

Rainer Arnold *

Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej” integracji

Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego rozwijają zasadę tzw. ściślejszej współpracy (*closer cooperation*), wcześniej określanej także mianem „elastyczności” (*flexibility*). Traktat ten wprowadza mianowicie pewne wyjątki od dotychczasowych ogólnych zasad obowiązywania prawa wspólnotowego. Dopuszcza, po spełnieniu pewnych przesłanek, możliwość zacieśniania integracji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w określonych dziedzinach, jeżeli państwa te uznają tego rodzaju bliższą współpracę za wskazaną lub konieczną i jeśli sobie jej życzą.

Jednocześnie inne państwa członkowskie nie zainteresowane ściślejszą integracją nie są zobowiązane w niej uczestniczyć, ale z zasady także nie mogą jej blokować. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym „ważne i wynikające z racji stanu względy polityki narodowej” (artykuł K.12, ustęp 2) państw nie zainteresowanych. Wówczas mają one prawo - zarówno w ramach procedur działania Wspólnoty Europejskiej, jak też w ramach procedur pomocy prawnej pomiędzy państwami przewidzianej w Traktacie o Unii Europejskiej (Traktat UE) - nie dopuścić do podjęcia przez Radę Ministrów decyzji o nawiązaniu „ściślejszej współpracy”. W takim przypadku ostateczną decyzję podejmuje Rada Europejska (tzn. szefowie rządów i głowy państw członkowskich), która rozpatruje odpowiedni wniosek po uprzednim uzyskaniu upoważnienia od Rady Ministrów w wyniku głosowania kwalifikowaną większością głosów.

Do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów upoważnione są jedynie państwa zaangażowane w „ściślejszą współpracę”, chociaż wszystkie inne mogą brać udział w obradach. Decyzje o nawiązaniu takiej współpracy oraz późniejsze postanowienia dotyczące jej dalszego przebiegu

* Prof. dr **Rainer Arnold** – Wydział Prawa Uniwersytetu w Regensburgu (Niemcy).

podejmowane są kwalifikowaną większością głosów, zgodnie z wymogami artykułu 148, ustęp 2 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (Traktat WE). Wymagana czasem jednomyślność przy podejmowaniu decyzji odnosi się jedynie do zainteresowanych członków Rady. Rada i Komisja mają obowiązek składania regularnych raportów dotyczących „ściślejszej współpracy”.

Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego w interesującej nas sferze zagadnień dzielą się na trzy grupy:

1. postanowienia ogólne, przyjęte jako artykuły K.15-K.17 znowelizowanego Traktatu UE,
2. postanowienia szczególne odnoszące się do Wspólnoty Europejskiej, zamieszczone w artykule 5a znowelizowanego Traktatu WE,
3. postanowienia szczególne w zakresie współpracy prawnej i policyjnej w sprawach karnych, zawarte w artykule K.12 znowelizowanego Traktatu UE.¹

1. Postanowienia ogólne

Postanowienia ogólne zawierają definicję terminu „ściślejsza współpraca”. Zgodnie z nią państwa współpracujące ze sobą „ściślej” mogą w wybranych przez siebie sferach współpracy „korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych w niniejszym Traktacie oraz w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej” (artykuł K.15, ustęp 1). Oznacza to, że do podejmowania działań w zakresie „ściślejszej współpracy” jest uprawniona zarówno Rada (w składzie przedstawicieli państw uczestniczących we współpracy), jak i Parlament Europejski. Ten ostatni może działać zapewne w pełnym składzie, gdyż Traktat nie zawęża prawa uczestnictwa w posiedzeniach do samych tylko członków Parlamentu Europejskiego pochodzących z państw zaangażowanych w „ściślejszą współpracę”.

