upoważnione do działania wyłącznie w celu zapewnienia, że ilości referencyjne są przypisane producentom. Wszelkie działania państwa zmierzające do osiągnięcia niedozwolonego celu mogłyby zostać zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości w drodze skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 TWE jako sprzeczne z warunkami rozporządzenia 1256/99.

Tak więc, stosując test zasad i polityk na podstawie tego, że rozporządzenie 1256/99 zastępuje akt Oireachtas, uważam, że państwo, przyjmując rozporządzenie z 2000 r., wykonywało uprawnienie wyraźnie przyznane i w celu, w jakim zostało przyznane”²⁵.

Ważne wyroki związane z demokratyczną kontrolą nad mechanizmami wprowadzania prawa unijnego zapadły również w sprawie *Browne v. Attorney General* z 2002 r.²⁶ Sprawa ta dotyczyła Wincenta Browne, który był kapitanem irlandzkiego statku rybackiego MVF „Antonia” zajmującego się połowem tuńczyka. Podczas połowów na międzynarodowych wodach w czerwcu 2000 r. statek ten został skontrolowany przez okręt irlandzkiej marynarki wojennej. Marynarze sprawdzili sieci, jakimi dysponuje wskazana jednostka, i uznali, że są one nielegalne, a załoga dopuściła się przestępstwa. W rezultacie statek zatrzymano i odeskortowano z wód międzynarodowych do Irlandii. Wincentowi Browne postawiono zaś dwa zarzuty związane z przechowywaniem na pokładzie i używaniem do połowów pławnic zakazanych przez obowiązujące rozporządzenie WE i odpowiednie rozporządzenie (*statutory instrument*) wydane przez właściwego ministra.

Kwestią sporną w niniejszej sprawie było to, czy Minister Zasobów Morskich i Naturalnych, dążąc do implementacji unijnych regulacji (konkretnie rozporządzenia Rady (WE) 984/97

²⁵ „359. I believe that this recital and the general scheme of the milk quota regime demonstrate that the State is acting as a delegate of the Community in making the choice to separate land and milk quota. As is shown by the case-law, the fact that Community regulations authorise the Member States to exercise discretion does not take action of the latter kind outside the scope of the Community regime. Member State discretionary action is circumscribed by the objectives of the scheme authorising it. The milk quota is itself a creature entirely of Community law. Member States are bound, by virtue of Article 10EC (formerly Article 5 of the Treaty), to ensure that Community law is implemented; national rules must comply with the general principles of Community law and the particular rules which apply. In the instant circumstances, Member States are authorised to act only to achieve the aim of ensuring that reference quantities are attributed to producers. Any action by the State in pursuit of an unauthorised objective would be susceptible of challenge, by means of an infringement action pursuant to Article 226EC in the Court of Justice as being contrary to the terms of Regulation 1256/99.

360. Thus, applying the principles and policies test on the basis that Regulation 1256/99 stands in the place of an act of the Oireachtas, I believe that the State, in adopting Regulation 5 of the 2000 Regulations was exercising a power expressly conferred and for the purpose for which it was given”.

²⁶ *Browne v. The Attorney General, The Minister for the Marine and Natural Resources, Ireland and District Judge James O'Connor* [2003] 3 I.R. 205.

z 29.04.1997 r. przewidującego, że od 1.01.2002 r. żaden statek nie może mieć na pokładzie pławnic przeznaczonych do połowu niektórych gatunków tuńczyka białego), miał prawo określić w rozporządzeniu w sprawie rybołówstwa morskiego (sieci dryfujące) z 1998 r. (S.I. nr 267 z 1998 r.) nową kategorię przestępstwa, i czy podejmując te działania, nie przekroczył przyznanych mu uprawnień.

Na poziomie pierwszej instancji sprawę w dniu 6.03.2002 r. rozpoznał Wysoki Sąd. Orzekający sędzia Nicolas Kearns stwierdził, że: „(a) W przeciwieństwie do sprawy *Maheer v. Minister for Agriculture, Food and Rural Development* [2001] 2 I.R. 139, art. 3 ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r. nie został wykorzystany do transpozycji. Zamiast tego ustawa o rybołówstwie (Consolidation) Act, 1959 był wybranym narzędziem. (b) Pozwani nie zdołali wykazać, że Minister miał upoważnienie do wydania rozporządzenia i w związku z tym należy uznać, że działał *ultra vires* w procesie wdrażania rozporządzenia WE”²⁷. Stąd zajął on stanowisko, że w ustawach o rybołówstwie Oireachtas nie ujawnił zamiaru przekazania ministrowi uprawnień do wdrożenia jakiegokolwiek środka prawa unijnego z jakiegokolwiek źródła traktatowego. Doszedł tym samym do wniosku, że nie można przyjąć, jakoby Oireachtas w sposób dorozumiany zezwolił na ominięcie istniejących reguł, przy których wykorzystaniu minister mógł skutecznie wykonać zobowiązanie wynikające z unijnych regulacji. Jak podkreślał, z art. 3 ust. 3 ustawy z 1972 r. wynika jasno, że ustawodawstwo pierwotne jest wymagane w przypadku, gdy ma na celu stworzenie przestępstwa podlegającego oskarżeniu. Ponadto, postanowienie nie przewiduje wyraźnie, że naruszenie art. 11 rozporządzenia Rady poza wyłącznymi granicami połowowymi państwa stanowi przestępstwo, w przeciwieństwie do wcześniejszego postanowienia S.I. 201 z 1994 r.

