

*Artur Gruszczak**

Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej

Kierunek ewolucji integracji europejskiej jest jednym z najbardziej interesujących zagadnień politycznych, prawnych i naukowych, a przy tym ważnym zarówno dla obywateli Unii Europejskiej, jak też pozostałych państw naszego kontynentu. Unia staje się organizacją coraz bardziej niejednorodną pod względem obszarów współpracy oraz interesów państw członkowskich. Wraz z przyjęciem nowych członków, owa niejednorodność i zróżnicowanie pogłębia się. Rozbieżności stanowisk poszczególnych państw członkowskich, widoczne już podczas ratyfikacji Traktatu z Maastricht, były początkowo traktowane w sposób incydentalny. Jednak od czasu Konferencji Między-rządowej w latach 1996-97, problem traktatowego usankcjonowania inicjatyw współpracy kilku państw w ramach Unii stanął na porządku dziennym i zyskał stosowne uregulowania w postanowieniach zarówno Traktatu Amsterdamskiego, jak też Traktatu Nicejskiego.

Mechanizm wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej jest jednym z przejawów „elastycznej integracji”, dającej części państw członkowskich możliwość współdziałania i realizacji wspólnych celów w prawnoinstytucjonalnych ramach UE. Chodzi przede wszystkim o uelastycznienie struktur integracji europejskiej i pomieszczenie w jej ramach inicjatyw państw o różnym tempie oraz stopniu zaawansowania działań integracyjnych, zwłaszcza takich inicjatyw, które dadzą impuls dalszej integracji i będą motywować pozostałe państwa do przyłączenia się do tych działań.¹ Interesująca i wymowna

* Dr **Artur Gruszczak** – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

¹ Zob. R.Arnold, *Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej” integracji*, „*Studia Europejskie*”, nr 1/1998, s.13. Por. także sceptyczną opinię H.Wallace, *Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration w: European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, ed. K.Neureither, A.Wiener, Oxford-New York 2000, s.175-191.

definicja autorstwa E.Philipparta i M.Sie Dhian Ho ujmuje „elastyczność” UE jako „zbiór zasad instytucjonalnych, wskutek których nie wszystkie państwa członkowskie UE mają takie same prawa i obowiązki w wybranych obszarach polityki”.²

Współpraca międzyrządowa w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) jest tym elementem integracji europejskiej, w którym dotychczasowa praktyka, a także dalsze możliwości wykorzystania mechanizmu wzmocnionej współpracy, są najbogatsze.³ Pozwala również na dokonanie realistycznej, pozbawionej ideologicznych czy idealistycznych konotacji, oceny omawianego mechanizmu, szczególnie jego przydatności zarówno z punktu widzenia państw zainteresowanych w pogłębieniu integracji, jak też krajów nastawionych „eurosceptycznie” (jak Wielka Brytania czy Dania), bądź też państw o ograniczonych możliwościach aktywnego udziału w najbardziej zaawansowanych formach integracji (prawdopodobnie przyszli członkowie z Europy Środkowej i Wschodniej). Zapomina się zwykle, że „elastyczność” Unii Europejskiej ma swe źródło w uregulowaniach prawnych i praktycznych współpracy w ramach jej III filaru.

Negatywny stosunek Włoch do decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, wyrażony w grudniu 2001 r. zarówno na forum Rady UE, jak też na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken, stworzył pierwszą w historii Unii Europejskiej realną możliwość uruchomienia mechanizmu wzmocnionej współpracy. Jednak pod naciskiem większości państw członkowskich, ostatecznie Włochy zmieniły swe stanowisko i zaakceptowały wspomnianą decyzję ramową.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie zasady wzmocnionej współpracy oraz form jej urzeczywistnienia w odniesieniu do problematyki współpracy międzyrządowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej. Autor nie ukrywa, że chce partycypować w ożywionej w ostatnim czasie dyskusji na temat wzmocnionej współpracy w ramach UE.⁴

² *Flexibility after Amsterdam: comparative analysis and prospective impact w: The European Union after the Treaty of Amsterdam*, ed. J.Monar, W.Wessels, London-New York 2001, s.168.

³ Taka opinia przeważała podczas obrad Konferencji Międzyrządowej 1996-97. Zob. E.Philippart, G.Edwards, *The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union*, „*Journal of Common Market Studies*”, nr 1/1999, s.100.

⁴ Najpełniejsze merytorycznie i pojęciowo ujęcia wzmocnionej współpracy w UE są dziełem W.Czaplińskiego, *Koncepcja ściślejszej współpracy w prawie Unii Europejskiej*, „*Studia Prawnicze*”, nr 3-4/2001 oraz S.Biernata, *Konstrukcja bliższej współpracy w Traktacie Amsterdamskim – ocena z polskiej perspektywy w: Polska wobec reformy UE*, red. S.Miklaszewski, Kraków 1998. Na uwagę zasługują także artykuły A.Zielińskiej-Głębockiej, *Zasada ściślejszej współpracy w funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, nr 3/2001 oraz C.Mika, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia w: Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, red. J.Barcz i inni, Warszawa 2001.

Nade wszystko jednak, w artykule podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego uregulowana traktatowo procedura wzmocnionej współpracy nie znalazła dotychczas szerszego zastosowania, pomimo elastyczności tej formuły, zwłaszcza w odniesieniu do obszaru WSiSW.

Wzmocniona współpraca w ramach WSiSW – uwarunkowania polityczne i traktatowe

Mechanizm wzmocnionej współpracy⁵ w Unii Europejskiej został ustanowiony w Traktacie Amsterdamskim i określony w Tytule VII Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Niemniej należy stwierdzić, że już w Traktacie z Maastricht w Tytule VI – regulującym zasady współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czyli w III filarze – znalazł się art. K.7, zezwalający na „ustanowienie i rozwój bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej Państwami Członkowskimi, jeżeli tylko ta współpraca nie hamuje działalności omówionej w niniejszym Tytule, ani też z nią nie koliduje”.

Stworzenie omawianego mechanizmu wynikało z dwóch podstawowych przesłanek. Chodziło zarówno o tzw. zdefiniowaną (*pre-determined, pre-defined*) bliższą współpracę dotyczącą już istniejących form i dziedzin angażujących wybrane państwa UE, jak też możliwą przyszłą współpracę na podstawie tzw. klauzul włączających (*enabling clauses*).⁶ Wiązało się to zaś z potrzebą

Merytoryczne błędy popełnione przez R.Gruszczaka w artykule *Prędkości integracyjne*, „Prawo i Życie”, marzec 2001, s.42, jak też ogólnikowe potraktowanie tego zagadnienia przez autorów pierwszych, „gorących” ocen Traktatu Nicejskiego (zob. S.Parzymies, *Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/2000, s.22-25; J.Barcz, *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, nr 5(663)/2001, s.13-14; R.Stemplowski, *Wzmocniona współpraca a uniwersalizm w Unii Europejskiej w: Traktat Nicejski*, red. A.Podraza, Lublin 2001) to przykłady drugorzędного traktowania tego zagadnienia w szerokim kontekście prawno-instytucjonalnym Unii Europejskiej.

⁵ W polskiej literaturze i publicystyce funkcjonuje kilka określeń omawianego mechanizmu: „bliższa”, „ściślejsza” lub „wzmocniona” współpraca. To zróżnicowanie wynika z pewnych nieścisłości dotyczących wersji angielskiej Traktatu o Unii Europejskiej. Zarówno w wersji Maastricht, jak i w wersji amsterdamskiej użyto terminu „*closer cooperation*” – „bliższa” bądź „ściślejsza” współpraca. W Traktacie z Nicei określenie „*closer cooperation*” zastąpione zostało terminem „*enhanced cooperation*”, a więc „wzmocniona współpraca”. Ustęp 10, art. 1 tego Traktatu w angielskiej wersji językowej dotyczy zmiany nazwy Tytułu VII TUE z „Postanowień dotyczących ściślejszej współpracy” na „Postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy”. Wersja Traktatu z Nicei w języku francuskim pomija ten zapis i pozostawia niezmienny termin „*coopération renforcée*”, który jest bez wątpienia bliższy angielskiemu „*enhanced cooperation*” niż „*closer cooperation*”.

