

JUSTYNA MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ

ZASADA WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY W PRAWIE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ – OD TRAKTATU AMSTERDAMSKIEGO PO PROJEKT TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO

I. UWAGI OGÓLNE

Zasada wzmocnionej współpracy została wprowadzona do prawa Unii Europejskiej w Traktacie amsterdamskim pod nazwą „ściślejsza współpraca”, w Traktacie nicejskim posłużono się natomiast terminem „wzmocniona współpraca”. Nazwę tę podtrzymano w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (dalej: Traktat konstytucyjny) podpisanym 29 października 2004 r.¹ Nie wszedł on jeszcze w życie, a jego losy są niepewne wobec negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii i decyzji o odłożeniu głosowania w niektórych państwach członkowskich. Należy jednak zauważyć, że szefowie państw i rządów kontynuują dyskusję nad Traktatem konstytucyjnym – na spotkaniu w czerwcu 2005 r. zadecydowano o wydłużeniu czasu refleksji nad traktatem, nakazując jednocześnie przeprowadzenie debat na temat jego postanowień w poszczególnych krajach członkowskich. Choćby dlatego nie można pomijać tego aktu prawnego w rozważaniach naukowych.

Warto przy tym odnotować, że Deklaracja nr 30 w sprawie ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego przewiduje, iż „jeżeli po upływie dwóch lat od jego podpisania zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”. Z deklaracji tej nie wynika wprawdzie, co miałyby być przedmiotem jej obrad, nie wynikają z niej również żadne wskazówki co do kierunku dyskusji, czy jej rezultatu. Można jednak zakładać, że w takim przypadku Rada Europejska będzie musiała rozważyć dwie opcje: ewentualne modyfikacje traktatu, które ułatwiłyby jego ratyfikację w państwach członkowskich, gdzie występują trudności (poprzez przyjęcie dodatkowych deklaracji lub protokołów) lub sposób i zakres koniecznych reform WE i UE w warunkach niewyścia w życie traktatu konstytucyjnego². W obu przypadkach jego postanowienia mogą mieć znaczenie

¹ Dz. Urz. UE z 16 grudnia 2004 r., C 310.

² Por. J. Barcz, *Instytucjonalne implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego, w: Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, Kraków 2005, s. 14-17.

w przyszłości. Państwa bowiem będą musiały znaleźć alternatywne rozwiązanie, a wówczas – jak się wydaje – wykorzystają choćby częściowo gotowe już regulacje prawne.

II. UZASADNIENIE ZASADY WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY I JEJ REGULACJA W AKTUALNYM STANIE PRAWNYM

Choć zasada ta została traktatowo uregulowana dopiero w 1997 r., jej początki można odnaleźć w przeszłości. Wiąże się to z faktem, że pozostaje ona w ogólnym nurcie „uelastyczniania” procesu integracyjnego. W tym kontekście przywoływany jest przede wszystkim raport Tindemansa³ z 1975 r., który dał zresztą początek różnorodnym koncepcjom teoretycznym (Europa zmiennych prędkości, Europa zmiennej geometrii, Europa o twardym jądrze)⁴. W praktyce występuje również określenie „trzon państw europejskich”, który stanowią: Niemcy, Francja, Belgia, Holandia i Luksemburg, a więc pierwotni członkowie EWG, z wyjątkiem Włoch⁵.

Należy podkreślić, że zasada wzmocnionej współpracy stanowi odstępstwo od tradycyjnych kanonów jedności i jednolitości prawa wspólnotowego, a także od idei solidarności. Powstaje zatem pytanie, dlaczego państwa członkowskie uznały za niezbędne jej wprowadzenie do prawa UE. Jako oficjalną przyczynę uregulowania omawianej zasady w traktatach podaje się zamiar takiego uregulowania trudności wewnętrznych i zewnętrznych w warunkach rosnącego zróżnicowania Unii, które zapewniłoby utrzymanie dynamiki integracyjnej⁶. W istocie bowiem nie wszystkie państwa członkowskie podzielały te same poglądy co do znaczenia i intensywności procesu integracyjnego. Niektóre państwa, np. Zjednoczone Królestwo, Irlandia czy Dania, nie były zainteresowane zacieśnianiem więzów integracyjnych, a inne, np. Grecja, nie były do tego zdolne ze względu na wewnętrzne uwarunkowania gospodarcze, polityczne czy społeczne⁷. Pojawiło się niebezpieczeństwo podejmowania przez część państw członkowskich współpracy w dziedzinach ważnych z punktu widzenia procesu integracji, ale „poza traktatami”. Taka sytuacja miała miejsce, kiedy zawarto Umowy z Schengen z 1985 i 1990 r., które regulowały tak ważne kwestie, jak zniesienie kontroli osób na wspólnych granicach. W tym przypadku stosunkowo szybko włączono postanowienia tych umów w ramy UE,