Ostatecznie sprawa trafiła na wokandę Sądu Najwyższego, znajdując rozstrzygnięcie w wyrokach wydanych przez dwóch sędziów.

Sędzia J.C. Keane stwierdził: „W niniejszej sprawie przyjęto, że rozporządzenie Rady z 1998 r., które zakazuje używania przez statki któregośkolwiek z państw członkowskich, zarówno w ich wyłącznych granicach połowowych, jak i na pełnym morzu, pławnic o długości przekraczającej 12,5 kilometra w celu połowu tuńczyka białego, jest bezpośrednio stosowane w tym państwie w takim samym zakresie, jakby było ustawą wydaną przez Oireachtas. Jak to zwykle bywa w przypadku środków WE, państwom członkowskim pozostawia się zapewnienie skutecznego nadzoru nad danym środkiem w dowolny właściwy sposób, biorąc pod uwagę prawo danego państwa członkowskiego. W niniejszej sprawie nie ma sporu co do

²⁷ Judgement of Mr. Justice Nicolas Kearns delivered this 6th day of March, 2002 Introduction: „(a) Unlike the *Maheer v. Minister for Agriculture, Food and Rural Development* [2001] 2 I.R. 139 case, s. 3 of the European Communities Act, 1972 was not availed of for the transposition. Instead the Fisheries (Consolidation) Act, 1959 was the chosen vehicle. (b) The respondents did not show that the Minister had legal authority by reference to the wording of the Fisheries Acts to make the order and accordingly must be held to have acted *ultra vires* as to the mode of implementation of the EC Regulation”.

tę, że w tych okolicznościach minister był upoważniony przez art. 3 ustawy z 1972 r. do wydania rozporządzeń w tym celu, nawet jeśli zasady i polityki, które zostały wprowadzone w życie, nie zostały określone przez Oireachtas w prawie pierwotnym. Wynika to jasno ze sprawy Meaghera przeciwko Ministrowi Rolnictwa i Żywności [1994] IIR 329 i Mahera przeciwko Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi i in. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich i innych, że fakt, iż w takich przypadkach zasady i polityki, którym rozporządzenie nadaje moc obowiązującą, nie znajdują się w żadnym akcie Oireachtas, ale raczej w danym środku wspólnotowym, nie wpływa na jego konstytucyjną ważność. Na tym etapie jest poza sporem, że prawo ustanowione przez ten sąd w sprawie Cityview Press Limited przeciwko An Chomhairle Oiliuna, zgodnie z którym prawo wtórne narusza wyłączną rolę Oireachtas w zakresie stanowienia prawa, chyba że czyni ono jedynie zasady i polityki określone w ustawie Oireachtas, nie ma zastosowania do rozporządzeń mających na celu nadanie skutku, na mocy art. 3 ustawy z 1972 r., środkom WE, takim jak rozporządzenie Rady z 1998 r. Istnieje jednak jedno kluczowe zastrzeżenie do tego ogólnego stwierdzenia prawa, a mianowicie, że każde takie rozporządzenie nie może określać czynu przestępczego podlegającego ściganiu²⁸.

I dalej: „W tym przypadku jasne jest, że rozporządzenie z 1998 r. miało na celu nadanie skuteczności zasadom i politykom w zakresie ochrony zasobów rybnych przyjętym przez Radę w rozporządzeniu Rady z 1998 r. i polityki ochrony zasobów rybnych przyjętej przez Radę w rozporządzeniu Rady z 1998 r. Nie istnieje żaden akt prawny Oireachtas określający zasady i polityki mające zastosowanie do ochrony zasobów rybnych zarówno w wyłącznych granicach połowowych państwa, jak i na pełnym morzu. Jak już wskazałem, nie ma najmniejszych wątpliwości co do uprawnienia ministra do nadania w drodze rozporządzenia mocy obowiązującej zasad i polityk zawartych w tym środku, nawet jeśli nie zostały one zawarte w żadnej ustawie Oireachtas: to jest wyraźny cel art. 3 ustawy z 1972 r. To, czego żaden minister nie może zrobić,