⁶ Por. A.C.-G.Stubb, *Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty w: European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, ed. K.Neureither, A.Wiener, Oxford-New York 2000, s.155-162.

usankcjonowania dwóch następujących procesów zainicjowanych na początku lat 90.:

1) nawiązywania współpracy w celu stopniowego zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie osób na obszarze państw-sygnatariuszy porozumień z Schengen;

2) uwidaczniania się stanowiska Danii, a następnie Irlandii i Wielkiej Brytanii, zastrzegających sobie prawo do wyłączenia w całości lub części z uczestnictwa w omawianej dziedzinie integracji europejskiej.

Trzeba pamiętać, że jeszcze podczas negocjacji dotyczących Traktatu o Unii Europejskiej zaznaczyły się wyraźne różnice stanowisk państw członkowskich w kwestii zakresu współpracy w ramach WSiSW. Uformowały się dwa zasadnicze obozy: sceptyków i entuzjastów. Pierwsza, dość nieliczna grupa, skupiająca przede wszystkim Wielką Brytanię i Irlandię, przeciwstawiała się objęciu rzeczonyj współpracy regulacjami instytucji wspólnotowych i nalegała na utrzymanie jej międzyrządowego charakteru. Wyrażna większość, skupiona wokół RFN i Włoch, opowiadała się natomiast za postępującym uwspólnotowaniem współpracy.⁷ W ostateczności wybrano kompromisowe rozwiązanie: włączenie omawianej współpracy w ramy Unii Europejskiej, ale pozostawienie jej na płaszczyźnie międzyrządowej, przy radykalnym ograniczeniu kompetencji instytucji unijnych, z wyjątkiem Rady UE.⁸

Podczas Konferencji Międzyrządowej 1996-97 r. delegacja włoska zaprezentowała całościowe stanowisko dotyczące nowych uregulowań traktatowych bliższej współpracy, obejmujących trzy rodzaje takich działań:

- elastyczność na zasadzie indywidualnej (*case-by-case*), przewidująca możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu;
- zdefiniowane obszary współpracy (np. Schengen);
- klauzule włączające, stosowane w odniesieniu do państw nastawionych sceptycznie lub wręcz odrzucających niektóre obszary wspólnej polityki.⁹

W Amsterdamie sprecyzowano zasady bliższej współpracy, rozszerzając je na obszar polityki wspólnotowej (I filar) oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej

⁷ Zob. M.den Boer, *Taming the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*, Maastricht 1998, s.3; F.de la Serre, H.Wallace, *Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea?*, „Research and Policy”, Papers No. 2/1997, Groupement d'Etudes et de Recherches „Notre Europe”, Paris, s.6-7.

⁸ E.Uçarer, *Cooperation on Justice and Home Affairs Matters w: Developments in the European Union*, red. L.Cram i in., Houndmills-London 1999, s.249-250.

⁹ Zob. P.de Schoutheete, *Closer cooperation: political background and issues in the negotiation w: The European Union after the Treaty of Amsterdam*, ed. J.Monar, W.Wessels, London-New York 2001, s.159; por. także F.de la Serre, H.Wallace, op.cit.

i Bezpieczeństwa (II filar).¹⁰ Wprowadzony został dość skomplikowany system oparty na czterech podstawowych mechanizmach:

- ogólna klauzula startowa, określona w art. 43-45 TUE;
- klauzula wzmocnionej współpracy w I filarze (art. 11 TWE);
- klauzula konstruktywnego wstrzymania się od głosu w II filarze (art. 23 ust. 1 TUE);
- klauzula wzmocnionej współpracy w III filarze (art. 40 TEU).

Nowy Tytuł VII wprowadzony do TUE zawierał zasady ustanowienia bliższej współpracy pomiędzy państwami członkowskim UE, rozciągające się także na obszary współpracy regulowane w Tytule VI TUE. W art. 43 TUE stwierdzono, że wzmocniona współpraca jest możliwa przy wykorzystaniu instytucji, procedur i mechanizmów ustanowionych przez TUE oraz Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) pod warunkiem, że:

- a) jest ukierunkowana na realizację celów Unii oraz ochronę i służyć jej interesom;
- b) respektuje zasady traktatowe oraz jednolite ramy instytucjonalne Unii;
- c) wykorzystywana jest jako środek ostateczny, jeśli cele wspomnianych traktatów nie mogą być osiągnięte przez zastosowanie określonych procedur w nich ustanowionych;
- d) dotyczy większości państw członkowskich;
- e) nie narusza *acquis communautaire* ani środków przyjętych na podstawie innych postanowień wspomnianych traktatów;
- f) nie narusza kompetencji, praw, obowiązków i interesów państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy;
- g) jest otwarta dla wszystkich członków UE i pozwala im przystąpić w dowolnym momencie pod warunkiem respektowania decyzji inicjującej współpracę oraz innych decyzji podjętych w jej ramach;
- h) uwzględnia podstawowe kryteria określone w art. 11 TWE oraz art. 40 TUE i posiada upoważnienie Rady zgodnie z przyjętymi procedurami.

Art. 11 TWE, którego dotyczy odwołanie pkt. h, ust. 1 artykułu 45 TUE, obejmuje zasady wzmocnionej współpracy we Wspólnocie Europejskiej (na

¹⁰ Zob.: C.D.Ehlermann, *Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty*, „*European Law Journal*”, no 3/1998, s.247 i 259-262; H.Kortenber, *Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam*, „*Common Market Law Review*”, no. 4/1998, s.839-843; N.Walker, *Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union*, „*European Law Journal*”, no. 4/1998, s.372 i nast.; E.Philippart, G.Edwards, op.cit., s.100-102; C.Schmitter, *Coopérations renforcées et compétences externes de la Communauté européenne w: L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, ed. M.Dony, Bruxelles 1999, s.77-103; S.Weatherill, „*If I'd Wanted You to Understand I Would Have Explained it Better*”: *What is the Purpose of the Provisions on Closer Co-operation Introduced by the Treaty of Amsterdam w: Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, red. D.O'Keeffe, P.Twomey, Oxford-Portland 1999, s.21-40.

podstawie TWE), natomiast art. 40 TUE dotyczy analogicznych spraw, ale w odniesieniu do współpracy w ramach III filaru. Ten ostatni artykuł zawiera upoważnienie państw członkowskich do wykorzystywania instytucji, procedur i mechanizmów określonych w TUE i TWE, z uwzględnieniem postanowień art. 43 i 44 TUE, dla ustanowienia wzmocnionej współpracy, przy założeniu, że przewidywana współpraca:

a) respektuje uprawnienia Wspólnoty Europejskiej oraz cele określone w Tytule VI TUE,

b) ma na celu szybsze przekształcenie Unii w „obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

W art. 40, ust. 2 określono procedurę ustanowienia wzmocnionej współpracy w obszarze III filaru. Upoważnienie do podjęcia takiej współpracy jest udzielane przez Radę działającą większością kwalifikowaną na wniosek zainteresowanych państw członkowskich, po zwróceniu się do Komisji o wyrażenie opinii. Wniosek grupy inicjatywnej winien być przedłożony także Parlamentowi Europejskiemu. Z uwagi na zasadę określoną w art. 41, ust. 1, pkt f, każde państwo członkowskie reprezentowane w Radzie ma prawo do zablokowania głosowania w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy. W takiej sytuacji Rada może, działając większością kwalifikowaną, jedynie wnioskować przedstawienie tej kwestii Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie. Rada Europejska zaś może ewentualnie udzielić politycznego poparcia inicjatywie, choć zważywszy konieczność jednomyślności przy uchwalaniu tego typu deklaracji wydaje się to nielogiczne z uwagi na weto danego państwa czy grupy państw wyrażone na forum Rady UE.