Mechanizm podejmowania decyzji w ramach owej współpracy został zaczerpnięty z prawa wspólnotowego, przy czym przykładowo prawo do wydawania rozporządzeń uregulowane w artykule 189 Traktatu WE odnosi się nie do wszystkich, lecz tylko do państw uczestniczących we współpracy. Oddziaływanie prawa, jego bezpośrednia skuteczność oraz zasada pierwszeństwa

¹ Wymieniane w niniejszym materiale artykuły noszą numerację zamieszczoną w tekście Traktatu Amsterdamskiego, natomiast w jednolitym tekście znowelizowanego w Amsterdamie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej odpowiednie artykuły noszą inną numerację (np. cytowany artykuł K.12 nosi numerację 40). Por. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts* oraz *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997. (przyp. red.)

przed prawem krajowym odnoszą się odpowiednio także do aktów prawnych wydawanych w ramach „ściślejszej współpracy”.

Z postanowień ogólnych wynikają przesłanki, jakie muszą zostać spełnione, aby współpraca pomiędzy państwami członkowskimi doszła do skutku. Istnienie tych przesłanek ma na względzie kilka celów. Po pierwsze, mają one chronić dotychczasowy dorobek Wspólnoty: *acquis communautaire*, który nie może być podważany przez pojedyncze państwa zaangażowane w „ściślejszą współpracę”. Po drugie, współpraca ta nie może prowadzić do naruszania kompetencji Wspólnoty (ochrona istniejącej Wspólnoty). Po trzecie, prawa i obowiązki wynikające z prawa wspólnotowego nie mogą w jakikolwiek sposób być ograniczone w stosunku do państw członkowskich nie zaangażowanych w „ściślejszą współpracę” (uwzględnianie pozostałych państw Wspólnoty). Po czwarte, środki podjęte w ramach „ściślejszej współpracy” mogą być stosowane jedynie zgodnie z zasadą subsydiarności i ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego.

Zamierzonym przez prawodawcę wspólnotowego celem jest to, aby w „ściślejszą współpracę” zaangażowała się większość państw członkowskich. W ten sposób można by uniknąć sytuacji, w której mała grupa państw członkowskich dążyłaby do osiągnięcia partykularnych interesów nie znajdujących akceptacji u większości partnerów. Usankcjonowanie takiego partykularyzmu groziłoby bowiem rozsądzeniem Wspólnoty i stałoby w sprzeczności z jednym z podstawowych celów Wspólnoty, jakim jest stworzenie Jednolitego Rynku dzięki koordynacji poczynań wszystkich państw członkowskich. Z tego względu należy za wszelką cenę uniknąć „rozszczerzenia” Wspólnoty.

Zarazem niezwykle ważna jest zasada, że do nawiązania „ściślejszej współpracy” wystarcza wola większości państw członkowskich i że nie zainteresowane nią państwa członkowskie nie mogą hamować postępów integracji. Od „ściślejszej współpracy” oczekuje się bowiem, że da impuls do dalszej, pogłębionej integracji; ma ona również motywować pozostałe państwa do podjęcia tych samych kroków integracyjnych - nawet jeżeli będą podejmowane w różnych odstępach czasu - tak, aby ostatecznie objęły one wszystkich członków Unii. Państwom nastawionym sceptycznie można zaprezentować praktyczne wyniki osiągnięte w ramach „ściślejszej współpracy”, co umożliwi dokonanie lepszej oceny wiążących się z nią szans i zagrożeń.

Następnie konieczne jest, aby podjęcie owej współpracy było możliwe w stosunku do wszystkich państw członkowskich i w każdym czasie. Stanowi to jej warunek absolutnie nieodzowny. Aby jednak następni kandydaci mogli się do niej przyłączyć, muszą zaakceptować tzw. postanowienie podstawowe, czyli strukturę i formę już istniejącej współpracy i podporządkować się postanowieniom, które w jej ramach zostały już wcześniej wydane.

Wprowadzanie zmian w założonych celach, funkcjach czy strukturze istniejących form „ściślejszej współpracy” może być dokonane jedynie w wyniku wspólnych działań wszystkich państw w nią zaangażowanych i biorących w niej udział od samego początku. Możliwe jest zatem albo zastąpienie dotychczasowej współpracy jakościowo nową formą i tym samym rezygnacja z jej aktualnej postaci albo też wprowadzanie jedynie częściowych zmian.