²⁸ „It is accepted in this case that the 1998 Council Regulation, which prohibits the use by vessels of any of the member states, either within their exclusive fishery limits or on the high seas, of drift nets exceeding 12.5 kilometres in length for the purpose of catching albacore tuna is directly applicable in the State to the same extent as if it were an Act of the Oireachtas. As is normally the case with EC measures, it is left to the member states to provide for the effective policing of the measure in question in whatever is the appropriate manner having regard to the laws of the Member State concerned. It is not in dispute in this case that, in these circumstances, the Minister was empowered by S.3 of the 1972 Act to make regulations for that purpose, even though the principles and policies which were being given effect to were not prescribed by the Oireachtas in primary legislation. It is clear from the decisions of this court in Meagher -v- Minister for Agriculture and Food [1994] IIR 329 and Maher -v- Minister for Agriculture and Rural Development and Others that the fact that, in such cases, the principles and policies to which the regulation gives effect are not to be found in any Act of the Oireachtas, but rather in the community measure concerned, does not affect its constitutional validity. It is beyond argument at this stage that the law as laid down by this court in Cityview Press Limited -v- An Chomhairle Oiliuna, that secondary legislation will trespass on the exclusive law making role of the Oireachtas unless it does no more than give effect to principles and policies laid down in an Act of the Oireachtas, is not applicable to regulations intended to give effect, by virtue of S.3 of the 1972 Act, to EC measures such as the 1998 Council Regulation. There is, however, one crucial qualification to that general statement of the law, namely, that any such regulation cannot create an indictable offence”.

korzystając z uprawnień przyznanych przez ten artykuł, to doprowadzić do wykreowania przestępstwa podlegającego oskarżeniu: uprawnienie to zostało wyraźnie zastrzeżone dla Oireachtas w ust. 3. Nie ma żadnego wskazania w art. 223A [ustawy o rybołówstwie], że Oireachtas przewidział, by minister mógł nadawać skuteczność zasadom i politykom, w ten sposób obchodzić zakaz tworzenia przestępstw podlegających oskarżeniu w art. 3 ust. 3 ustawy z 1972 r. Powyższy wniosek jest wzmocniony, gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, że warunki z art. 224(B) ustawy z 1959 r., który został dodany do pierwotnej ustawy przez Oireachtas w tym samym czasie co art. 223A. Gdyby intencją Oireachtas w tamtym czasie było upoważnienie ministra w drodze rozporządzenia do nadania na pełnym morzu skuteczności środkom WE i stworzenia przestępstwa podlegającego oskarżeniu w odniesieniu do naruszenia takich przepisów, trudno jest zrozumieć, dlaczego nie skorzystali z przepisu, który wyraźnie uznali za odpowiedni w przypadku art. 224B. Zastosowanie maksymy *expressio unius exclusio alterius* sugerowałoby, że takie celowe pominięcie ze strony projektodawcy nie jest zgodne z zamiarem przyznania tych uprawnień ministrowi na mocy art. 223A²⁹. I dalej: „Podczas gdy w trakcie pisemnych i ustnych oświadczeń toczyła się dyskusja na temat tego, czy utworzenie przestępstwa podlegającego oskarżeniu było «wymuszone» obowiązkami wynikającymi z naszego członkostwa we wspólnotach w rozumieniu art. 29 ust. 4 pkt 5° Konstytucji, biorąc pod uwagę przepisy art. 31 rozporządzenia Rady z 1993 r., wydaje mi się, że kwestia ta nie pojawia się w tym przypadku. Albo rozporządzenie z 1993 r. było *intra vires* art. 223A z 1997 r., albo nie. Jeżeli minister był uprawniony do wydania takiego rozporządzenia z powodów przedstawionych w jego imieniu w Sądzie Najwyższym i w tym sądzie, nie ma znaczenia, czy wydanie rozporządzenia w tej formie było «konieczne» ze względu na zobowiązania państwa jako członka społeczności. Jeśli z drugiej strony zarządzenie było *ultra vires* art. 223A i mogło być ważnie wydane przez ministra zgodnie z art. 3 ustawy z 1972 r., wynika z tego, że było ono bezskuteczne i ponow-

²⁹ „It is clear, in this case, that the 1998 Order was intended to give effect to the principles and policies as to the conservation of fishery resources adopted by the Council in Council Regulation 1998. There is not any Act of the Oireachtas in existence setting out principles and policies applicable to the conservation of fishery resources both within the exclusive fishery limits of the State and on the high seas. As I have already indicated, there is not the slightest doubt as to the power of the Minister to give effect by statutory instrument to the principles and policies contained in that measure, even though they have not been embodied in any Act of the Oireachtas: that is the clear object of S.3 of the 1972 Act. What no Minister can do, in availing of the powers conferred by that section, is to provide for the creation of an indictable offence: that power was expressly reserved to the Oireachtas by subsection (3). There is no indication whatever in the language of S.223A that it was envisaged by the Oireachtas that the Minister could give effect to principles and policies which had never been considered or adopted by the Oireachtas by means of a statutory instrument under that section which effectively circumvented the prohibition on the creation of indictable offences in S.3 (3) of the 1972 Act. That conclusion is reinforced when one considers the terms of S.224(B) of the 1959 Act which was inserted in the original act by the Oireachtas at the same time as S.223A. Had it been the intention of the Oireachtas at that time to empower the Minister by regulation to give effect on the high seas to measures of the EC and to create an indictable offence in respect of a contravention of such regulations, it is difficult to understand why they did not avail of the provision which they clearly considered appropriate in the case of S.224B. The application of the maxim *expressio unius exclusio alterius* would suggest that such a deliberate omission on the part of the draftsman is not consistent with an intention to confer those powers on the Minister by virtue of S.223A”.

nie ma potrzeby rozważania kwestii, czy było to «konieczne» w sensie konstytucyjnym przez nasze członkostwo we wspólnotach. Z powodów, które podałem, jestem przekonany, że wydanie nakazu było *ultra vires* art. 223A ustawy z 1959 r.”³⁰.