Procedura włączenia się do wzmocnionej współpracy, określona w ust. 3, art. 40, jest nieco prostsza. Każde państwo członkowskie, które chce przyłączyć się do inicjatywy wzmocnionej współpracy, winno powiadomić o takim zamiarze Radę i Komisję. Ta ostatnia winna przedstawić w ciągu trzech miesięcy od powiadomienia opinię, mogącą zawierać zalecenia określonych przedsięwzięć, jakie dane państwo winno zrealizować w celu włączenia się do danej współpracy. Rada natomiast winna w ciągu czterech miesięcy od powiadomienia podjąć decyzję w sprawie złożonego wniosku oraz określonych przedsięwzięć, jakie dane państwo winno zrealizować, aby zostać włączonym do danej współpracy. Decyzję uznaje się za podjętą, jeśli Rada, działając większością kwalifikowaną, nie zdecyduje o jej zawieszeniu. W takim przypadku, Rada winna podać uzasadnienie swej decyzji i wyznaczyć termin ponownego jej rozpatrzenia.

Dość ważne jest stwierdzenie zawarte w ostatnim zdaniu ust. 3, art. 40, zawierające odwołanie do art. 44 TUE, a pośrednio także do ust. 2, art. 43. Rozstrzyga bowiem kwestię uczestnictwa we wzmocnionej współpracy tych państw UE, których ona nie dotyczy. Przypominając, że każde państwo

członkowskie Unii może nie dopuścić do podjęcia takiej współpracy, trzeba wyraźnie podkreślić, że w przypadku wyrażenia zgody na zainicjowanie współpracy, dane państwo traci możliwość wpływania na jej przebieg. Na mocy ust. 2 art. 43 zobowiązane jest do „nieutrudniania jej wprowadzania przez uczestniczące państwa członkowskie”. Może natomiast, zgodnie z ust. 1 art. 44, poprzez swego przedstawiciela w Radzie, brać udział w obradach dotyczących danej współpracy, ale bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji, zarówno przy zastosowaniu procedury większości kwalifikowanej, jak też jednomyślności.

Warto także pamiętać o dość szczególnym rodzaju wzmocnionej współpracy, określonym w art. 34 ust. 2 pkt d. Chodzi mianowicie o „krocząca ratyfikację” konwencji. Ów instrument prawny III filaru może wejść w życie, jeżeli zostanie on przyjęty (ratyfikowany) przez co najmniej połowę państw członkowskich, pod warunkiem, że dana konwencja nie zawiera klauzuli uniemożliwiającej zastosowanie tej reguły oraz że stosowana jest ona tylko w odniesieniu do państw, które dokonały jej ratyfikacji.

Jeśli chodzi o finansowanie wprowadzenia i realizacji wzmocnionej współpracy, wydatki inne niż koszty administracyjne ponoszone przez instytucje Unii pokrywane są przez państwa uczestniczące w rzeczonyj współpracy, chyba że Rada działając jednomyślnie postanowi inaczej.

Kolejne zmiany w traktatowych uregulowaniach dotyczących wzmocnionej współpracy dokonane zostały podczas nicejskiego posiedzenia Rady Europejskiej i usankcjonowane w Traktacie z Nicei 26 lutego 2001 r.¹¹ Trzeba tu zwrócić uwagę na nowe postanowienia, modyfikujące lub zmieniające uregulowania wzmocnionej współpracy zawarte w Traktacie Amsterdamskim.¹²

I tak, art. 40, regulujący zasady wzmocnionej współpracy w ramach III filaru, zastąpiony został trzema nowymi artykułami: 40, 40a i 40b. Nowy art. 40 uzyskał następujące brzmienie:

„1. *Wzmocniona współpraca w każdym z obszarów, do których odnosi się niniejszy Tytuł, ma na celu umożliwienie szybszego rozwoju Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przy poszanowaniu kompetencji Wspólnoty Europejskiej oraz celów postawionych w niniejszym Tytule.*

2. *Postanowienia artykułów od 29 do 39¹³ oraz artykułów od 40a do 41¹⁴ stosują się do wzmocnionej współpracy przewidzianej w niniejszym artykule, chyba że co innego przewidziano w artykule 40a oraz w artykułach od 43 do 45.*

¹¹ Zob. A.Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim w: Traktat Nicejski*, red. A.Podraza, Lublin 2001, s.190-94.

¹² Zob. F.Fines, *La réforme des coopérations renforcées*, „Revue des affaires européennes”, no 4/2000, s.359-373; H.Bribosia, *Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice*, „Revue du droit de l’Union européenne”, no 1/2001, s.111-171.

¹³ Postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, a więc w praktyce cały zakres III filaru UE.

3. *Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości oraz ich wykonywania stosuje się do niniejszego artykułu oraz artykułów 40a i 40b*”.

Nowe artykuły: 40a i 40b, dotyczą samego mechanizmu wzmocnionej współpracy. Podstawowa zmiana, zawarta w ust. 1, art. 40a, dotyczy inicjatywy wzmocnionej współpracy. Art. 40a zawiera następujące postanowienia:

„1. Państwa Członkowskie, które zamierzają ustanowić wzmocnioną współpracę między sobą na podstawie artykułu 40 kierują wniosek do Komisji, która może w tym celu przedłożyć Radzie stosowną propozycję. W razie nieprzedłożenia przez Komisję takiej propozycji, informuje ona zainteresowane Państwa Członkowskie o powodach zaniechania. Państwa Członkowskie mogą następnie przedłożyć inicjatywę Radzie z zamiarem uzyskania upoważnienia do wzmocnionej współpracy.

2. Upoważnienie, o którym mowa w paragrafie 1, jest udzielane, zgodnie z artykułami 43 i 45, przez Radę, działającą większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji lub z inicjatywy co najmniej ośmiu Państw Członkowskich oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Głosy członków Rady są ważne zgodnie z artykułem 205 ustęp 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Członek Rady może złożyć wniosek o przedstawienie tej kwestii Radzie Europejskiej. Po przedstawieniu tej kwestii Radzie Europejskiej, Rada (Unii Europejskiej) może podjąć działanie zgodnie z pierwszym paragrafem niniejszego ustępu”.

Z kolei art. 40b ma następującą treść:

„Każde Państwo Członkowskie, które pragnie włączyć się do wzmocnionej współpracy ustanowionej zgodnie z artykułem 40a powiadamia o swoim zamiarze Radę i Komisję, która przedstawia Radzie opinię w ciągu trzech miesięcy od otrzymania tego powiadomienia, w miarę możliwości wraz z rekomendacją takich specyficznych ustaleń, jakie można uznać za konieczne w odniesieniu do tego Państwa Członkowskiego, w celu włączenia go do podmiotowej współpracy.¹⁵ Rada podejmie decyzję w kwestii tego wniosku w ciągu czterech miesięcy od otrzymania powiadomienia. Decyzję uznaje się za podjętą, jeśli Rada, działając większością kwalifikowaną w ciągu tego samego okresu czasu, nie zdecyduje o pozostawieniu jej w zawieszeniu; w tym przypadku Rada podaje uzasadnienie takiej decyzji i wskazuje termin ponownego jej rozważenia.

¹⁴ Dotyczą wzmocnionej współpracy w obszarze III filaru.

¹⁵ Zgodnie z nowym art. 43b, Komisja i państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy zapewniają, że będą zachęcać do udziału w tej współpracy jak największą liczbę państw członkowskich.

Dla celów niniejszego artykułu, Rada działa zgodnie z warunkami określonymi w artykule 44 ustęp 1.¹⁶

Warto zwrócić uwagę na wzmocnienie roli Komisji. Nie jest już tylko organem opiniodawczym wobec Rady, ale przeistacza się we wnioskodawcę i swoistego pośrednika między Radą a państwami członkowskimi, aktywnie uczestnicząc w procesie uruchamiania omawianego mechanizmu.