³ EC Bulletin, Supp. 1/76.

⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 537-538.

⁵ Por. J. M. de Areilza, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Amsterdam. Some Critical Remarks*, praca dostępna na: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-13.html>; J. Tyranowski, *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu z Nicei*, Poznań 2002, s. 26; S. Biernat, *Konstrukcja bliższej współpracy w Traktacie Amsterdamskim – ocena z polskiej perspektywy*, w: *Polska wobec reformy UE*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998, s. 13.

⁶ J. Shaw, *The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy*, „European Law Journal” 4, 1998, nr 1, s. 67-68; por. też H. Kortenberga, *Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam*, „Common Market Law Review” 35, 1998, s. 835, który podkreśla, że już dyskusje nad włączeniem zasady do Traktatu amsterdamskiego były zdominowane obawą, iż różnice między państwami członkowskimi, powstałe w wyniku rozszerzenia Unii na Wschód, doprowadzą do paraliżu jej obecnego rozwoju.

⁷ Por. szerzej C. Mik, op. cit., s. 539 i cyt. tam literatura.

jednocześnie wpisując zasadę ściślejszej współpracy w ramy traktatowe⁸. Można zatem uznać tę niebezpieczną praktykę za bezpośredni impuls do uregulowania zasady w Traktacie amsterdamskim z 1997 r.

Natomiast reformę tejże zasady i zmianę jej nazwy w Traktacie nicejskim⁹ należy kojarzyć wyłącznie z rozszerzeniem UE, które miało miejsce w 2004 r. Dotychczasowe państwa członkowskie obawiały się bowiem, że po przystąpieniu nowych członków proces integracji ulegnie spowolnieniu, choćby z tego względu, że są to państwa słabsze gospodarczo. Chciały zatem zapewnić dotychczasowe tempo integracji, nawet jeśli miała być ona realizowana w węższym gronie¹⁰. Z kolei nowi członkowie obawiali się, że w wyniku takiej współpracy może dojść do trwałej kategoryzacji wśród państw członkowskich i wyłączenia najsłabszych spośród nich z ważnych dziedzin procesu integracyjnego.

Traktat nicejski wprowadził zatem zmiany, które mają charakter kompromisowy¹¹. Z jednej strony, obniżono liczbę państw potrzebnych do podjęcia takiej współpracy (pozostawiono wymaganą liczbę 8 państw, co po rozszerzeniu relatywnie obniżyło to wymagany próg) oraz zrezygnowano z prawa weta w odniesieniu do współpracy w I i III filarze. Z drugiej zaś strony potwierdzono i umocniono zasady, które zapobiegają trwałemu podziałowi wśród państw członkowskich, względnie wyłączeniu niektórych z nich z ważnych obszarów procesu integracji. Zdecydowano się również na objęcie zakresem wzmocnionej współpracy wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa (II filar).

