

## Przedmowa

Dnia 1.12.2009 r. wszedł w życie nowy Traktat Unii Europejskiej. Obowiązują teraz równolegle Traktat o funkcjonowaniu UE oraz Karta Praw Podstawowych UE<sup>6</sup>.

Celem tej krótkiej rozprawy jest przybliżenie w sposób ogólnie zrozumiały nowego Traktatu UE obywatelom i osobom odpowiedzialności publicznej. Nie dokonuje ona tego tradycyjną drogą tekstów prawniczych oraz nie komentuje poszczególnych artykułów nowego Traktatu UE. Książka ta nie wypracowuje ogólnych struktur podstawowych, pokazujących specjalistom drogę wśród wielu przepisów zawartych w tekstach trzech Traktatów. Rozprawa ta zaczyna raczej od instrumentu prawnego, którym obywatele UE sami kształtują rynek wewnętrzny czyli od umowy cywilnoprawnej.

Okaze się przy tym, że umowa ma także służyć ogólnym celom Unii Europejskiej. Unia Europejska osiąga tym samym dwa cele: uczestnicy rynku autonomicznie negocjują warunki umowy oraz realizują cele UE. To tak, jak w grze towarzyskiej: gracze mogą swobodnie poruszać swoimi pionkami i szukać korzystnej pozycji dla siebie. Przestrzegają oni jednak ogólnych reguł gry prowadzących wszystkich graczy coraz bliżej do celu.

Ogólne cele UE zostały opisane w art. 2 (wartości) i art. 3 ust. 1 (cele) nowego Traktatu UE, a przybliżone dokładniej poprzez Kartę Praw Podstawowych.

Metoda Unii Europejskiej umożliwiającą uczestnikom rynku wewnętrznego uwzględnianie celów UE przy zawieraniu umów jest odpowiedzią UE na globalizację. Globalizacja prowadzi do tego, że państwa nie dysponują już wystarczającymi dochodami, by spełniać ich tradycyjne zadania. Nie musi to jednak prowadzić do tego, że obywatele będą zdani tylko na samych sobie. Obywatele w rolach konsumentów, pracowników czy przedsiębiorców mogą o wiele bardziej doświadczać wsparcia i pomocy także na rynku od uczestniczących w nim kontrahentów.

---

<sup>6</sup> Teksty Traktatów i Karty Praw Podstawowych dostępne są we wszystkich językach państw członkowskich na stronie internetowej komisji UE.

Unia Europejska nowym Traktatem zrealizowała dla rynków sprawiedliwy model godzący ze sobą cele socjalne i gospodarkę rynkową, a tym samym zgodna jest z tradycją kategorycznego imperatywu Kanta oraz z wypowiedziami papieża *Jana Pawła II* o pracy i solidarności.

Model Traktatu UE dla równych swobód, i wolności, pomaga wyjaśnić kwestie sporne dotyczące stanowienia prawa przez organy UE. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu Unii szanuje ona równość swoich Państw Członkowskich wobec jej Traktatów. Uznaje tym samym status każdego Państwa Członkowskiego jako równego członka. Staje się też wyraźne, że pomimo nowej „podwójnej większości” w Radzie<sup>7</sup>, także ustawodawstwo UE jest aktem zawarcia umowy przez równouprawnionych partnerów. Nowe reguły większości zostały wprowadzone, aby z 28 partnerami efektywnie kształtować metodę podejmowania decyzji. Z drugiej strony, taka mniejszość w Radzie ma możliwość opóźniania nowej ustawy<sup>8</sup>. Ustawa taka może być zweryfikowana w ramach nowych negocjacji w Radzie lub przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej pod względem zgodności z wartościami i celami Unii w czasie jej opóźniania. Tak więc „model zgody” w ustawodawstwie Unii zostanie zachowany, ponieważ wszystkie Państwa Członkowskie zgodziły się z wartościami i celami Unii w jej Traktacie. Unia Europejska nie jest instytucją ponad Państwami Członkowskimi, której podporządkowują się Członkowie. UE jest instytucją Państw Członkowskich, które kształtują Unię w zgodzie.