Podstawowym *novum* jest formuła określenia minimalnej liczby państw zamierzających skorzystać z mechanizmu wzmocnionej współpracy. W takiej współpracy musi uczestniczyć co najmniej osiem państw. Jest to o tyle ważne, iż najbardziej zaawansowane w obszarze polityki imigracyjnej czy też współpracy policyjnej są kraje należące do niewielkich regionalnych ugrupowań, jak Unia Gospodarcza Beneluksu czy też Nordycki Związek Paszportowy. Aby współpraca taka mieściła się w ramach UE, musi zostać rozszerzona na inne państwa, zwykle – jak można się spodziewać – państwa duże, mające decydujący głos w Unii Europejskiej. Wynika to z procedury decyzyjnej w sprawie uruchomienia wzmocnionej współpracy. Minimalny pułap liczebności ogranicza perspektywę uruchomienia wzmocnionej współpracy przez przyszłych nowych członków Unii z Europy Środkowej i Wschodniej, dotyczącej na przykład polityki wizowej i azylowej. Polska, zainteresowana w uelastycznieniu procedur imigracyjnych i wizowych w stosunku do swych wschodnich sąsiadów, musiałaby przekonać kilku innych partnerów z Unii.

Wzmocniona współpraca a *acquis* Schengen

Na odrębną uwagę zasługuje kwestia wzmocnionej współpracy na podstawie *acquis* Schengen.¹⁷ Zarówno w art. 11 TWE, jak i art. 40 TUE, ust. 5 zawarto następujące stwierdzenie: „*Niniejszy artykuł nie narusza postanowień Protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej*”. Dotyczy to w szczególności jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z treścią drugiego akapitu ust. 4, art. 40 TUE postanowienia TWE dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wzmocnionej współpracy w ramach III filaru nie stosują się do postanowień protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej, czyli tzw. protokołu schengeńskiego. Rzecz w tym, że

¹⁶ Art. 44 ust. 1 dotyczy procedury przyjmowania aktów i decyzji koniecznych do realizacji wzmocnionej współpracy.

¹⁷ Por. J.Monar, *Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs w: Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, ed. M.den Boer, Maastricht 1997, s.9-28; K.Pollet, *L'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives w: L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, ed. M.Dony, Bruxelles 1999, s.154-156; M.den Boer, L.Corrado, *For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU*, „*European Journal of Migration and Law*”, no. 4/1999, s.411-417.

zgodnie z tekstem umieszczonym w trzecim akapicie ust. 1, art. 1 protokołu schengenckiego, kompetencje Trybunału nie dotyczą środków lub decyzji odnoszących się do utrzymania ładu i porządku oraz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Niemniej w protokole schengenckim dwukrotnie pojawiają się odniesienia do zasady wzmocnionej współpracy:

– W preambule uznano za konieczne wykorzystanie postanowień TUE i TWE dotyczących bliższej współpracy pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi, a ponadto uznano, że postanowienia te mogą być wykorzystane jedynie w ostateczności.

– W art. 1 stwierdza się, że 13 państw-sygnatariuszy układów z Schengen jest upoważnionych do ustanowienia bliższej współpracy w zakresie tych porozumień oraz związanych z nimi postanowień, określonych jako *acquis* Schengen. Współpraca ta będzie prowadzona w instytucjonalnych i prawnych ramach Unii Europejskiej oraz przy poszanowaniu odpowiednich postanowień TUE i TWE.

Zasada wzmocnionej współpracy została wprowadzona do Traktatu Amsterdamskiego głównie z myślą o postępie współpracy na podstawie Tytułu IV TWE, obejmującego uwspólnotowione dziedziny III filaru, co do którego zastrzeżenia zgłosiły Dania, Wielka Brytania i Irlandia.¹⁸ Natomiast jeśli chodzi o III filar w kształcie określonym w Traktacie Amsterdamskim, wzmocniona współpraca dyktowana była następstwami włączenia *acquis* Schengen w ramy UE. Otóż Wielka Brytania i Irlandia, które uczestniczą we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych na podstawie Tytułu VI TUE, nie są stronami porozumień z Schengen i wskutek tego zasadniczo są wyłączone z analogicznych obszarów współpracy regulowanych w konwencji wykonawczej Schengen z 1990 r. Tym niemniej art. 4 protokołu schengenckiego przewidywał możliwość złożenia w każdej chwili przez Wielką Brytanię i Irlandię wniosku o przyjęcie części lub całości *acquis* Schengen.

Wielka Brytania

Art. 4 protokołu schengenckiego mówił, iż Wielka Brytania oraz Irlandia „mogą w każdej chwili wnioskować o uczestnictwo w wybranych lub wszystkich postanowieniach *acquis* Schengen”. Jednomyślną decyzję w tej sprawie miała podjąć Rada przez 13 przedstawicieli państw-sygnatariuszy porozumień z Schengen oraz reprezentanta zainteresowanego państwa. Ponadto w art. 5, ust. 1 stwierdzono, że jeśli Wielka Brytania lub Irlandia nie poinformują przewodniczącego Rady UE w rozsądnym terminie o zamiarze uczestniczenia

¹⁸ Por. P.J.Kuijper, *Some Legal problems Associated with the Communitarization of the Policy on Visas, Asylum and Immigration Under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis*, „Common Market Law Review”, no. 2/2000, s.346-350.

w dalszym rozwoju współpracy na podstawie *acquis* Schengen, upoważnienie do realizacji takiej współpracy przez pozostałe państwa-strony porozumień Schengen lub też pozostałych członków Unii Europejskiej może być udzielone na podstawie art. 11 TWE lub art. 40 TUE dotyczących wzmocnionej współpracy. Innymi słowy, jeżeli albo Wielka Brytania, albo Irlandia nie zechcą uczestniczyć w „rozbudowie” dorobku prawnego Schengen, inicjatywy lub propozycje działań na podstawie *acquis* Schengen traktowane są jako działania w ramach wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej.¹⁹

Wielka Brytania po raz pierwszy zgłosiła chęć przystąpienia do wybranych postanowień *acquis* Schengen w marcu 1999 r. na posiedzeniu Rady UE.²⁰ Formalny wniosek został złożony 20 maja 1999 r. Dotyczył on przyjęcia przez ten kraj uregulowań zawartych w konwencji wykonawczej Schengen, znajdujących podstawę prawną w Tytule VI TUE, czyli postanowieniach regulujących współpracę w III filarze UE. Dotyczyły one takich zagadnień jak współpraca policyjna, pomoc wzajemna w sprawach karnych, walka z narkotykami, ochrona danych, System Informacyjny Schengen. Wniosek został uzupełniony dodatkowymi szczegółowymi wnioskami zawartymi w dwóch listach: z 9 lipca i 6 października 1999 r.

29 maja 2000 r. Rada przyjęła Decyzję nr 2000/365/EC,²¹ w której wyraziła zgodę na przyjęcie przez Wielką Brytanię niektórych postanowień zawartych w *acquis* Schengen, dotyczących przede wszystkim:

– współpracy policyjnej (ale bez możliwości prowadzenia tzw. gorącego pościgu, czyli kontynuowania pościgu za uciekającym przestępcą na terytorium innego państwa przez funkcjonariuszy policji państwa, w którym popełnione zostało przestępstwo, choć Wielka Brytania wnioskuje w tej sprawie);

¹⁹ Zob. K.Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*”, nr 2/2000, s.85-86; M.Hedemann-Robinson, *The Area of Freedom, Security and Justice with Regard to the UK, Ireland and Denmark: The 'Opt-in Opt-outs' under the Treaty of Amsterdam* w: *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, ed. D.O’Keeffe, P.Twomey, Oxford-Portland 1999, s.296-97; *Working Document on Crossing external borders and development of Schengen cooperation*, Rapporteur: Carlos Coelho, 23 January 2001, European Parliament, Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, PE 294.302 (DT\430739EN.doc); *UK Participation in the Schengen Acquis*, House of Lords, Select Committee on European Union, Session 1999-2000, Fifth Report, 15 February 2000; (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/lducom/34/3401.htm>); J.Monar, *Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, ESRC *One Europe or Several?*, Programme Working Paper 07/00, Leicester 2000, s.8-12, (<http://www.one-europe.ac.uk/subpages/monarW7.pdf>).

²⁰ 2166. Council - Justice And Home Affairs, Press Release: Press: 70 - Nr: 6545/99, Brussels, 12.03.1999.

²¹ O.J., L 131, 1.06.2000.

- współpracy sądowej w sprawach karnych (pomocy prawnej w sprawach karnych, stosowania zasady *ne bis in idem*, ekstradycji, przekazywania wykonania wyroków skazujących);
- zwalczania przemytu i handlu narkotykami;
- ochrony danych osobowych;
- Systemu Informacyjnego Schengen (z wyjątkiem danych dotyczących cudzoziemców, którym odmówiono wkroczenia na terytorium Wielkiej Brytanii).

Aby Wielka Brytania wprowadziła postanowienia tej decyzji w życie oraz uczestniczyła praktycznie we współpracy regulowanej przez *acquis* Schengen, konieczne są zmiany w ustawodawstwie wewnętrznym, przede wszystkim w art. 109 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, przestępczości i bezpieczeństwie.²²

W nocy przekazanej 6 maja 2002 r. przez delegację brytyjską Grupie Roboczej ds. Oceny Schengen²³ rząd Zjednoczonego Królestwa wyraził gotowość przygotowania do końca 2002 r. całościowego projektu uregulowań legislacyjnych wymaganych dla uczestniczenia we współpracy Schengen. Przy uwzględnieniu czasu trwania procedury legislacyjnej, rząd brytyjski przewiduje przyjęcie niektórych postanowień *acquis* Schengen w pierwszej połowie 2003 r., z wyjątkiem włączenia się do Systemu Informacyjnego Schengen, co winno nastąpić w 2004 r.

Irlandia

Irlandia wyraziła gotowość przedstawienia analogicznego do brytyjskiego wniosku po pozytywnym ustosunkowaniu się Komisji oraz państw członkowskich do prośby Wielkiej Brytanii. Oficjalnie Irlandia złożyła wniosek o przystąpienie do wybranych postanowień *acquis* Schengen 16 czerwca 2000 r.²⁴ Decyzja w tej sprawie miała zapaść na posiedzeniu Rady w połowie marca 2001 r., jednak została podjęta dopiero 28 lutego 2002 r.²⁵ Decyzja ta zawiera niemal identyczne postanowienia jak w stosunku do wniosku Wielkiej Brytanii. Najpoważniejszą różnicą jest odrzucenie art. 40 konwencji wykonawczej Schengen, określającego warunki prowadzenia w ramach postępowania karnego obserwacji osoby podejrzewanej o popełnienie przestępstwa podlegającego ekstradycji. Zatem Irlandia od 1 kwietnia 2002 r. zasadniczo nie uczestniczy we wszystkich aspektach regulowanych przez *acquis* Schengen, odnoszących się do

²² *Implementation of „third pillar” measures. Statewatch comments on Article 109 of the UK Anti-Terrorism, Crime and Security Bill* (<http://www.statewatch.org/>).

²³ *Note from the UK delegation to the Working Party on Schengen Evaluation*, Council of the European Union, dok. nr 8243/02 LIMITE SCH-EVAL 13 COMIX 283, Brussels, 6.05.2002.

²⁴ *Working Document on Crossing external borders...*, op.cit., s.4.

²⁵ O.J., L 64, 07.03.2002, s.20-23.

współpracy w III filarze UE, które dotyczą kontroli granicznych oraz obserwacji transgranicznej i gorącego pościgu.²⁶

Dania

Dania przystąpiła do porozumień z Schengen 19 grudnia 1996 r. Decyzja o włączeniu *acquis* Schengen w ramy UE spowodowała przyjęcie specyficznej regulacji uczestnictwa w jego realizacji. Art. 3 protokołu schengeńskiego zakłada, iż Dania zachowa dawne prawa i obowiązki w stosunku do pozostałych sygnatariuszy układów schengeńskich, a więc w formie istniejącej przed określeniem podstawy *acquis* Schengen w TWE lub TUE. Należy w tym sformułowaniu dostrzec niechęć przed poddaniem zagadnień swobodnego przepływu osób regulacjom Tytułu IV TWE, aczkolwiek wyłączenie z działań wspólnotowych w zakresie WSiSW nie jest zupełne.

Dania zachowała bowiem takie same prawa i obowiązki wynikające z postanowień *acquis* Schengen mających podstawę w Tytule VI TUE, jak pozostali sygnatariusze układów schengeńskich. A to oznacza, iż kraj ten przyjmuje postanowienia art. 35 TUE, w związku z art. 46 pkt. b TUE, dające Trybunałowi Sprawiedliwości jurysdykcję odnośnie do wydawania orzeczeń wstępnych w kwestii ważności i interpretacji decyzji ramowych oraz decyzji dotyczących interpretacji konwencji przyjętych na podstawie Tytułu VI TUE, a także w kwestii ważności i interpretacji środków służących ich zastosowaniu. Oczywiście, potencjalna moc tego postanowienia jest osłabiona klauzulą narodową, zawartą w art. 35 ust. 2 (każde państwo członkowskie UE może wyrazić zgodę na przyjęcie jurysdykcji Trybunału poprzez stosowne oświadczenie).

Norwegia i Islandia

Norwegia i Islandia, wraz z Danią, Szwecją i Finlandią, są stronami konwencji o zniesieniu kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych tych państw, podpisanej 12 lipca 1957 r. w Kopenhadze. Utworzono w ten sposób Nordycki Związek Paszportowy (NZP), umożliwiający swobodne podróżowanie obywateli państw należących do NZP po ich terytorium.²⁷

19 grudnia 1996 r. Dania, Szwecja i Finlandia podpisały umowy o przystąpieniu do realizacji postanowień *acquis* Schengen.²⁸ W umowach

²⁶ 2411th Council meeting - Justice, Home Affairs and Civil Protection - Brussels, 28 February 2002; 6533/02 (Presse 43).

²⁷ Zob. szczegółowo: R.Rybicki, *Schengen w krajach skandynawskich*, „Prawo i Życie”, maj 2001, s.44-47; L.B.Larsen, *Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation w: The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, ed. M.den Boer, Maastricht 1997.

²⁸ Zob. W.Van de Rijt, *Schengen et les pays nordiques: aperçu de la situation actuelle w: Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, ed. M.den Boer, Maastricht 1997.

akcesyjnych zaznaczono, że nie naruszają one współpracy w ramach NZP pod warunkiem, że współpraca ta nie utrudnia lub uniemożliwia realizację tych umów. Tego samego dnia Islandia i Norwegia podpisały umowy o współpracy z państwami-sygnatariuszami konwencji wykonawczej Schengen. Porozumienia te przewidywały rozciągnięcie strefy swobodnego przepływu osób na Europejski Obszar Gospodarczy, a zarazem stanowiły formę zacieśnienia stosunków obydwu państw nordyckich z Unią Europejską.²⁹

17 maja 1999 r. Rada UE przyjęła Decyzję nr 1999/437/EC³⁰ o niektórych postanowieniach związanych z realizacją postanowień porozumień o stowarzyszeniu Islandii i Norwegii z *acquis* Schengen, w tym o włączeniu tych państw do współpracy regulowanej przez dotychczas przyjęte oraz przyszłe regulacje, których podstawą jest *acquis* Schengen. Zdefiniowano także zakres *acquis* Schengen objęty współpracą (wyłączono zeń m.in. postanowienia dotyczące azylu, broni i amunicji, przepływu towarów). Regulowaniem tej współpracy zajął się Komitet Mieszany. W decyzji sformułowano także zasady udziału Norwegii i Islandii w kształtowaniu prawa unijnego. Obydwa państwa mogą zgłaszać podczas obrad Komitetu Mieszanego sugestie dotyczące zagadnień objętych współpracą, które następnie będą rozważone przez Komisję Europejską lub jakiegokolwiek państwo członkowskie UE. Komitet Mieszany będzie informowany przez Radę o inicjatywach lub propozycjach środków dotyczących zdefiniowanego obszaru współpracy. Eksperti z Islandii i Norwegii mogą być zapraszani do nieformalnych konsultacji w sprawach dotyczących nowych środków legislacyjnych.³¹

1 grudnia 2000 r. Rada UE przyjęła kolejną Decyzję (nr 2000/777/EC),³² w której określono datę włączenia tych państw do obszaru Schengen, a także przyłączenia państw nordyckich do SIS. Ustalono, że wszelkie dotychczasowe postanowienia dotyczące stosowania *acquis* Schengen przez te państwa, zaczną obowiązywać od 25 marca 2001 r., natomiast z dniem 1 stycznia 2001 r. państwa te osiągną pełną gotowość włączenia się do Systemu Informacyjnego Schengen. Tak więc, w dniu 25 marca 2001 r. obszar stosowania dorobku prawnego Schengen, a tym samym obszar, na którym zniesiono kontrole na granicach zewnętrznych, poszerzył się o pięć państw nordyckich.

Oprócz przyjęcia na podstawie umów stowarzyszeniowych niektórych postanowień *acquis* Schengen, Islandia i Norwegia przyjęły także kilka środków

²⁹ Na temat stosunku rządów obydwu państw do współpracy i integracji z Unią Europejską zob.: M.Sæter, *Norway and the European Union* oraz G.H.Kristinsson, *Iceland and the European Union w: The European Union and the Nordic Countries*, ed. L.Miles, London-New York 1996.

³⁰ O.J., L 176, 10.7.1999, s.31-32.

³¹ Por. komentarz P.Cullena, *The Schengen Agreement with Iceland and Norway: Its Main Features*, „ERA Forum”, no 4/2001, s.71-75.

³² O.J., L 309, 09.12.2001.

prawnych dotyczących współpracy WSiSW. Na podstawie porozumienia między Wspólnotą Europejską a Islandią i Norwegią z 19 stycznia 2001 r.³³ (weszło w życie 1 kwietnia 2001 r.),³⁴ przyjęły one kryteria i mechanizmy określenia kraju odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w którymkolwiek z państw członkowskich UE, zawarte w Konwencji Dublińskiej z 1990 r. Zobowiązały się także do włączenia się w system Eurodac, czyli zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców osób ubiegających się o azyl.³⁵ Obydwa kraje uzyskały również zapewnienie Komisji, iż będą nieformalnie konsultowane w sprawach dotyczących wszelkich propozycji instrumentów prawnych dotyczących kryteriów i mechanizmów określających państwo odpowiedzialne za zbadanie wniosku azylowego, przyjętych na podstawie art. 63, ust. 1, pkt. a TWE. Islandia i Norwegia otrzymały indywidualne prawo przyjęcia lub odrzucenia środków opracowanych przez komitet powołany na podstawie art. 18 Konwencji Dublińskiej (złożony z przedstawicieli rządów państw-stron Konwencji, odpowiedzialny za rozpatrzenie wszelkich kwestii ogólnych, dotyczących przyjęcia i interpretacji Konwencji).

Wzmocniona współpraca na podstawie opcji indywidualnych

Zarówno w Maastricht, jak też w Amsterdamie państwa członkowskie Wspólnot Europejskich zgodziły się, aby pewne państwa zostały wyłączone z udziału w niektórych obszarach zinstytucjonalizowanej integracji europejskiej. Protokół schengenński do Traktatu Amsterdamskiego skomplikował unijny reżim współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, z uwagi przede wszystkim na nieprzystąpienie Wielkiej Brytanii i Irlandii do *acquis* Schengen, a także stowarzyszenie Islandii i Norwegii, które umożliwiło włączenie tych państw do obszaru Schengen z dniem 25 marca 2001 r.

Ponieważ współpraca z Islandią i Norwegią oparta jest na umowach zasadzonych w prawie międzynarodowym publicznym, przeto opcje indywidualne, określone w Traktacie Amsterdamskim, dotyczą trzech państw: Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Danii. Wiele wskazuje na to, że w najbliższym czasie status podobny do norwesko-islandzkiego otrzyma Szwajcaria, która złożyła deklarację woli przystąpienia do obszaru Schengen.

Poniżej omówione zostaną poszczególne opcje indywidualne.

Wielka Brytania i Irlandia

³³ Opublikowane w: O.J., L 93, 03.04.2001, s.40-45.

³⁴ Informacja na ten temat w: O.J., L 112, 21.04.2001, s.16.

³⁵ Szerzej na temat Eurodac por. A.Gruszczak: *System Eurodac*, „Prawo i Życie”, nr 4/2001, s.40-43 oraz *Unia Europejska wobec przestępczości. Współpraca w ramach III filara*, Kraków 2002, rozdz. 7.

Wielka Brytania³⁶ i Irlandia tworzą Wspólny Obszar Podróżowania (Common Travel Area - CTA), zobowiązujący obydwie strony do stosowania uzgodnionych środków towarzyszących swobodnemu ruchowi osobowemu między obydwojoma państwami. Pierwotny CTA ustanowiony został w 1922 r. i funkcjonował do początku lat czterdziestych XX w. Zasady CTA zostały na nowo zdefiniowane z inicjatywy brytyjskiej Izby Gmin w latach 1950-52 i weszły w życie z dniem 7 kwietnia 1952 r. Stroną wiodącą w CTA jest Wielka Brytania, wiążąca kwestię przekraczania granicy między Republiką Irlandii a Ulsterem z uszczelnieniem zewnętrznych granic CTA przed napływem nielegalnych imigrantów, których celem jest dotarcie do głównych miast Anglii, a także ze zwalczaniem ugrupowań terrorystycznych, przede wszystkim Irlandzkiej Armii Republikańskiej (IRA).³⁷

Traktat Amsterdamski obejmuje dwa protokoły dotyczące stanowiska Wielkiej Brytanii i Irlandii. Pierwszy dotyczy kwestii sformułowanych w art. 14 TWE, a więc ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony zostanie zgodnie z postanowieniami TWE swobodny przepływ osób.³⁸ Protokół w art. 1 uprawnia Wielką Brytanię do utrzymania kontroli granicznych w celu zweryfikowania prawa obywateli państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, wynikającego z uregulowań wspólnotowych, a także obywateli innych państw na podstawie umów międzyrządowych, do wkroczenia na terytorium Wielkiej Brytanii. Postanowienia art. 1 obowiązują także Irlandię z uwagi na potwierdzone w art. 2 funkcjonowanie CTA. Co więcej, zgodnie z art. 3 protokołu, państwa członkowskie UE mają prawo do kontroli na identycznych warunkach osób przekraczających ich granice z terytorium Wielkiej Brytanii lub Irlandii.

Drugi protokół, na temat stanowiska Wielkiej Brytanii i Irlandii wobec środków implementacyjnych postanowień Tytułu IV TWE,³⁹ postanawia, że obydwa kraje nie będą uczestniczyć w realizacji tych postanowień. Zgodnie z art. 2 protokołu, żaden z elementów porządku prawno-instytucjonalnego Wspólnoty w wyznaczonym zakresie (postanowienia Tytułu IV TWE, środki implementacyjne Tytułu IV, umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę

³⁶ Pod tym pojęciem autor rozumie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

³⁷ Zob. E.Meehan, *Freedom of Movement: the Common Travel Area between Ireland and Britain and the Treaty of Amsterdam w: Migration and Mobility. The European Context*, ed. S.Ghatak, A.Showstack Sassoon, Houndmills-New York 2001, s.124-131.