Takie samo stanowisko zajął sędzia J. Dunham³¹: „Z powodów wskazanych w niniejszym wyroku jestem przekonany, że Minister nie mógł skorzystać z mechanizmu przewidzianego w art. 223A Fisheries (Consolidation) Act z 1959 r. (wprowadzonego przez art. 9 Fisheries (Amendment) Act z 1978 r., zmienionego przez art. 4 Fisheries (Amendment) Act z 1983 r.) w celu stworzenia przestępstwa podlegającego oskarżeniu za pomocą instrumentu ustawowego jako metody nadania skuteczności rozporządzenia Rady (WE) nr 894/97 z dnia 29.04.1997 r. zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1239/98 z dnia 8.06.1998 r. Z podanych powodów oddaliłbym apelację i utrzymał w mocy postanowienie Wysokiego Sądu zakazujące pierwszemu pozwanemu w niniejszej sprawie ścigania skarżącego w sądzie karnym w Cork Circuit na podstawie zarzutów postawionych przez niego i zawartych w aktach oskarżenia Castletownbere nr 27 i 28 z 2000 r.

Brak wyraźnych słów ze strony Oireachtas w art. 223A Fisheries (Consolidation) Act z 1959 r., z późniejszymi zmianami, dających takie uprawnienia ministrowi. Jestem przekonany, że minister działał *ultra vires*, tworząc przestępstwo podlegające oskarżeniu w rzekomym wykonywaniu swoich uprawnień na mocy tego artykułu. Oczywiście Oireachtas może ustanawiać wyjątki lub zmiany w swojej polityce, jak określono w art. 3 ust. 3 ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r., z późniejszymi zmianami”³².

³⁰ „While there was some discussion in the course of the written and oral submissions as to whether the creation of an indictable offence was “necessitated” by the obligations of our membership of the communities within the meaning of Article 29.4.5 of the Constitution, having regard to the provisions of Article 31 of the 1993 Council Regulation, it seems to me that that issue does not arise in this case. Either the 1993 Order was *intra vires* S.223A of the 1997 or it was not. If it was within the power of the Minister to make such a regulation for the reasons advanced on his behalf in the High Court and this court, it is not material whether the making of the regulation in that form was “necessitated” by the obligations of the State as a member of the communities. If, on the other hand, the order was *ultra vires* S.223A and could only have been validly made by the Minister under S.3 of the 1972 Act, it follows that it was of no effect and it is again unnecessary to consider the issue as to whether it was “necessitated” in constitutional terms by our membership of the communities. For the reasons I have given, I am satisfied that the making of the order was *ultra vires* S.223A of the 1959 Act”.

³¹ Judgment of Denham J. delivered on the 16th day of July, 2003.

³² „For the reasons stated in this judgment I am satisfied that it was not open to the Minister to use the mechanism of s. 223A of the Fisheries (Consolidation) Act, 1959 (inserted by s. 9 of the Fisheries (Amendment) Act, 1978, amended by s. 4 of the Fisheries (Amendment) Act, 1983) to create an indictable offence by means of statutory instrument as a method of giving effect to Council Regulation (E.C.) No. 894/97 of 29 April 1997 as amended by Council Regulation (E.C.) No. 1239/98 of 8 June 1998. For the reasons given I would dismiss the appeal and affirm the order of the High Court granting an order of prohibition directed to the first named respondent herein prohibiting him from prosecuting the applicant in the Cork Circuit Criminal Court on the charges preferred by him and contained in Castletownbere charge sheets No. 27 and No. 28 of 2000.

Absent clear words from the Oireachtas in s. 223A of the Fisheries (Consolidation) Act, 1959, as amended, giving such power to the Minister I am satisfied that the Minister acted *ultra vires* in creating an indictable offence in purported exercise of his powers under that section. Of course it is open to the Oireachtas to legislate for exceptions or amendments to its policy as set out in s. 3 (3) European Communities Act, 1972, as amended”.