Należy zatem stwierdzić, że wzmocniona współpraca ma służyć pogłębionej integracji w węższym gronie państw członkowskich, które są do tego przygotowane i chcą taką współpracę podjąć. Nie odbywa się ona jednak w sposób dowolny, ale w ściśle określonych ramach nakreślonych przez traktaty. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) reguluje ogólne przesłanki wzmocnionej współpracy oraz procedurę jej ustanowienia (art. 43-44b). Dotyczą one każdej wzmocnionej współpracy, niezależnie od tego, w jakim filarze ma zostać podjęta. Warunki przewidziane w tych postanowieniach można podzielić na ustrojowo-systemowe, strukturalne oraz materialne¹². Pierwsze z nich dotyczą zachowania osiągniętego integracyjnego *status quo* (wspieranie celów Unii i Wspólnoty, ochrona i realizacja ich interesów, wzmocnienie procesu integracji, poszanowanie traktatów, zasady jednolitych ram instytucjonalnych oraz całego *acquis communautaire*). Wymogi strukturalne odnoszą się do samego ustanowienia i przystępowania do wzmocnionej współpracy (liczba przynajmniej 8 państw członkowskich przy ustanawianiu współpracy, zasada jej otwartości). Wreszcie wymogi materialne dotyczą przedmiotowych i kompetencyjnych

⁸ Zob. J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 58.

⁹ Dz. Urz. UE z 10 marca 2001 r., C 80.

¹⁰ Por. C. Mik, op. cit., s. 540. Podobnie W. Czaplinski, *Koncepcja ściślejszej współpracy w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3-4, s. 79; S. Dudzik, *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 26.

¹¹ J. Barcz, *Charakter prawny...*, s. 59.

¹² Tak C. Mik, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, w: *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, Warszawa 2001, s. 46.

granic współpracy (pozostawianie współpracy w granicach kompetencji UE lub WE i niewkraczanie w dziedziny objęte wyłączną kompetencją Wspólnoty, nienaruszanie kompetencji, praw i zobowiązań państw nieuczestniczących we współpracy, nienaruszanie rynku wewnętrznego oraz spójności społeczno-gospodarczej, nienaruszanie przepisów odnoszących się do integracji *acquis Schengen* w ramy UE)¹³.

Natomiast szczególne regulacje odnoszące się do Wspólnoty Europejskiej, wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych zawarte są odpowiednio w art. 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), art. 27a-27e TUE oraz art. 40-40b TUE. Uwzględnia to specyfikę każdego z trzech filarów, która znajduje swój wyraz również w kontekście procedury ustanawiania wzmocnionej współpracy (uregulowana jest ona osobno dla każdego z filarów). W Traktacie nicejskim uporządkowano zatem dotychczas obowiązujące przepisy, tak aby ułatwić ich stosowanie w praktyce¹⁴.

III. PRZESŁANKI WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY W TRAKTACIE USTANAWIAJĄCYM KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY - PORÓWNANIE Z AKTUALNYM STANEM PRAWNYM

Przed wszystkim należy zauważyć, że zasada wzmocnionej współpracy została uregulowana w dwóch miejscach. W tytule V („Wykonywanie kompetencji Unii”) poświęcono jej osobny rozdział, zawierający tylko jeden artykuł – I-44. Uzupełnienie tej regulacji znajduje się w części trzeciej Traktatu konstytucyjnego (tytuł VI „Funkcjonowanie Unii”) – art. III-416-423. Oznacza to, że wzmocniona współpraca nie została ani zaliczona do podstawowych zasad Unii, ani też nie powiązano jej z celami Unii. Należy ją raczej łączyć ze sposobami realizacji kompetencji Unii i właściwym jej funkcjonowaniem. Może to świadczyć o pomocniczym charakterze wzmocnionej współpracy¹⁵.

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego zmieniają niektóre zasady dotyczące kryteriów i procedury ustanawiania wzmocnionej współpracy w ramach Unii Europejskiej. Ogólne założenia tej instytucji są jednak bardzo zbliżone do aktualnego stanu prawnego¹⁶. Celem wzmocnionej współpracy ma być sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji (art. I-44 ust. 1). Ponadto współpraca ta:

- ma być podejmowana z poszanowaniem konstytucji i prawa Unii,
- nie dotyczy dziedzin należących do kompetencji wyłącznej Unii,
- nie narusza rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- nie stanowi przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi oraz nie prowadzi do zakłócenia konkurencji między nimi,

¹³ Ibidem.

¹⁴ Por. K. St. C. Bradley, *Institutional Design in the Treaty of Nice*, „Common Market Law Review” 38, 2001, s. 1121-1122.