³⁸ *Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland w: Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Luxembourg 1997, s.97-98.

³⁹ *Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland w: Treaty of Amsterdam ...*, op.cit., s.99-100.

na mocy Tytułu IV, decyzje Trybunału Sprawiedliwości w zakresie interpretacji tych postanowień) nie będzie ani wiążący, ani stosowany w obydwu państwach. Niemniej obydwaj kraje zachowały możliwość udziału we wspólnej polityce uregulowanej w Tytule IV TWE (tzw. *opt-in*). W protokole określono dwie tego rodzaju sytuacje: *ex ante*, na podstawie art. 3 ust. 1 protokołu, oraz *ex post*, na podstawie art. 4 protokołu.

W wariancie *ex ante* przewiduje się, iż Wielka Brytania lub Irlandia mogą powiadomić przewodniczącego Rady w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia Radzie UE propozycji lub inicjatywy opartej na postanowieniach Tytułu IV TWE o zamiarze przyjęcia i zastosowania jakiegokolwiek z proponowanych środków. Rada podejmuje decyzję w tej sprawie jednomyślnie, zaś przyjęty przy zastosowaniu tej procedury środek jest wiążący dla wszystkich stosujących go państw.

Sytuacja *ex post* to możliwość włączenia się w realizację środka przyjętego przez Radę UE na podstawie Tytułu IV TWE po uprzednim poinformowaniu Rady oraz Komisji o zamiarze realizacji danego środka. W tej sytuacji stosuje się procedurę decyzyjną właściwą dla przyłączenia się do wzmocnionej współpracy w UE, regulowaną w art. 11 ust. 3 TWE. To oznacza, iż *opting in ex post* uzależnione jest od decyzji Komisji.

Jedyną odrębną postanowienie dotyczące Irlandii zawiera art. 8 protokołu. Kraj ten może powiadomić przewodniczącego Rady o rezygnacji z warunków określonych w protokole. W takiej sytuacji Irlandia zastosuje całość postanowień traktatowych, a więc dokona uwspólnotowienia własnej polityki imigracyjnej, azylowej i wizowej. To odrębne stanowisko zostało potwierdzone i niejako wzmocnione w formie deklaracji w sprawie art. 3 omawianego protokołu.⁴⁰ Irlandia podkreśliła, że zamierza wykorzystać klauzulę *opt-in ex ante* w maksymalnym zakresie pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z funkcjonowaniem Wspólnego Obszaru Podróżowania. Wyraża to swoistą ambiwalencję Irlandii, związanej z jednej strony warunkami funkcjonowania CTA, dyktowanymi przez Wielką Brytanię, z drugiej zaś strony obawiającej się pogłębienia dystansu wobec kontynentalnych członków UE.⁴¹

Dania

Dania, obok Wielkiej Brytanii, należy do najbardziej „eurosceptycznych” członków UE.⁴² Duńskie referendum w sprawie Traktatu z Maastricht z 2 czerwca 1992 r., zakończone odrzuceniem Traktatu przez większość głosujących,

⁴⁰ Declaration by Ireland on Article 3 of the Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland w: *Treaty of Amsterdam ...*, op.cit., s.143.

⁴¹ Por. M.Hedemann-Robinson, op.cit., s.295.

⁴² Zob. komentarz H.Larsena, *British and Danish European Policies in the 1990s: A Discourse Approach*, „*European Journal of International Relations*”, no. 4/1999, s.451-483.

skłoniło konserwatywny rząd Poula Schlütera do podjęcia negocjacji z Brukselą w sprawie specjalnych praw Danii w ramach Unii Europejskiej.⁴³ Rząd duński w memorandum „Dania w Europie” przekazany 30 października 1992 r. państwom członkowskim Wspólnot Europejskich przedstawił obszary integracji na podstawie TUE, w których Dania wnioskowała o wyłączenie jej udziału. Wśród nich znalazła się współpraca w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz obywatelstwo Unii Europejskiej. Jednak na mocy tzw. kompromisu edynburskiego zawartego 12 grudnia 1992 r. przez szefów państw i rządów WE podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu, Dania w pełni uczestniczyła w rzeczonyj współpracy od dnia wejścia w życie TUE, pod warunkiem, iż współpraca ta realizowana będzie w formule międzyrządowej.⁴⁴

Perspektywa uwspólnowienia polityki imigracyjnej, azylowej i wizowej, zarysowana w czasie Konferencji Międzyrządowej 1996-97 okazała się nie do przyjęcia dla Danii. Z tego względu do Traktatu Amsterdamskiego dołączony został protokół w sprawie stanowiska duńskiego, którego głównym postanowieniem było wyłączenie Danii z obowiązku stosowania środków na podstawie Tytułu IV TWE, jak też spod mocy wszelkich środków przyjętych na podstawie powyższego Tytułu, z wyjątkiem środków określających państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizę przy przekraczaniu zewnętrznych granic państw członkowskich UE, a także środków dotyczących ujednoczonego formularza wizowego.

Podobnie jak Wielka Brytania i Irlandia, również Dania zastrzegła sobie prawo włączenia się w realizację niektórych postanowień Tytułu IV TWE. Niemniej, dysponuje w tym kontekście jedynie wariantem *opt-in ex post*. Art. 5 protokołu o stanowisku Danii postanawiał, iż w ciągu sześciu miesięcy od przyjęcia przez Radę UE jakiegokolwiek inicjatywy lub propozycji na podstawie *acquis* Schengen, kraj ten podejmie decyzję, czy dana inicjatywa lub propozycja zostanie wprowadzona do krajowego porządku prawnego. Jeśli tak, stworzy zobowiązania pomiędzy Danią a państwami członkowskimi UE wynikające z prawa międzynarodowego, nie zaś na podstawie *acquis communautaire*. Poza tym decyzja o przyjęciu wspólnotowego środka prawnego w zakresie WSiSW jest w decydującym stopniu efektem członkostwa w *acquis* Schengen (por. art. 3 protokołu schengeńskiego do Traktatu Amsterdamskiego), a nie autentycznej woli przystępowania do wspólnotowej polityki imigracyjnej i azylowej.

⁴³ Zob. T.Pedersen, *Denmark and the European Union w: The European Union and the Nordic Countries*, ed. L.Miles, London-New York 1996.

⁴⁴ Zob. *Unilateral declaration of Denmark to be associated to the Danish Act of Ratification of the Treaty on European Union and of which the 11 other Member States will take cognizance w: J.Handoll, Free Movement of Persons in the EU*, Chichester 1995, s.666. Por. także S.Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow 2000, s.35-36.

Wprawdzie Hedemann-Robinson⁴⁵ twierdzi, że zapis w art. 5 ust. 2 protokołu, przewidujący możliwość podjęcia przez pozostałe państwa członkowskie UE „stosownych środków” w przypadku nieuczestniczenia Danii w realizacji instrumentów przyjętych przez Radę na podstawie Tytułu IV TWE (np. przywrócenia kontroli granicznych w stosunku do obywateli Danii, co sugeruje Kortenberg),⁴⁶ dostarcza silnego bodźca do włączania się władz duńskich do działań wspólnotowych, ale dotychczasowa praktyka tego nie potwierdza. Co więcej, rząd duński konsekwentnie podkreśla zasadę wyłączenia z postanowień Tytułu IV, między innymi w programie duńskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2002 r.⁴⁷ Dania, podobnie jak Irlandia, w każdej chwili może zrezygnować z określonego w protokole statusu, a w konsekwencji przyjąć całość lub część dorobku wspólnotowego na podstawie Tytułu IV TWE.