3. Zagadnienie zmian irlandzkiej Konstytucji w kontekście obowiązywania regulacji traktatowych

Sąd Najwyższy zajmował się również problemem zmian irlandzkiej Konstytucji związanych z ratyfikowaniem unijnych traktatów. Ukształtowane na tym tle orzecznictwo przyniosło kilka interesujących rozstrzygnięć. Wszystkie one za punkt odniesienia przyjęły istniejącą w systemie prawnym od 1941 r. regulację art. 46 Konstytucji, która procedurę zmiany łączy z koniecznością przeprowadzenia referendum. Przepis ten w istotnych dla nas ustępach 1 i 2 brzmi, że „1. Każde postanowienie niniejszej Konstytucji może zostać zmienione poprzez jego przekształcenie, dodanie lub uchylenie, w sposób przewidziany niniejszym artykułem; 2. Każda propozycja zmiany niniejszej Konstytucji jest inicjowana w Dáil Éireann jako projekt ustawy, zostaje uchwalona lub uznana za uchwaloną przez obie Izby Oireachtas, a następnie jest poddawana decyzji Narodu w referendum, zgodnie z ustawą dotyczącą referendum, obowiązującą w danym czasie”.

Niewątpliwie orzeczeniem o kluczowym znaczeniu był słynny wyrok w sprawie *Crotty v. An Taoiseach* z 1987 r.³³ Wyrok ten podejmował dwie kwestie, tj. z jednej strony dotyczył zgodności z Konstytucją ustawy o Wspólnotach Europejskich (Poprawka) z 1986 r. oraz dwóch pierwszych części Jednolitego Aktu Europejskiego, z drugiej zaś odnosił się do podniesionego przez stronę skarżącą – Raymonda Crotty’ego zarzutu wadliwego trybu ratyfikacji części III Jednolitego Aktu Europejskiego zaproponowanej przez rząd, opartej wyłącznie na ścieżce ustawowej, nie zaś referendum.

W nawiązaniu do pierwszej kwestii Sąd Najwyższy stwierdził: „Jest jasne, że pozwani nie twierdzili inaczej, że ratyfikacja przez państwo Jednolitego Aktu Europejskiego (która jeszcze nie miała miejsca) nie stanowiłaby aktu «wymaganego przez obowiązki wynikające z członkostwa we Wspólnotach». Wynika z tego, że zdanie drugie art. 29 ust. 4 pkt 3^o Konstytucji nie ma znaczenia dla kwestii, czy ustawa z 1986 r. jest nieważna w świetle przepisów Konstytucji. W imieniu powoda twierdzono, że każda zmiana traktatów ustanawiających Wspólnoty doko-

³³ *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987).

nana po 1.01.1973 r., kiedy Irlandia przystąpiła do tych Wspólnot, wymagałaby kolejnej zmiany Konstytucji. W imieniu pozwanych utrzymywano, że upoważnienie zawarte w pierwszym zdaniu art. 29 ust. 4 pkt 3^o dotyczyło przystąpienia do Wspólnot, które zostały ustanowione na mocy traktatów jako dynamiczne i rozwijające się podmioty, i że powinno być interpretowane jako upoważniające państwo do uczestniczenia i wyrażania zgody na zmiany traktatów, które mieszczą się w pierwotnym zakresie i celach traktatów. W opinii Sądu pierwsze zdanie art. 29 ust. 4 pkt 3^o Konstytucji musi być interpretowane jako upoważnienie udzielone państwu nie tylko do przystąpienia do Wspólnot w ich obecnym kształcie w 1973 r., ale także do przyłączenia się do zmian w traktatach, o ile takie zmiany nie zmieniają zasadniczego zakresu lub celów Wspólnot. Stwierdzenie, że pierwsze zdanie art. 29 ust. 4 pkt 3^o nie zezwala na żadną formę zmiany traktatów po 1973 r. bez dalszej zmiany Konstytucji, byłoby zbyt wąską konstrukcją; interpretowanie go jako otwartego upoważnienia do wyrażenia zgody, bez dalszej zmiany Konstytucji, na każdą zmianę traktatów byłoby zbyt szerokie³⁴.

W tym kontekście skarżący przedstawił cztery argumenty kwestionujące konstytucyjność ustawy z 1986 r. Podniósł mianowicie, że: 1) ustawa bezprawnie zrzekła się irlandzkiej suwerenności poprzez zmianę procesu decyzyjnego w Radzie Ministrów z jednomyślności na kwalifikowaną większość w sześciu obszarach polityki; 2) potencjalne utworzenie Europejskiego Sądu Pierwszej Instancji stanowiłoby niezgodne z prawem przekazanie władzy sądowniczej państwu; 3) dodanie czterech nowych celów politycznych do traktatu rzymskiego wykraczało poza upoważnienie przewidziane w Trzeciej Poprawce, oraz; 4) uprawnienia przyznane Radzie Ministrów w zakresie świadczenia usług i dotyczące środowiska pracy, zdrowia i bezpieczeństwa pracowników wykaczały poza pierwotne upoważnienie konstytucyjne i mogły naruszać prawa zagwarantowane w Konstytucji³⁵.