¹⁵ Por. S. Dudzik, op. cit., s. 29.

¹⁶ C. Herma, *Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej (część II)*, Biuletyn Analiz UKIE nr 15, UKIE, Warszawa 2005, s. 3.

- nie narusza kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą; państwa te nie utrudniają wprowadzania jej w życie,
- ma być otwarta dla wszystkich państw członkowskich, pod warunkiem spełnienia wymogów uczestnictwa określonych w upoważniającej decyzji europejskiej¹⁷,
- ma być ustanawiana w ostateczności, tzn. gdy cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość,
- musi w niej uczestniczyć co najmniej jedna trzecia państw członkowskich¹⁸.

W stosunku do aktualnego stanu prawnego zmiany w zakresie warunków merytorycznych wzmocnionej współpracy są niewielkie. Wiadomo bowiem, że pogłębiona integracja powinna służyć interesom Unii i realizacji jej celów. O ile pierwsza kategoria jest dość niejasna, bowiem mieści się bardziej w sferze politycznej niż prawnej¹⁹, o tyle cele Unii zostały ściśle określone w Traktacie konstytucyjnym i mają być sprawniej osiągane dzięki wzmocnionej współpracy, nie zaś osłabiane czy uniemożliwiane w wyniku jej wprowadzania. Pogłębiona integracja nie może również służyć innym celom²⁰.

Nie ma wątpliwości, że postanowienia podejmowane w ramach wzmocnionej współpracy nie mogą naruszać materialnych i instytucjonalnych podstaw Unii określonych w konstytucji (obowiązek negatywny), a ich treść musi być zgodna z postanowieniami Traktatu konstytucyjnego i prawem pochodnym Unii (obowiązek pozytywny)²¹. Utrzymany został również zakaz ustanawiania wzmocnionej współpracy w ramach dziedzin należących do wyłącznej kompetencji Unii. Natomiast nie ujęto w osobnym punkcie wymogu, aby współpraca pozostawała w zakresie kompetencji powierzonych UE. Należy jednak przyjąć, że warunek ten nadal obowiązuje – uwzględnia go ogólny zapis o poszanowaniu konstytucji i prawa Unii²². W tym kontekście warto zauważyć, że wzmocniona współpraca nie może powodować przeniesienia kompetencji na Unię zarówno w tym znaczeniu, że otrzymuje ona kompetencje dotąd zastrzeżone dla państw członkowskich, jak i w tym sensie, że kompetencje niewyłączne stają się kompetencjami wyłącznymi²³.

Wzmocniona współpraca musi również uwzględniać najważniejsze osiągnięcia integracji gospodarczej – nie może naruszać rynku wewnętrznego oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; nie może również stanowić przeszkody czy dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi lub prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi. Państwa członkowskie nie

¹⁷ Kryteria te są przewidziane w art. III-416-418 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego. Polska wersja traktatu: Dz. Urz. UE z 16 grudnia 2004 r., C 310.

¹⁸ Te dwa kryteria przewidziane są w art. I-44 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego.

¹⁹ Tak słusznie C. Mik, w: *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. W. Czaplński i C. Mik, Warszawa 2005, s. 326.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. R. Arnold, *Mechanizm 'ściślejszej współpracy' według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw 'elastycznej' integracji*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 14.

²² Por. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 36.

²³ C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 326-327.

powinny jej zatem wykorzystywać do stworzenia korzystnej sytuacji dla własnych przedsiębiorstw, udzielania im niedozwolonej pomocy lub też innych korzyści w sposób sprzeczny z prawem²⁴.

W kontekście tych warunków warto przyrzeć się bliżej zagadnieniu spójności terytorialnej. Jest to bowiem nowy element, niewystępujący w dotychczasowych regulacjach wzmocnionej współpracy. Nie do końca wiadomo, dlaczego został on uwzględniony w traktacie. Być może jego twórcy chcieli zwrócić uwagę na to, jakie państwa będą tworzyły daną wzmocnioną współpracę, tak aby nie dochodziło do podziału Unii na dwie kategorie państw i była zachowana owa „spójność terytorialna”. W ramach wymogów materialnych nie wymienia się natomiast w osobnym punkcie obowiązku przestrzegania przepisów protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy UE. Jest on jednak uwzględniony w ogólnym warunku poszanowania konstytucji i prawa Unii²⁵.