Tak czy inaczej, pozycja Danii w systemie regulującym swobodny przepływ osób w Europie (UE, Schengen, Nordycki Związek Paszportowy) jest wyjątkowo skomplikowana, głównie poprzez formy „protokolaryzacji” oraz *opting-out*, co ogranicza możliwość manewru i zniechęca władze duńskie do podjęcia poważnej rewizji dotychczasowych uregulowań.

Wzmocniona współpraca – międzyrządowa czy wspólnotowa?

Już bezpośrednio komentarze dotyczące przebiegu Konferencji Międzyrządowej 1996-97 dotyczyły kluczowej kwestii charakteru i funkcji mechanizmu wzmocnionej współpracy w procesie integracji europejskiej. Czy wzmocniona współpraca ma być mechanizmem o charakterze pomocniczym, umożliwiającym „rozciągnięcie” płaszczyzny integracji i pozwalającym na odnalezienie własnego miejsca państwom o ograniczonych możliwościach lub potencjale integracyjnym, albo też o odmiennym podejściu do zakresu, skali i tempa integracji? Czy może jednak powinna być stawiana w rzędzie podstawowych zasad traktatowych, sprzyjających spójności Unii Europejskiej oraz umacnianiu jednolitych ram instytucjonalnych?

Traktatowe sformułowania okoliczności zastosowania mechanizmu wzmocnionej współpracy raczej nie pozostawiają wątpliwości. Zarówno Traktat o Unii Europejskiej w art. 43, ust. 1, pkt a (powtórzonym w art. 43a TUE w wersji nicejskiej), jak też protokół schengeński do Traktatu Amsterdamskiego (ust. 6 preambuły), stanowią, że wzmocniona współpraca winna być wykorzystywana jako środek ostateczny (*last resort*), jeżeli cele takiej współpracy „nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu stosownych procedur określonych w Traktatach”. Wydaje się, że należy odczytywać to postanowienie

⁴⁵ Ibidem, s.299.

⁴⁶ H.Kortenberg, op.cit., s.840.

⁴⁷ *Danish Presidency Work Programme* (<http://www.eu2002.dk>).

w ścisłym związku z kardynalnym traktatowym celem integracji europejskiej, określonym w art. 1 TUE, a mianowicie tworzeniem „*coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy*”. Co ciekawe, ustalenia Konferencji Międzyrządowej 2000 oraz nowe uregulowania wzmocnionej współpracy zawarte w Traktacie z Nicei cechowały się usztywnieniem reguł podejmowania wzmocnionej współpracy oraz wzmocnieniem uprawnień Komisji. W art. 43b TUE w wersji Traktatu z Nicei stwierdzono, że „*Komisja i Państwa Członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy zapewniają, że będą zachęcać do udziału w tej współpracy jak największą liczbę Państw Członkowskich*”. Zmianie uległ także art. 45 TUE, dotyczący w wersji amsterdamskiej informowania Parlamentu Europejskiego o rozwoju ściślejszej współpracy. Nowy art. 45 brzmi następująco: „*Rada i Komisja zapewniają spójność działań podejmowanych na podstawie niniejszego Tytułu oraz spójność tych działań w odniesieniu do polityki Unii i Wspólnoty, a także współpracują w tym celu*”.

Perspektywy uruchomienia wzmocnionej współpracy na podstawie ogólnej klauzuli startowej, określonej w Tytule VII TUE, są – co zostało podkreślone w niniejszym tekście – niewielkie. Niemniej wydaje się, że współpraca typu *enabling clauses* wykazuje mimo wszystko tendencję do umocnienia procesu integracyjnego poprzez:

- a) możliwość wykorzystania ram prawnych i instytucjonalnych Unii, a także instytucji i środków, bez konieczności tworzenia od podstaw odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i prawnomiędzynarodowych;
- b) kontrolę procesu współpracy na płaszczyźnie prawnej i organizacyjnej za pośrednictwem instytucji wspólnotowych, głównie Komisji i Trybunału Sprawiedliwości;
- c) rzeczywisty postęp w rozwoju Unii, odgrywanie roli awangardy, przyciągającej następnie pozostałych członków do zaangażowania się w określony typ współpracy;
- d) możliwość podjęcia ograniczonej współpracy przez nowych członków UE.

Także wzmocniona współpraca o charakterze *pre-determined*, najpełniej ilustrowana przez doświadczenia państw-stron układów z Schengen, może oznaczać pewien postęp, choć w praktyce możliwość podjęcia takiego typu współpracy na płaszczyźnie WSiSW ogranicza się jedynie do Szwajcarii. Rozszerzenie pola tej współpracy, np. na kraje uczestniczące w dialogu śródziemnomorskim, ewentualnie państwa Europy Wschodniej pozostające poza Unią Europejską (np. Chorwacja czy Rumunia, Rosja lub Ukraina) niesie ryzyko „rozmycia” treści współpracy w ramach WSiSW wskutek:

- a) utrzymania wyłącznie międzyrządowego charakteru współpracy, oznaczającego minimalizację celów (dla osiągnięcia consensusu), utrudnienia

proceduralne (prawo weta, długotrwały proces ratyfikacji), złożoność negocjacji (przedmiotowa i ilościowa);

b) biurokratyzacji aparatu negocjacyjnego, powielania działań zespołów międzyrządowych i grup ekspertów, wysokich kosztów administracyjnych ponoszonych przez poszczególne państwa, braku przejrzystości procesu negocjacyjnego i decyzyjnego;

c) osłabienia procesu integracji europejskiej wskutek omijania zasad, reguł i środków stosowanych w instytucjonalno-prawnych ramach Unii Europejskiej, tworzenia równoległych struktur współpracy/integracji, odciągania innych państw od modelu integracji stosowanego w ramach UE.⁴⁸

Omówione mechanizmy wzmocnionej współpracy rodzą zasadnicze pytanie: czy można brać udział w polityce unijnej, nie będąc częścią Unii i nie należąc do niej? Od strony prawnej z pewnością tak, czego dowodzą warunki i realizacja umów zawartych przez państwa nie uczestniczące w całości *acquis communautaire* i *acquis Schengen*. W sensie funkcjonalnym wydaje się mało logiczne, a w wymiarze instytucjonalno-organizacyjnym wręcz niemożliwe, aby państwa trzecie były zwolnione z konieczności podjęcia działań dostosowawczych wynikających z treści i formy stowarzyszenia z Unią Europejską w wybranym zakresie polityki unijnej. W ujęciu traktatowym natomiast wzmocniona współpraca może dotyczyć wyłącznie członków UE i mieścić się w ramach nakreślonych przez *acquis communautaire*. To oznacza w istocie, iż wzmocniona współpraca wykraczająca poza mechanizm klauzul włączających może mieć dość luźny charakter międzyrządowy. Władysław Czapliński zgłasza jeszcze jedną wątpliwość: jaka będzie reakcja Trybunału Sprawiedliwości na propozycje bliższej współpracy prowadzące w istocie do nieformalnej modyfikacji traktatów założycielskich?⁴⁹

Wiele wskazuje na to, że wzmocniona współpraca będzie kolejnym przykładem ambiwalentnego podejścia do funkcjonalnego różnicowania w ramach procesu integracji europejskiej. Stwarzając, pozorne zresztą, możliwości odstępstw od głównych obszarów polityki Unii Europejskiej, państwa członkowskie odgrywające wiodącą rolę w kształtowaniu procesu integracyjnego będą dbały o pryncypialne stosowanie norm traktatowych oraz utrzymanie spójności jednolitych ram instytucjonalnych. Silne tendencje w kierunku dalszego uwspólnotwienia WSiSW mogą doprowadzić do przekształcenia wzmocnionej współpracy w mechanizm o marginalnym znaczeniu dla dalszego biegu i zakresu integracji w ramach Unii Europejskiej.

⁴⁸ Zob. J.Monar, *Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam ...*, op.cit., s.10-11.

⁴⁹ W.Czapliński, op.cit., s.89. Por. C.D.Ehlermann, op.cit., s.268.