³⁴ „It is clear and was not otherwise contended by the defendants that the ratification by the State of the JAE (which has not yet taken place) would not constitute an act ‘necessitated by the obligations of membership of the Communities’. It accordingly follows that the second sentence in Article 29, s. 4, sub-s. 3 of the Constitution is not relevant to the issue as to whether the Act of 1986 is invalid having regard to the provisions of the Constitution. It was contended on behalf of the plaintiff that any amendment of the Treaties establishing the Communities made after 1 January 1973, when Ireland joined those Communities would require a further amendment of the Constitution. It was contended on behalf of the defendants that the authorisation contained in the first sentence of Article 29, s. 4, sub-s. 3 was to join Communities which were established by Treaties as dynamic and developing entities and that it should be interpreted as authorising the State to participate in and agree to amendments of the Treaties which are within the original scope and objectives of the Treaties. 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 to join in amendments of the Treaties so long as such amendments do not alter the essential scope or objectives of the Communities. To hold that the first sentence of Article 29, s. 4, sub-s. 3 does not authorise any form of amendment to the Treaties after 1973 without a further amendment of the Constitution would be too narrow a construction; to construe it as an open-ended authority to agree, without further amendment of the Constitution, to any amendment of the Treaties would be too broad”.

³⁵ „The Act of 1986 enjoys the presumption of constitutional validity, so the onus is on the plaintiff to show that it is in some respect invalid, having regard to the provisions of the Constitution. The contention made on behalf of the plaintiff on this issue was under four headings. (1) Changes which are proposed in the decision-

Sąd odrzucił wszystkie te argumenty. Odpowiadając na nie, zauważył, że: „Aby osiągnąć swoje cele i wprowadzić w życie swoje postanowienia, traktat rzymski ustanowił pewne instytucje. Wśród nich jest Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, który został ustanowiony w celu zapewnienia przestrzegania prawa w interpretacji i stosowaniu traktatu. Decyzje tego Trybunału w sprawie interpretacji traktatu i w kwestiach dotyczących jego stosowania mają pierwszeństwo, w przypadku konfliktu, przed prawem krajowym i orzeczeniami sądów krajowych państw członkowskich: Kolejną instytucją EWG jest Rada, której decyzje mają pierwszeństwo przed prawem krajowym i która w celu zapewnienia osiągnięcia celów traktatu jest odpowiedzialna za zapewnienie koordynacji ogólnych polityk gospodarczych państw członkowskich. Niektóre z jej decyzji muszą być jednomyślne, inne mogą być podejmowane większością kwalifikowaną, a jeszcze inne zwykłą większością głosów. Zdolność Rady do podejmowania decyzji ze skutkiem legislacyjnym jest ograniczeniem suwerenności państw członkowskich, w tym Irlandii, i był to jeden z powodów, dla których Trzecia Poprawka do Konstytucji była konieczna. Suwerenność w tym kontekście to nieskrępowane prawo do podejmowania decyzji ze skutkiem ustawodawczym. Suwerenność w tym kontekście to nieskrępowane prawo do decydowania: mówienia «tak» lub «nie». W odniesieniu do propozycji przedkładanych Radzie, którym państwo może się sprzeciwić, jednomyślność jest cenną tarczą. Z drugiej strony, w przypadku wniosków, które państwo może poprzeć, kwalifikowana lub zwykła większość stanowi znaczącą pomoc. W wielu przypadkach traktat rzymski przewidywał wymóg jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w konkretnej sprawie, to jednak nie wykluczało, że po wygaśnięciu pewnego etapu lub okresu przejściowego sprawa ta będzie wymagać jedynie większości kwalifikowanej. Wspólnota była zatem rozwijającym się organizmem z różnymi i zmieniającymi się metodami podejmowania decyzji oraz wbudowanym i jasno wyrażonym celem ekspansji i postępu, zarówno pod względem ekspansji i postępu, pod względem liczby państw członkowskich, jak i pod względem mechanizmów, które mają być wykorzystane do osiągnięcia uzgodnionych celów”³⁶.

-making process of the Council in six instances from unanimity to a qualified majority were asserted to be an unauthorised surrender of sovereignty. (2) The power given to the Council by unanimous decision at the request of the Court of Justice of the European Communities (the European Court) to attach to it a court of first instance with an appeal from the latter on questions of law to the European Court was said to be an unauthorised surrender of the judicial power. (3) It is submitted that Article 20 dealing with cooperation in economic and monetary policy, Article 21 dealing with social policy, Article 23 dealing with economic and social cohesion, Article 24 dealing with research and technological development, and Article 25 dealing with the environment, all add new objectives to the Treaty of Rome which make them additions to the original Treaty which are outside the existing constitutional authorisation. (4) It is submitted that powers granted to the Council by Articles 18 and 21 of the SEA would enable it by a qualified majority to direct the approximation of laws concerning the provision of services and concerning the working environment, health and safety of workers which amount to new powers outside the existing constitutional authorisation and which could encroach on existing guarantees of fundamental rights under the Constitution”.

³⁶ „For the purpose of attaining its objectives and implementing its provisions the Treaty of Rome established certain institutions. Amongst these is the Court of Justice of the European Communities which was establis-

Z kolei w nawiązaniu do drugiej kwestii w ramach odrębnych wyroków wypowiedzieli się poszczególni sędziowie³⁷. I tak sędzia J. Walsh stwierdził, że: „Rząd jest jedynym organem państwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Uprawnienie to przyznaje mu Konstytucja, która w art. 29 ust. 4 stanowi, że uprawnienie to jest wykonywane przez rząd lub z jego upoważnienia. W tym obszarze rząd musi działać jako organ zbiorowy i ponosi zbiorową odpowiedzialność przed Dáil Éireann, a ostatecznie przed narodem. Moim zdaniem byłoby całkowicie niezgodne ze swobodą działania przyznaną rządowi przez Konstytucję, gdyby rząd kwalifikował tę swobodę lub ograniczał ją w jakikolwiek sposób poprzez formalne porozumienie z innymi państwami w celu jej zakwalifikowania”³⁸. Sędzia C.J. Finlay orzekł: „Szczegółowe warunki tych przepisów nakładają obowiązek konsultacji; pełnego uwzględnienia stanowiska innych partnerów; zapewnienia, że wspólne zasady i cele są stopniowo rozwijane i definiowane; w miarę możliwości powstrzymywania się od utrudniania tworzenia konsensusu i wspólnych działań, które mogłyby z niego wynikać; gotowości do ściślejszej współpracy politycznej w zakresie wspólnych działań, które mogłyby z tego wynikać; gotowości do ściślejszej współpracy w zakresie polityk dotyczących politycznych aspektów bezpieczeństwa. Nie nakładają one żadnych zobowiązań do rezygnacji z jakiegokolwiek interesu narodowego w sferze polityki zagranicznej. Nie dają one innym Wysokim Umawiającym się Stronom żadnego prawa do unieważnienia lub zawetowania ostatecznej decyzji

hed to ensure that in the interpretation and the application of the Treaty the law is observed. The decisions of that Court on the interpretation of the Treaty and on questions covering its implementation take precedence, in case of conflict, over the domestic law and the decisions of national courts of Member States: Another institution of the EEC is the Council, whose decisions have primacy over domestic law and which for the purpose of ensuring that the objectives of the Treaty are attained is charged with ensuring the co-ordination of the general economic policies of the Member States. Some of its decisions must be unanimous, others may be taken by qualified majority, and still others by simple majority. The capacity of the Council to take decisions with legislative effect is a diminution of the sovereignty of Member States, including Ireland, and this was one of the reasons why the Third Amendment to the Constitution was necessary. Sovereignty in this context is the unfettered right to decide: to say yes or no. In regard to proposals coming before the Council which the State might oppose, unanimity is a valuable shield. On the other hand, in proposals which the State might support, qualified or simple majority is of significant assistance. In many instances the Treaty of Rome provided a requirement that a decision on a particular topic should be unanimous, but would after the expiry of a particular stage or of the transitional period require only a qualified majority. The Community was thus a developing organism with diverse and changing methods for making decisions and an inbuilt and clearly expressed objective of expansion and progress, both in terms of the number of its Member States and in terms of the mechanics to be used in the achievement of its agreed objectives”.

³⁷ W prawie irlandzkim jest tak, że jeśli podniesiony w skardze zarzut nie służy zakwestionowaniu konstytucyjności ustawodawstwa, to każdy sędzia może wydać odrębny wyrok. W przedmiotowym orzeczeniu 3 na 2, a więc większość Sądu uznała część III za niezgodną z Konstytucją.

³⁸ „[...] the Government is the sole organ of the State in the field of international relations. This power is conferred upon it by the Constitution which provides in Article 29, s. 4 that this power shall be exercised by or on the authority of the Government. In this area the Government must act as a collective authority and shall be collectively responsible to Dáil Éireann and ultimately to the people. In my view it would be quite incompatible with the freedom of action conferred on the Government by the Constitution for the Government to qualify that freedom or to inhibit it in any manner by formal agreement with other States as to qualify it. This view is, in my opinion, corroborated by the provisions of Article 29, s. 4, sub-s. 2 of the Constitution which provides”.

państwa w jakiegokolwiek kwestii polityki zagranicznej. Nakładają one obowiązek wysłuchania i konsultacji oraz przyznają prawo do bycia wysłuchanym i bycia konsultowanym. Kwestią, która pojawia się w tej części niniejszego odwołania, jest to, czy biorąc pod uwagę ogólny charakter i skutek art. 30 Jednolitego Aktu Europejskiego oraz jego status w odniesieniu do naszego prawa, jak wskazano powyżej, Sąd ten jest uprawniony na mocy Konstytucji, na wniosek powoda, do interwencji w celu uniemożliwienia rządowi ratyfikacji tego traktatu. Jest to kwestia o fundamentalnym charakterze, której znaczenie, moim zdaniem, znacznie przewyższa znaczenie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego. Podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, określony w art. 6 Konstytucji, ma fundamentalne znaczenie. Został on zidentyfikowany przez Sąd Najwyższy w sprawie Buckley i inni (Sinn Féin) przeciwko Prokuratorowi Generalnemu [1950] IR 67 i od tego czasu był wielokrotnie uznawany i wdrażany przez ten Sąd. Oznacza on dla każdej z trzech władz państwowych nie tylko prawa, ale także obowiązki; nie tylko obszary działalności i funkcji, ale także ich granice³⁹. Sędzia J. Griffin stwierdził: „Biorąc pod uwagę warunki, w jakich wyrażone są postanowienia tytułu III, w pełni zgadzam się z Prezesem Sądu Najwyższego, stwierdzając, że postanowienia te nie nakładają żadnych zobowiązań do zrzeczenia się suwerenności lub interesu narodowego w dziedzinie polityki zagranicznej, ani w żaden sposób nie pozwalają na uchylenie lub zawetowanie decyzji państwa w jakiegokolwiek kwestii polityki zagranicznej. Traktat, będący umową międzynarodową, której stroną jest państwo, został przedłożony i zatwierdzony przez Dáil Éireann zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 1 i ust. 5, pkt 1° i 2° Konstytucji. Rząd jest zatem, moim zdaniem, jako organ rządowy, przez który ma być wykonywana władza wykonawcza państwa zgodnie z art. 29 ust. 4 Konstytucji, uprawniony do ratyfikacji traktatu bez konieczności zmiany Konstytucji. Pozostaje jednak, jak wskazał Prezes Sądu Najwyższego w swoim wyroku, kwestia natury o charakterze fundamentalnym, tj. czy Sąd jest uprawniony, na wniosek skarżącego, do umożliwienia rządowi ratyfikacji trakta-

³⁹ „The detailed terms of these provisions impose obligations to consult; to take full account of the position of other partners; to ensure that common principles and objectives are gradually developed and defined; as far as possible to refrain from impeding the formation of a consensus and the joint action which this could produce; to be ready to cooperate policies more closely on the political aspects of security. They do not impose any obligations to cede any national interest in the sphere of foreign policy. They do not give to other High Contracting Parties any right to override or veto the ultimate decision of the State on any issue of foreign policy. They impose an obligation to listen and consult and grant a right to be heard and to be consulted. The net issue which arises in this part of this appeal is whether, having regard to the general nature and effect of Article 30 of the SEA and its status in relation to our law as above outlined, this Court is entitled under the Constitution, at the instance of the plaintiff, to intervene so as to prevent the Government from ratifying this treaty. It is an issue of a fundamental nature, the importance of which, in my view, transcends by far the significance of the provisions of the SEA. The separation of powers between the legislature, the executive and the judiciary, set out in Article 6 of the Constitution, is fundamental to all its provisions. It was identified by the former Supreme Court in Buckley and Others (Sinn Féin) v. Attorney General [1950] IR 67 and has since been repeatedly acknowledged and implemented by this Court. It involves for each of the three constitutional organs concerned not only rights but duties also; not only areas of activity and function, but boundaries to them as well”.

tu. Przedstawiając argumentację w imieniu powoda jego obrońca, pan Browne, w odniesieniu do tytułu III, oparł swoje prawo do ubiegania się o interwencję Sądu w celu uniemożliwienia ratyfikacji traktatu na obawie skarżącego, że tytuł III wpłynie na niezależność państwa w odniesieniu do polityki zagranicznej, mimo że, jak to ujął, traktat nie stał się częścią prawa wewnętrznego państwa na mocy art. 29 ust. 6 Konstytucji. Stawia to pod znakiem zapytania uprawnienie Sądu do ingerowania w akty władzy wykonawczej i nieuchronnie prowadzi do rozważań nad niezależnością państwa w odniesieniu do polityki zagranicznej”⁴⁰.

⁴⁰ „Having regard to the terms in which the provisions of Title III are expressed, I am in complete agreement with the Chief Justice in concluding that those provisions do not impose any obligations to cede any sovereignty or national interest in the field of foreign policy, nor do they, in any way allow a decision of the State on any issue of foreign policy to be overridden or vetoed. The Treaty, being an international agreement to which the State is a party, has been laid before and been approved by Dáil Éireann in compliance with the provisions of Article 29, s. 5, sub-ss. 1 and 2 of the Constitution. The Government is therefore, in my opinion, as the organ of government by which the executive power of the State is to be exercised pursuant to Article 29, s. 4 of the Constitution, entitled to ratify the Treaty without the necessity of an amendment of the Constitution. However, there remains, as the Chief Justice pointed out in his judgment, an issue of a fundamental nature, i.e., as to whether the Court is entitled, at the instance of the plaintiff, to prevent the Government from ratifying the Treaty. In presenting the argument on behalf of the plaintiff, his counsel Mr. Browne, in relation to Title III, based his right to seek the intervention of this Court to prevent ratification of the Treaty on an apprehension on the part of the plaintiff that Title III would affect the independence of the State in relation to foreign policy, even though, as he put it, the Treaty had not become part of the domestic law of the State under Article 29, section 6. This brings into question the power of the Court to intervene in the acts of the Executive and inevitably to consideration of the separation of powers provided for in the Constitution”.