Traktat konstytucyjny bierze pod uwagę interesy państw nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy w ten sposób, że nie może ona naruszać ich kompetencji, praw i obowiązków. Z drugiej strony wymaga się, aby te państwa nie utrudniały wprowadzania jej w życie. Za trafną należy uznać taką wykładnię, która nakazuje powstrzymanie się od zachowań destrukcyjnych zarówno w chwili ustanawiania współpracy, jak i w trakcie jej funkcjonowania²⁶.

W traktacie utrzymano zasadę, że wzmocniona współpraca może zostać ustanowiona z inicjatywy mniejszości państw członkowskich (obecnie co najmniej 8 z 25 członków Unii). Projekt konstytucji ustala minimalną liczbę państw członkowskich uczestniczących w takiej współpracy jako jedną trzecią (będzie to więc 8 państw, a przy liczbie 27 członków – 9 państw). Jest to dość zbliżony pułap, tyle że określony za pomocą innej techniki. W literaturze podkreśla się, że ustalenie na stosunkowo niskim poziomie liczby państw, które mogą zainicjować wzmocnioną współpracę, może prowadzić do powstawania w praktyce wielu „kręgów współpracy”, różniących się między sobą przedmiotem i składem państw w nich uczestniczących²⁷. Szersze zastosowanie tego rodzaju możliwości oznaczać będzie fragmentaryzację wspólnotowego porządku prawnego i zakwestionowanie jego jedności²⁸. Dlatego też wzmocniona współpraca musi mieć otwarty charakter i jest ustanawiana w ostateczności.

Otwartość współpracy dla państw członkowskich, które z różnych względów nie zdecydowały się od razu do niej włączyć, jest jedną z ważniejszych zasad. Współpraca w węższym gronie powinna być bowiem wyjątkiem, a od samej wzmocnionej współpracy oczekuje się, że będzie impulsem dla innych państw do podjęcia tych samych kroków integracyjnych, nawet jeśli będą one podejmowane w różnych odstępach czasu²⁹. Dlatego też należy stworzyć mechanizmy skłaniające państwa do przystępowania do wzmocnionej współ-

²⁴ R. Arnold, op. cit., s. 15.

²⁵ Por. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, op. cit., s. 36.

²⁶ Tak C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 334.

²⁷ Zob. szerzej S. Dudzik, op. cit., s. 33.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Por. szerzej R. Arnold, op. cit., s. 13.

pracy, zwłaszcza że muszą one spełniać wszelkie warunki wynikające z decyzji o jej ustanowieniu oraz z przyjętych w jej ramach aktów prawnych (w ten sposób wyłącza się możliwość wprowadzania wobec tych państw jakichkolwiek okresów przejściowych). Tymczasem Traktat konstytucyjny przewiduje jedynie, że „Komisja i państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy zapewniają wsparcie dla uczestnictwa w niej możliwie największej liczby państw członkowskich” (art. III-418 ust. 1). Jest to bardzo ogólna regulacja, z której nie wynikają bardziej konkretne obowiązki³⁰. Podobnie jest na gruncie obowiązującego stanu prawnego, z tą różnicą, że traktat mówi o wsparciu państw (nie precyzując wszakże jego charakteru), natomiast art. 43 B TUE mówi o „zachęcaniu” do przystępowania do wzmocnionej współpracy. Może się zatem zdarzyć, że państwa będą chciały przystąpić do współpracy, ale nie będą w stanie tego uczynić ze względu na własne trudności gospodarcze. Tym samym traktatowe deklaracje o otwartości współpracy dla wszystkich państw członkowskich mogą w wielu przypadkach okazać się jedynie martwą literą³¹.