Sytuacja wyglądałaby bardziej skomplikowanie, gdyby do funkcjonującej już współpracy chciały przyłączyć się wszystkie pozostałe państwa członkowskie. Ponieważ współpraca ta nie jest zaplanowana jedynie na określony czas, oznaczałoby to trwałą zmianę celów integracyjnych i tym samym zmianę umowy. Można uznać, że w takim przypadku powinna mieć miejsce nowelizacja traktatów (zarówno Traktatu WE, jak i Traktatu UE), przy czym zmiany te powinny następować w przewidzianych prawem ramach. W nowych przepisach o „ściślejszej współpracy” zawartych w Traktacie Amsterdamskim można dopatrywać się szczególnej podstawy prawnej umożliwiającej zmiany traktatów wspólnotowych, a zwłaszcza Traktatu WE. Rozszerzenie grona uczestników „ściślejszej współpracy” o wszystkie państwa członkowskie należałoby potraktować jako specyficzną formę nowelizacji Traktatu wymagającą nie zwykłej procedury, lecz takiej zmiany, której podstawą byłyby przepisy o „ściślejszej współpracy” między państwami członkowskimi. Tekst czy to Traktatu WE, czy Traktatu UE musiałby z uwagi na zasadę pewności prawa ulec odpowiednim modyfikacjom. (Wszystkie te rozważania stałyby się bezprzedmiotowe, gdyby choć jedno państwo wspólnotowe nie było zainteresowane włączeniem się do takiej współpracy.)

Kolejnymi przesłankami do nawiązania „ściślejszej współpracy” są: sprzyjanie celom Unii Europejskiej oraz służenie jej interesom. Dalej idąca integracja może się dokonywać nie wbrew, ale jedynie w ramach realizacji wspólnych celów Wspólnoty i Unii Europejskiej - cele te powinny być sprawniej osiągane dzięki ściślejszej integracji, nie zaś osłabiane lub też nawet uniemożliwiane w wyniku jej wprowadzania. Nowe postanowienia Traktatu Amsterdamskiego nie mogą przewidywać w tym zakresie nic innego jak obowiązujący do tej pory nakaz lojalności przewidziany w artykule 5 Traktatu WE. Ów nakaz zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie, bez żadnych wyjątków, do podejmowania możliwie jak największych starań i wysiłków dla urzeczywistnienia celów wspólnotowych w formie przewidzianej przez Traktaty.

Kolejną przesłanką zawiązania „ściślejszej współpracy” jest poszanowanie podstaw traktatowych i jednolitych ram instytucjonalnych Unii. Można to określić jako wymóg jednolitości. Postanowienia podjęte w ramach „ściślejszej współpracy” nie mogą bowiem naruszać materialnych i instytucjonalnych podstaw traktatów wspólnotowych (obowiązek negatywny), a ich treść musi być zgodna z postanowieniami traktatów (obowiązek pozytywny). Tak np.

powinien być bezwzględnie przestrzegany zakaz otwartej i ukrytej dyskryminacji będący fundamentalną zasadą prawa wspólnotowego zawartą w znolizowanym artykule 6 Traktatu WE. „Ściślejsza współpraca” nie może być wykorzystywana przez zainteresowane państwo członkowskie do tworzenia korzystnej sytuacji dla własnych przedsiębiorstw, udzielania im niedozwolonej pomocy lub też innych korzyści w sposób sprzeczny z prawem.

Ponadto akty prawne Wspólnoty nie mogą być pozbawione częściowo lub całkowicie mocy prawnej przez postanowienia innych aktów prawnych wydanych w ramach „ściślejszej współpracy”. Oznacza to, że *acquis communautaire* oraz środki prawne podjęte na podstawie traktatów wspólnotowych nie mogą zostać naruszone. Do przyszłych aktów prawnych i umów stosuje się bowiem zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, zaś postanowienia podejmowane w ramach „ściślejszej współpracy” nie mogą pozbawiać mocy prawnej wcześniejszych aktów prawnych Wspólnoty lub też choćby częściowo stać z nimi w sprzeczności.