Nowy Traktat UE nie mógł wejść w życie zgodnie z terminem wyznaczonym na 1.1.2009 r. ze względu na zwycięstwo przeciwników Traktatu w referendum w Irlandii 13.6.2008 r. Irlandia zgodziła się na Traktat z Lizbony w drugim referendum dopiero w październiku 2009 r. Przed tą zgodą doszło do kilku ustaleń UE. 12.12.2008 r. szefowie państw i rządów Państw Członkowskich postanowili, że od roku 2014 Komisja nie będzie zmniejszana, przez co Irlandia może zachować swojego komisarza. Irlandia otrzymuje przyrzeczenie, że następujące zagadnienia zostaną zabezpieczone: irlandzka polityka neutralności, postanowienia Konstytucji Irlandzkiej dotyczące prawa do życia, edukacji i rodziny oraz zostaną zachowane wymiar i kompetencje Unii w zakresie polityki podatkowej.

---

<sup>7</sup> Co najmniej 55% członków Rady, którzy reprezentują co najmniej 65% ludności, art. 16 ust. 4 TUE, art. 238 TFU.

<sup>8</sup> Deklaracja Nr 7 do Traktatu z Lizbony.

Poza tym ma zostać potwierdzone, że dla Unii duże znaczenie posiadają następujące tematy: postęp socjalny i ochrona praw pracowników, świadczenia usług publicznych jako niezbędny instrument socjalnej i regionalnej spójności, rola i swoboda uznania krajowych, regionalnych i lokalnych urzędów odnośnie kwestii, jak mają być organizowane służby ogólnego niegospodarczego interesu<sup>9</sup>.

Zapewnienia te były przedmiotem Decyzji Rady Europejskiej z 19.6.2009 r.<sup>10</sup> „Irlandzka polityka neutralności, postanowienia Konstytucji Irlandzkiej dotyczące prawa do życia, edukacji i rodziny, a także zachowanie rozmiarów i pełnienia kompetencji Unii w polityce podatkowej” stały się ostatecznie przedmiotem późniejszego protokołu opublikowanego 2.3.2013 r. w Dzienniku Urzędowym UE<sup>11</sup>. Jednak nie uwzględniła on pozostałych tematów o szczególnym znaczeniu dla Irlandii. Potwierdzenie, że znaczenie mają takie zagadnienia jak prawa pracowników czy świadczenie usług publicznych jest bez sensu, jeżeli znaczenie to nie zostanie zabezpieczone przez instytucjonalne przepisy regulujące. Ma to być umożliwione sprzeciwem mniejszości w Radzie. Chodzi tu o nową procedurę decyzyjną UE przy uchwalaniu ustaw unijnych za pomocą tak zwanej podwójnej większości w Radzie. Jak to właśnie zostało przedstawione, mniejszość w Radzie może zablokować ustawę nowej kwalifikowanej większości. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w 2007 r. na skutek nalegań Polski. Przepis regulujący w Deklaracji Nr 7 do Traktatu z Lizbony jest jednak zbyt mało zrozumiały.

Uzupełnienie Decyzji Rady Europejskiej z 19.6.2009 r. powinno więc także ustalić reguły negocjacji porozumienia po sprzeciwie mniejszości w Radzie. Powinno ono wyrażać się z wystarczającym uznaniem o zasadzie równych praw Państw Członkowskich i podkreślać jej priorytet przed zasadami efektywnego decydowania w Radzie i udziału obywateli. Dokument ten może w ten sposób uwidocznic, że większość w Radzie po sprzeciwie mniejszości musi uzasadnić ustawę odnoszącą się do prawa pracy lub prywatyzacji świadczeń usług publicznych za pomocą wartości i celów Unii. Większość musi uzasadnić, że cele te mogą być lepiej osiągnięte zamierzo-

---

<sup>9</sup> Wiadomości UE, dokumentacja przedstawicielstwa Komisji UE w Niemczech, Nr 4, 12.12.2008 r., s. 10.

<sup>10</sup> Wiadomości UE Nr 2, 19.06.2009 r., Rada Europejska z dnia 18 i 19.6.2009 r., s. 15 i nast.

<sup>11</sup> Dz.U. L 60/131 z 2.3.2013 r: Protokół dotyczący życzeń ludności irlandzkiej odnośnie Traktatu z Lizbony.

nym przepisem regulującym UE niż umożliwiała to dotychczasowa sytuacja prawna. Inaczej większość nie może przeformować swojej decyzji.

Wybitna rola Polski, która w 2007 r. jako jedyne Państwo Członkowskie zakwestionowała podwójną większość w Radzie jako istotny nowy instrument decydowania UE, właśnie z tego względu staje teraz w zupełnie innym świetle. Jedynie zaangażowanie Polski w kwestie równouprawnienia wszystkich Państw Członkowskich UE przyczyniło się do tego, że irlandzkie życzenia zapewnienia i potwierdzenia określonych tematów będą też wystarczająco uwzględniane w powszedniości ustawodawstwa unijnego.