Wzmocniona współpraca ma być ustanawiana w ostateczności, tzn. jeśli Rada ustali, że jej cele nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość. Warunkiem jest zatem zaistnienie pewnego „deficytu” w realizacji celów zamierzonej współpracy, po tym jak następowały już poważne próby ich osiągnięcia w ramach Unii, lecz nie udało się tego zrealizować³². Traktat konstytucyjny nie precyzuje jednak bliżej (nie czyniły tego także traktaty amsterdamski i nicejski), jak należy rozumieć brak możliwości osiągnięcia celów wzmocnionej współpracy. W literaturze podaje się, jako przykłady odrzucenia inicjatywy ustawodawczej Komisji przez Radę, brak wymaganej większości głosów w Radzie, czy też oparcie aktów prawnych na zbyt ogólnym kompromisie i braku realizacji oczekiwanych skutków³³. Z wymogu ostatecznego charakteru wzmocnionej współpracy wynika obowiązek starannego działania, który jednak obowiązuje tylko „w rozsądnym terminie”. Nie ma zatem obowiązku pokonywania niemożności osiągnięcia celów współpracy w nieograniczonej perspektywie czasowej³⁴. Przy ustalaniu, czy zachowano taki „rozsądny termin”, z pewnością należałoby wziąć pod uwagę złożoność materii będącej przedmiotem ewentualnego działania, czas, jaki poświęcono dyskusjom w ramach zwykłych procedur traktatowych, a także postawę poszczególnych podmiotów, które są inicjatorami wzmocnionej współpracy³⁵.

Na zakończenie należy zauważyć, że w Traktacie konstytucyjnym zrezygnowano z odrębnego określania kryteriów dla wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa

³⁰ Por. w tym względzie krytykę C. Mika, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy...*, s. 51.

³¹ Tak na gruncie aktualnego stanu prawnego S. Dudzik, op. cit., s. 36. Tę ocenę można odnieść także do regulacji Traktatu konstytucyjnego.

³² Por. R. Arnold, op. cit., s. 15-16.

³³ Ibidem; por też W. Czapliński, op. cit., s. 81.

³⁴ C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 329.

³⁵ Ibidem.

i sprawiedliwości. Z drugiej jednak strony zachowano pewne odrębności proceduralne dotyczące dotychczasowego II filaru, a w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przewidziano tzw. współpracę strukturalną³⁶.

IV. UPROSZCZENIE PROCEDURY USTANAWIANIA WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY W TRAKTACIE USTANAWIAJĄCYM KONSTITUCJĘ DLA EUROPY

Ogólną regulację w tym zakresie zawiera art. III-419. Przewiduje się w nim, że państwa członkowskie, które pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w jednej z dziedzin, o których mowa w traktacie (z wyjątkiem dziedzin kompetencji wyłącznej oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdzie przewidziano odrębną procedurę), kierują wniosek do Komisji, określając zakres zastosowania i cele przewidywanej wzmocnionej współpracy. Komisja może przedłożyć Radzie odpowiedni wniosek. Jeżeli tego nie uczyni, zawiadamia o tym zainteresowane państwa członkowskie, podając uzasadnienie. Oznacza to, że same państwa nie mogą inicjować wzmocnionej współpracy, a kwestia ta pozostaje wyłącznie w gestii Komisji. Jest to godne odnotowania, zwłaszcza dlatego, że ma objąć również wzmocnioną współpracę w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na mocy decyzji europejskiej Rady, stanowiącej na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Ważna zmiana dotyczy zatem formy upoważnienia – będzie to decyzja europejska oraz wymogu zgody Parlamentu (do tej pory zgoda była konieczna tylko w przypadku spraw objętych procedurą współdecyzji). Oznacza to, że pozycja Parlamentu Europejskiego w kontekście procedury ustanawiania wzmocnionej współpracy ulegnie wzmocnieniu. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że procedura jest jednolita dla działań objętych dotychczasowym I i III filarem³⁷ oraz że nie przewidziano możliwości zablokowania decyzji w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy poprzez złożenie przez państwo członkowskie wniosku o przekazanie sprawy do Rady Europejskiej.