Nie oznacza to jednak, że dalsze środki, jakie należałoby przedsięwziąć w ramach „ściślejszej współpracy” będą zawsze blokowane ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Uzasadnieniem aktualnego stanu rzeczy jest to, że dotychczasowe akty prawne Wspólnoty powstały w czasie, gdy regulacje dotyczące „ściślejszej współpracy” jeszcze nie istniały i że dążono do tego, aby nie dochodziło do kolizji pomiędzy różnymi porządkami prawnymi. Z drugiej jednak strony, nie może dojść do sytuacji, kiedy to pierwszeństwo prawa wspólnotowego prowadziłoby do zupełnej blokady albo osłabienia skuteczności „ściślejszej współpracy”. Nowy artykuł 5a Traktatu WE zobowiązuje państwa członkowskie nie zaangażowane w ściślejszą integrację oraz organy wspólnotowe do uwzględniania interesów państw w nią zaangażowanych przy korzystaniu ze swoich kompetencji oraz zaniechania wszystkiego, co prowadziłoby do ograniczania praktycznej skuteczności (*effet utile*) nowych postanowień dotyczących „ściślejszej współpracy”.

Podejmowane w jej ramach działania nie mogą prowadzić do negatywnych skutków nie tylko wobec Wspólnoty jako takiej, lecz także wobec statusu, funkcji i zakresu zadań wykonywanych przez państwa członkowskie, których tożsamość - jak stanowi artykuł F, ustęp 1 Traktatu UE - powinna być respektowana. Dalej, w myśl artykułu 5a Traktatu WE, konieczne jest uwzględnianie dziedzin, które wychodzą poza zakres funkcji Wspólnot i Unii Europejskiej. Taki obowiązek wynika także bezpośrednio z istoty Wspólnoty, która z założenia uwzględnia wszystkie jej części.

Należy wreszcie wymienić ostatnią, bardzo ważną przesłankę. „Ściślejsza współpraca” może dojść do skutku jedynie jako „środek ostateczny”, tzn. dopiero wtedy, gdy cele traktatowe „nie mogą być osiągnięte za pomocą procedur przewidzianych w tychże Traktatach” (artykuł K.15, litera c).

Warunkiem jest zatem zaistnienie pewnego „deficytu” w realizacji celów wspólnotowych, po tym jak następowały już poważne próby ich osiągnięcia, lecz nie udało się tego zrealizować za pomocą środków stojących wówczas do dyspozycji.

Nie zostało jednak wyjaśnione, jak należy rozumieć ów brak realizacji celów traktatowych. Przede wszystkim należy tu mieć na uwadze przypadek, gdy Komisja przedstawia propozycję aktu prawnego w pewnej dziedzinie określonej Traktatem, ale propozycja ta nie zostaje zaakceptowana przez Radę wymaganą większością głosów. Można do tego typu przypadków zaliczyć także te, w których co prawda wydane zostają akty prawne, ale bazują one na zbyt ogólnym kompromisie i nie przynoszą oczekiwanych skutków, a więc cele Wspólnoty również nie zostają osiągnięte. Taka sytuacja ma też miejsce, kiedy Komisja przedkłada propozycje, które pod względem rzeczowości i adekwatności nie odpowiadają potrzebom i nie spełniają zamierzonych celów.

Nie jest do końca jasne, czy częściowe urzeczywistnienie pewnego zamierzonego celu jest wystarczającą przesłanką uniemożliwiającą nawiązanie „ściślejszej współpracy” i od jakiego momentu określony cel można zadeklarować jako niemożliwy do zrealizowania. Pojawiają się tu poważne wątpliwości, które jednak nie mogą być interpretowane na niekorzyść dopuszczalności nawiązania „ściślejszej współpracy”.