Natomiast w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wniosek państw członkowskich, które chcą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę, jest kierowany do Rady. Jest on przekazywany Ministrowi Spraw Zagranicznych Unii, który wydaje opinię o spójności zamierzonej wzmocnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem Unii, oraz do Komisji, która wydaje opinię dotyczącą w szczególności spójności zamierzonej wzmocnionej współpracy z innymi politycznymi celami Unii. Wniosek przekazywany jest również do wiadomości Parlamentu Europejskiego. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy udzielane jest na mocy jednomyślnej decyzji europejskiej Rady (tutaj zatem chronione są interesy wszystkich państw członkowskich).

³⁶ J. Barez, C. Mik, A. Nowak-Far, op. cit., s. 36.

³⁷ Warto jednak zwrócić uwagę na szczególną procedurę ustanawiania wzmocnionej współpracy w III filarze, która dotyczy współpracy sądowej w sprawach karnych (zob. niżej).

Należy zauważyć, że Minister Spraw Zagranicznych ma pewne zadania również w kontekście ustanawiania wzmocnionej współpracy. Nastąpił tu swoisty podział zadań – minister ocenia zgodność planowanej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, a pozostali członkowie Komisji zajmują się jej zgodnością z innymi celami Unii. W każdym razie jest to rola opiniodawcy, a nie wnioskodawcy. Ostateczna decyzja o ustanowieniu wzmocnionej współpracy należy bowiem do Rady i tu również przewidziano formę decyzji europejskiej. Nadal zatem w kontekście ustanawiania wzmocnionej współpracy uwzględnia się międzyrządowy charakter wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa.

Uproszczona procedura ustanawiania wzmocnionej współpracy została przewidziana w art. III-270 ust. 3 i 4 Traktatu konstytucyjnego, znajdującym się w rozdziale IV dotyczącym obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (sekcja 4: „Współpraca sądowa w sprawach karnych”). Może ona znaleźć zastosowanie w razie niepowodzenia procedury ustawodawczej dotyczącej projektu europejskiej ustawy ramowej (obecnie decyzji ramowej), która miałaby ustanawiać minimalne normy niezbędne dla ułatwiania wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych lub współpracy o wymiarze transgranicznym³⁸.

Jak się wydaje, przyczyną ustanowienia tej szczególnej procedury była okoliczność, że sprawy współpracy sądowej w sprawach karnych są ściśle związane z suwerennością państw członkowskich. W tym obszarze istnieją od dawna utrwalone tradycje i praktyki sądowe. Należy zwrócić uwagę również na to, że współpraca sądowa w sprawach cywilnych wraz z wejściem w życie Traktatu amsterdamskiego (1 maja 1999 r.) została poddana metodzie wspólnotowej. Natomiast współpraca sądowa w sprawach karnych nie została uwspólnotowiona i pozostała częścią aktualnego III filaru. Dopiero w Traktacie konstytucyjnym podjęto próbę zniesienia tych odrębności, stąd też postanowiono zachować swoistego rodzaju „furtkę” dla państw członkowskich, które obawiają się tego procesu. Jeśli uznają, że dana europejska ustawa ramowa mogłaby zagrozić ich systemowi sądownictwa karnego, mogą zgłosić stosowny wniosek. Pozostałe państwa (przy spełnieniu przesłanek traktowych) będą mogły wówczas ustanowić wzmocnioną współpracę w tym obszarze.

V. OCENA PROPONOWANYCH ZMIAN DOTYCZĄCYCH ZASADY WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Analiza postanowień Traktatu konstytucyjnego w tej kwestii pozwala dojść do kilku wniosków. Przede wszystkim nie przeprowadza się tu daleko idących zmian, jeśli chodzi o przesłanki wzmocnionej współpracy, zarówno materialne, jak i dotyczące minimalnej liczby państw, które zamierzają ją ustanowić. Należy zatem odrzucić obawy, że Traktat konstytucyjny ułatwi nawiązywanie

³⁸ Por. postanowienia art. III-270 ust. 3 i 4 Traktatu konstytucyjnego; zob. także C. Herma, op. cit., s. 4.

wzmocnionej współpracy, w tym kontekście powtarza bowiem – co do zasady – obecnie obowiązujące regulacje prawne. Oznacza to zarazem, że aktualne pozostają głosy krytyczne zgłaszane przez doktrynę pod adresem tej instytucji prawnej. Dotyczy to przede wszystkim możliwości ustanowienia wzmocnionej współpracy przez mniejszość państw członkowskich³⁹. Podkreśla się również, że dalej idącym skutkiem prawnym tej regulacji może być zmniejszenie znaczenia jednego z największych osiągnięć Wspólnoty na drodze prowadzącej do solidarnej współpracy państw członkowskich, to jest głosowania większościowego w Radzie⁴⁰. W istocie państwa mogą próbować ominąć wymogi związane z głosowaniem i podejmować inicjatywę w mniejszym gronie. W ten sposób osłabia się również ich dążenie do osiągania kompromisu w procesie legislacyjnym.

Kolejny problem wiąże się z brakiem konkretnych instrumentów służących wsparciu państw nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy w ich dążeniu do przystąpienia do niej. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy ma ona charakter gospodarczy lub wiąże się z wysokimi nakładami finansowymi. Tymczasem Traktat konstytucyjny nie nałożył na państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy konkretnych obowiązków w zakresie wspomaganie (w tym finansowo) państw, które chcą się do niej przyłączyć. Ta kwestia powinna być rozważona przy okazji dyskusji nad przyszłością traktatu lub ewentualnymi alternatywnymi reformami UE.

Można zatem stwierdzić, że twórcy projektu Traktatu konstytucyjnego nie podjęli próby rozstrzygnięcia tych podstawowych problemów, a jedynie dokonali pewnych technicznych zmian, służących zwiększeniu przejrzystości regulacji wzmocnionej współpracy. W tym kontekście należy wymienić określenie jednolitych przesłanek współpracy dla wszystkich obszarów działania UE oraz pewne uproszczenie i ujednoczenie procedury jej ustanawiania (wszakże z dwoma wyjątkami dotyczącymi wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa oraz współpracy sądowej w sprawach karnych). Nie wiadomo jednak, dlaczego regulacja wzmocnionej współpracy nie znajduje się w jednym miejscu, lecz jest „rozbita” pomiędzy przepisy art. I-44 ust. 2 i art. III-416-418 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego. Z pewnością nie służy to idei przejrzystości, która przyświecała twórcom traktatu.

*Dr Justyna Maliszewska-Nienartowicz jest adiunktem
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.*

³⁹ W literaturze zauważa się, że ustalenie na stosunkowo niskim poziomie liczby państw, które mogą zainicjować wzmocnioną współpracę, może prowadzić do funkcjonowania w praktyce wielu różnych kręgów współpracy, to zaś grozi fragmentaryzacją wspólnotowego porządku prawnego. W tym zakresie por. np. G. Gaja, *How Flexible is Flexibility Under the Amsterdam Treaty?*, „Common Market Law Review” 35, 1998, s. 867.

⁴⁰ Zob. szerzej J. M. de Areilza, op. cit.

THE PRINCIPLE OF ENHANCED COOPERATION IN COMMUNITY LAW:
FROM THE AMSTERDAM TREATY TO THE DRAFT OF THE CONSTITUTIONAL TREATY

Summary

The paper focuses on the principle of enhanced cooperation in the European Union law. The idea of such cooperation arose in the seventies of XX century. However, it was regulated as late as in 1997 in the Amsterdam Treaty under the influence of a dangerous practice of enhancing cooperation in the area of free movement of persons (Schengen Conventions). Its regulation was changed in the Nice Treaty as there was a fear that new Member States could obstruct the development of European integration.

The next phase in the development of the principle of enhanced cooperation is connected with the draft of the Constitutional Treaty. It has not entered into force yet and we still do not know if it will. However, there is no doubt that its regulations show the current attitude of the Member States to the principle of enhanced cooperation. Thus, it should be noticed that they do not predict big changes as far as the idea of enhanced cooperation is concerned, in particular its conditions are not modified. Only the procedure of its establishment is simplified.

It should be regretted that the Member States have not taken the opportunity to introduce changes which would make the process of establishment of enhanced cooperation more difficult (would resign of the possibility to establish it by the minority of the states) and which would make easier to join the existing enhanced cooperation (by technical and financial support for the states that do participate in it).