Przepisy Traktatu Amsterdamskiego jasno określają, jakie procedury prowadzą do nawiązania „ściślejszej współpracy”. Państwa członkowskie muszą najpierw skierować odpowiedni wniosek do Komisji. Na jego podstawie Komisja przedkłada Radzie konkretne propozycje, które wskazują, w jaki sposób współpraca powinna dalej się kształtować. Komisja nie jest uprawniona do przedstawienia propozycji, gdy przesłanki „ściślejszej współpracy” nie zostały w wystarczającym stopniu spełnione z powodu występowania zbyt dużych przeszkód prawnych. Również wtedy, gdy Komisja jest zdania, że powstanie takiej współpracy nie jest uzasadnione względami rzeczowymi, może ona odmówić przedstawienia odpowiednich wniosków Radzie. Takie postępowanie musi być jednak uzasadnione konkretnymi powodami. Komisja jest zobowiązana poinformować wtedy zainteresowane państwo członkowskie o powodach swojej decyzji w sposób dokładny i wyczerpujący. Państwa niezadowolone z takiego obrotu sprawy mogą skierować do Trybunału Sprawiedliwości skargę na Komisję na podstawie artykułu 173 Traktatu WE.

2. Postanowienia szczególne odnoszące się do Wspólnoty Europejskiej

Jeśli chodzi o interesujące nas postanowienia szczególne Traktatu Amsterdamskiego w odniesieniu do Wspólnoty Europejskiej, to stanowią one uzupełnienie i konkretyzację postanowień ogólnych. I tak, szczególne przesłanki

konieczne do spełnienia przy nawiązywaniu „ściślejszej współpracy” w jednej z dziedzin przewidzianej przez Traktat WE wymagają, aby współpraca ta nie wkraczała w dziedziny, w których właściwa jest wyłącznie Wspólnota. Przesłanka ta jest uzasadniona tym, że takie dziedziny należą do wyłącznej kompetencji Wspólnoty i uregulowane są jednakowo w jej obrębie. Zróżnicowanie procesów integracyjnych, powstałych na skutek zawiązania się „ściślejszej współpracy”, nie dałoby się wówczas pogodzić z wymogami jedności WE. Tak więc Wspólnota musi przyjmować wspólne stanowisko w takich dziedzinach, jak np. handel z krajami trzecimi. Na zróżnicowanie stopnia integracji w tej dziedzinie nie można pozwolić nawet wtedy, gdy oznaczałoby to postęp.

Dziedziną, w której powstanie „ściślejszej współpracy” jest także absolutnie niedopuszczalne są kwestie dotyczące obywatelstwa Unii Europejskiej. Jest to uzasadnione tym, że nie mogą powstawać żadne różnice w statusie obywateli różnych państw członkowskich. Różnicowanie prowadziłoby do kategorii gorszego i lepszego obywatelstwa unijnego, a to z kolei naruszyłoby rozwój poczucia wspólnej przynależności. Prowadzić by to mogło do dyskryminacji obywateli niektórych krajów, możliwej w sytuacji, gdyby część państw członkowskich w wyniku porozumienia i zawiązania „ściślejszej współpracy” uzyskała i utrzymała uprzywilejowaną pozycję.

Ponadto w wyniku wprowadzania „ściślejszej współpracy” żadną miarą nie mogą pojawiać się próby dyskryminacji lub ograniczenia w handlu pomiędzy państwami członkowskimi, jak również niedopuszczalne są jakiegokolwiek wypaczenia warunków konkurencji. Muszą być bowiem zagwarantowane podstawowe wymogi Jednolitego Rynku, które w znacznym stopniu zależą od zachowania jednakowych warunków rynkowych.

Jako kolejną przesłankę do powstania „ściślejszej współpracy” wymienia się także zachowanie nienaruszalności wspólnotowych polityk, działań i programów. Różnicowanie tempa integracji nie może bowiem prowadzić do pojawiania się sprzeczności z generalną ideą Wspólnoty.

Gdy dojdzie już do nawiązania „ściślejszej współpracy”, państwa w niej uczestniczące nie mogą w jej wyniku otrzymać więcej kompetencji niż przysługuje im na mocy Traktatów. Także tutaj obowiązuje bowiem zasada przyznanych uprawnień (*compétence d'attribution*), a środki podejmowane przez państwa zaangażowane w „ściślejszą współpracę” muszą opierać się jedynie na środkach prawnych przewidzianych w prawie wspólnotowym.

Jak już wspomniano, państwa członkowskie mogą korzystać z organów wspólnotowych przy wykonywaniu zadań postawionych sobie w ramach „ściślejszej współpracy”, co przewiduje zarówno Traktat WE, jak i Traktat UE. W ten sposób to nie państwa członkowskie bezpośrednio podejmują działania, lecz Wspólnota poprzez swoje organy, które z kolei działają jedynie w ramach

nadanych im uprawnień. Przekroczenie ich granic oznaczałoby naruszenie suwerenności państw członkowskich zaangażowanych w ową współpracę.

Należy przy tym podkreślić, że poprzez zawiązanie się „ściślejszej współpracy” nie dochodzi do przeniesienia praw suwerennych zaangażowanych w nią państw członkowskich na Wspólnotę. Przeniesienie takich praw jedynie przez część krajów z pominięciem innych nie da się pogodzić z koncepcją autonomicznej i jednolitej Wspólnoty, która powstała przeciw w wyniku połączenia praw suwerennych wszystkich państw członkowskich.

W ramach „ściślejszej współpracy” państwa w nią zaangażowane realizują cele wspólnotowe wytyczone w Traktacie WE, co odbywa się przy wykorzystaniu środków w nim przewidzianych. Realizacja tych celów jest jednak dzięki owej zasadzie możliwa w sposób lepszy i bardziej pogłębiony niż w przypadku działań innych państw członkowskich nie zainteresowanych ściślejszą integracją.

Jak już wyżej wspomniano, procedury konieczne do nawiązania „ściślejszej współpracy” określone są w postanowieniach Traktatu Amsterdamskiego. Zainteresowane państwa członkowskie kierują odpowiedni wniosek do Komisji, która - jeśli uzna, że konieczne przesłanki nie zostały spełnione - jest uprawniona do zaniechania dalszych kroków. Organem wydającym ostatecznie zgodę jest Rada, podejmująca decyzję większością głosów po uprzednim zapoznaniu się ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego.

Procedura przystępowania kolejnych państw członkowskich do już istniejącej współpracy jest mniej skomplikowana. Zainteresowane państwo obowiązane jest powiadomić o swoich zamiarach Radę i Komisję. Komisja po trzech miesiącach od otrzymania zawiadomienia prezentuje swoje stanowisko Radzie i w ciągu następnych czterech miesięcy podejmuje decyzję dotyczącą wniosku oraz innych, jej zdaniem koniecznych, regulacji. Tak więc, decydującą rolę w tym względzie odgrywa Komisja.

3. Postanowienia szczególne odnoszące się do współpracy prawnej i policyjnej w sprawach karnych

W interesującej nas sferze zagadnień postanowienia Traktatu Amsterdamskiego dotyczą współpracy prawnej i policyjnej w sprawach karnych. Do instrumentów prawnych, z których korzystać mogą przy tej okazji państwa członkowskie stosuje się odpowiednio postanowienia Traktatu UE. Rada Ministrów może na podstawie artykułu K.6 znowelizowanego Traktatu UE przyjmować „wspólne stanowiska” (akty analogiczne do dyrektyw), wydawać „postanowienia ramowe” zmierzające do harmonizacji prawa lub też wypracowywać inne porozumienia międzyrządowe w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi.

Z nowych postanowień Traktatu Amsterdamskiego wynika również jasno, że funkcjonowanie „ściślejszej współpracy” nie może powodować dowolnych zmian we włączonym do Traktatu WE dorobku prawnym Układu z Schengen. Ma to niezwykle ważne znaczenie, albowiem nawet pomiędzy państwami związanymi tym układem zarysowują się znaczne różnice w poziomie i tempie integracji. Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie UE są nim związane, dlatego też postanowienia z Schengen wpisane do Traktatu WE obowiązywać będą nie wszystkie państwa członkowskie, lecz tylko te związane owym Układem. Ta specyficzna forma „ściślejszej współpracy” podlega osobnym regułom, które sprecyzowane są w specjalnym protokole o przejęciu postanowień Układu z Schengen dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego.