

*Artur Gruszczak**

Elementy otwartej koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wprowadzenie

„Otwarta metoda koordynacji” pojawiła się w oficjalnej terminologii integracji europejskiej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie 23-24 marca 2000 r. Ta nowa metoda miała umożliwić szybszą modernizację Unii Europejskiej, usprawnić zarządzanie procesami politycznymi na poziomie ponadnarodowym i na tym samym poziomie otworzyć kanały demokratycznej partycypacji obywateli Unii.

Czy otwarta metoda koordynacji (OMK) jest mechanizmem związanym ze zmianą paradygmatu polityki integracji europejskiej w zakresie zwiększającym skuteczność zarządzania procesami integracyjnymi, efektywność realizacji celów traktatowych oraz społeczną legitymację polityk ponadnarodowych wykraczających poza tradycyjnie rozumianą suwerenność państwową i narodową? Czy może mamy do czynienia z typową „karierą jednego sezonu”,¹ koncepcją, której popularność szybko spadła wraz z praktyczną weryfikacją jej stosowania w polityce europejskiej?

Borrás i Greve w artykule opublikowanym w kwietniu 2004 r. stwierdzili, że OMK rodzi ciągle więcej pytań niż odpowiedzi, a jej praktyczna przydatność otoczona jest niepewnością.² Po upływie

* Dr **Artur Gruszczak** – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego; koordynator Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE” w Centrum Europejskim Natolin.

¹ Spostrzeżenie A.Jordana w artykule: *Policy convergence: a passing fad or a new integrating focus in European Union studies?*, „Journal of European Public Policy”, no. 5/2005, s.944.

² S.Borrás, B.Greve, *Concluding remarks: New method or just cheap talk?*, „Journal of European Public Policy”, no. 2/2004, s.329.

trzech lat możemy z większym przekonaniem orzekać w sprawie przydatności otwartej koordynacji dla rozwoju integracji w ramach Unii Europejskiej. Wiele spośród założeń OMK oraz niektóre instrumenty otwartej koordynacji są wykorzystywane w osiąganiu celów i realizowaniu działań w takich obszarach polityki wspólnotowej jak polityka społeczna, zatrudnienie, badania i rozwój.³ Wprawdzie trudno znaleźć przykłady całościowej, spójnej i konsekwentnej implementacji OMK do szerszych dziedzin integracji europejskiej, ale jednocześnie twierdzenia o nieprzydatności tej metody należy uznać za przesadzone.

Otwarta metoda koordynacji powstała w celu poprawy zarządzania politykami wspólnotowymi, zwłaszcza w tych dziedzinach, w których klasyczna metoda wspólnotowa nie przynosi oczekiwanych rezultatów, albo też napotyka ograniczenia o charakterze prawnym lub instytucjonalnym (Laffan i Shaw określają je mianem „*słabo ukonsty-*

³ Zob.: *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, eds. J.Zeitlin, Ph.Pochet, Bruxelles-Bern-Berlin 2005; *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, eds. C.de la Porte, Ph.Pochet, Bruxelles 2002; C.de la Porte, P.Nanz, *The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions*, „Journal of European Public Policy”, no. 2/2004, s.267-288; D.Hodson, *Macroeconomic co-ordination in the euro area: the scope and limits of the open method*, „Journal of European Public Policy”, no. 2/2004, s.231-248; B.Laffan, C.Shaw, *Classifying and Mapping OMC in different policy areas*, New Modes of Governance Project, 02/D09, July 2005 http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf; dostęp 14.03.2006; D.Hodson, I.Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies”, no. 4/2001; R.Kaiser, H.Prange, *Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy*, „Journal of European Public Policy”, no. 2/2004, s.249-266; D.Chalmers, M.Lodge, *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, Discussion Paper no. 11, London School of Economics and Political Science, June 2003, <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/Dispaper11.pdf#search=%22chalmers%20lodge%20method%22>; dostęp 30.08.2006; M.Heidenreich, G.Bischoff, *The Open Method of Coordination. A way to the Europeanization of social and employment policies?*, http://web.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/dokumente/heidenreich_bischoff_2006_omc.pdf; dostęp 30.08.2006; L.Barani, *Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social Policy and the Open Method of Coordination*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB no. 2/2006; <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Fileupload,28882,en.pdf#search=%22chalmers%20lodge%20method%22>; dostęp 30.08.2006.

tuowanych obszarów kompetencji Wspólnoty”).⁴ Warto więc zastanowić się, czy OMK może być równie przydatna w obszarach „miękkiej” polityki unijnej, gdzie metoda wspólnotowa nie znajduje zastosowania, albo też podlega pewnym ograniczeniom. Takim obszarem jest z pewnością polityka w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE. Choć otwarta koordynacja pojawiła się w Lizbonie jako metoda usprawnienia zarządzania procesem integracji europejskiej w ramach UE,⁵ przede wszystkim udoskonalenia mechanizmów związanych z funkcjonowaniem Wspólnego Rynku, propozycje Komisji Europejskiej oraz pozytywne podejście państw członkowskich umożliwiły opracowanie na podstawie OMK elastycznego mechanizmu koordynacji w odniesieniu do tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Ta nowa metoda odnosiła się w szczególności do niektórych specyficznych zagadnień unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zwłaszcza tych, które – według określenia Prangego i Kaisera – leżały „w połowie drogi ku pełnemu uwspólnowieniu”.⁶

Analizując znaczenie OMK dla procesu tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE stykamy się z problemami trojakiego rodzaju:

- po pierwsze, oceny OMK jako mechanizmu integracji w ramach Unii Europejskiej, wyposażonego w zestaw instrumentów służących osiągnięciu celów traktatowych za pomocą nowych, niezdefiniowanych w prawie wspólnotowym, środków politycznych;
- po drugie, adekwatności OMK do charakteru współpracy państw członkowskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw

⁴ B.Laffan, C.Shaw, op.cit., s.4. Por. M.Rhodes, *New Modes of Governance. Scientific Objectives and Project Overview*, s.5-6;

<http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/PDFfiles/RhodesPDFfiles/NEWGOVProjectOverview.pdf#search=%22new%20modes%20governance%20project%20Rhodes%20scientific%20objectives%22>; dostęp 26.08.2006; M.Eckardt, *The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms*, „Journal of European Social Policy”, no. 3/2005, s.247-267.

⁵ Mark Pollack traktuje OMK jako jedną z form „nowego zarządzania” w UE, jako „poregulacyjny proces zarządzania”. Zob.: M.A.Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford–New York 2003, s.397.

⁶ Por.: H.Prange, R.Kaiser, *The Open Method of Coordination in the European Research Area: A New Concept of Deepening Integration?*, „Comparative European Politics”, no. 3/2005, s.290.

wewnętrznych, której efektem ma być rozwój i wzmocnienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE;

- po trzecie, przydatności, a nawet atrakcyjności OMK jako metody europejskiego zarządzania *sui generis*, w kontekście przyszłości Unii Europejskiej.

Właśnie zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego UE należą do tej dziedziny integracji europejskiej, w której powyższe wątpliwości nabierają zasadniczego charakteru. Wiązą się one z tym, iż otwarta metoda koordynacji znajduje zastosowanie w unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w formie rozproszonej, ze skutkami wyraźnie ograniczonymi i zasadniczo niepewnymi co do ich ostatecznego wpływu na ten obszar integracji europejskiej.

Niniejszy tekst jest próbą weryfikacji na gruncie postawionej wyżej tezy zakresu i charakteru stosowania otwartej metody koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Otwarta metoda koordynacji

We wnioskach Prezydencji portugalskiej przyjętych przez Radę Europejską w Lizbonie sformułowane zostały założenia strategii zdynamizowania i modernizacji unijnej gospodarki w okresie do 2010 r.⁷ Pojawiło się tam następujące stwierdzenie: „*Realizacja tej strategii nastąpi poprzez poprawę istniejących procesów, wprowadzenie **nowej otwartej metody koordynacji** (podkreślenie w oryginale – przyp. A.G.) na wszystkich poziomach idące w parze z mocniejszą rolą wiodącą i koordynacyjną Rady Europejskiej dla zapewnienia spójniejszego kierownictwa strategicznego oraz skutecznego nadzoru nad postępami*”.⁸ Ponadto stwierdzono, że otwarta metoda koordynacji będzie środkiem rozpowszechniania wzorcowych praktyk (*best practices*) i osiągnięcia większej zbieżności z głównymi celami UE. Metoda ta, która w założeniu ma pomóc państwom członkowskim w rozwoju ich własnych polityk, obejmuje:

- ustalenie wytycznych (*guidelines*) Unii wraz z odpowiednimi ramami czasowymi osiągnięcia wyznaczonych celów w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej;

⁷ *Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, dok. SN 100/00.

⁸ *Ibidem*.

- wprowadzenie jakościowych i ilościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);⁹
- przełożenie tych wytycznych na polityki narodowe i regionalne;
- okresowa obserwacja, przegląd i ocena (*peer review*).

Otwarta metoda koordynacji pojawiła się we wnioskach Rady Europejskiej jako namiastka instrumentu kształtującego wielopoziomowe relacje między uczestnikami polityki Unii Europejskiej w celu podniesienia ich skuteczności oraz proceduralnej legitymizacji mechanizmów wspólnotowych. Autorzy analizy Strategii Lizbońskiej w ramach programu „Notre Europe”¹⁰ zwrócili uwagę na to, że „*otwarta metoda koordynacji w zamierzeniu miała ułatwić postęp na poziomie europejskim w dziedzinach, które tradycyjnie nie wykraczały poza granice państwowe. Politycy państw członkowskich mieli dzielić się informacjami i rozwijać dobre praktyki. W tym celu mieli nawzajem wywierać naciski, aby reformy strukturalne rozwijały się na poziomie narodowym. Ten miękki mechanizm koordynacyjny miał osiągnąć kulminację na poziomie Rady Europejskiej, która miała być głównym źródłem politycznej woli osiągnięcia wstępnie uzgodnionych celów*”.

W Białej Księdze o zarządzaniu europejskim – przedstawionej przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 r.¹¹ – określone zostały okoliczności zastosowania OMK. Znalazła się tam teza, iż poprawa jakości, skuteczności i prostoty regulacji będzie możliwa dzięki kombinacji różnych instrumentów politycznych, to zaś zależeć będzie od wielu czynników. Jednym z nich jest założenie, że działania Wspólnoty mogą być uzupełnione lub wzmocnione przez zastosowanie otwartej metody koordynacji.¹²

Wedle Komisji OMK to sposób pobudzania współpracy, wymiany wzorcowych praktyk oraz uzgadniania wspólnych celów i wytycznych dla państw członkowskich, niekiedy wsparty narodowymi planami działania, jak w przypadku zatrudnienia i społecznej marginalizacji. OMK polega na regularnej ocenie postępów w osiąganiu tych celów,

⁹ Zob. interesujący artykuł: J.Arrowsmith, K.Sisson, P.Marginson, *What can „benchmarking” offer the open method of co-ordination?*, „Journal of European Public Policy”, no. 2/2004, s.315-321.

¹⁰ *The Lisbon strategy and the open method of coordination. 12 recommendations for an effective multi-level strategy*, „Policy Paper”, no. 12/2005, Notre Europe Etudes & Recherches, Paris 2005, s.8.

¹¹ *European Governance — A White Paper*, COM(2001) 428 final, O. J., C 287, 12.10.2001 r.

¹² Ibidem, s.16. Por.: *The Lisbon strategy and the open method of coordination. 12 recommendations...*, op.cit.

pozwalając państwom członkowskim porównywać ich wysiłki oraz uczyć się na doświadczeniach innych. W niektórych obszarach, jak zatrudnienie i polityka społeczna, czy też polityka imigracyjna OMK współistnieje z podejściem programowym i prawnym; w innych stanowi wartość dodaną na poziomie europejskim, tam gdzie istnieje niewielka możliwość zastosowania rozwiązań prawnych, na przykład odnośnie do narodowych systemów edukacyjnych. W Białej Księdze podkreślono zdecydowanie, iż OMK „powinna być raczej uzupełnieniem, a nie zastąpieniem działań Wspólnoty”.

OMK jawi się jako forma elastyczności wynikająca z trudności realizowania procesów politycznych w ramach UE przy zastosowaniu metody wspólnotowej z powodu zarówno postępującego procesu „rozlewania się” (*spill-over*) integracji europejskiej, jak również znacznej różnorodności systemów politycznych, społecznych, gospodarczych, prawnych i ustrojowych państw członkowskich.¹³ OMK ma wspomagać państwa członkowskie w procesie implementacji przepisów prawa wspólnotowego. Ma umożliwiać realizowanie celów wspólnej polityki przez państwa członkowskie bez stosowania „twardych” instrumentów prawa wspólnotowego, z pominięciem instytucji czuwających nad prawidłowym stosowaniem metody wspólnotowej (Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości) oraz przy ograniczeniu inicjatywowo-wykonawczej roli Komisji Europejskiej.¹⁴ Jak podkreślają Eberlein i Kerwer, OMK jest oparta przede wszystkim na dobrowolnych wzorcach działania (*voluntary performance standards*). Prawo odgrywa

¹³ K.van Kersbergen, B.Verbeek, *Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union*, „Comparative European Politics”, no. 2/2004, s.142; G.de Búrca, J.Zeitlin, *Constitutionalising the Open Method of Coordination. What Should the Convention Propose?*, „CEPS Policy Brief”, no. 31/2003, s.2; Ch.Arnold, M.O.Hosli, P.Pennings, *Social Policy-Making in the European Union: A new mode of Governance?*, referat na Konferencję Europeistów „Europe and the World: Integration, Interdependence, Exceptionalism?”, Chicago, 11-13 marca 2004; S.Regent, *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?*, „European Law Journal”, no. 2/2003, s.190; *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, op.cit., s.9; J.Zeitlin, *Introduction: The Open Method of Coordination in Question w: The Open Method of Coordination in Action...*, op.cit.; J.Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, „Żurawia Papers”, Zeszyt nr 1/2003: <http://www.ism.uw.edu.pl/ciechanski.pdf>; dostęp 24.08.2005.

¹⁴ Armin Schäfer określa OMK jako metodę „neowoluntarystyczną”, ponieważ nie przewiduje ona sankcji związanych z implementacją wytyczonych celów i zadań. Zob. *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, „European Integration online Papers”, no. 13/2004, s.1: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013.pdf>, dostęp: 6.12.2004.

istotną rolę, ale nie jako „instrument polityki”, a więc narzędzie służące osiągnięciu pewnych celów, lecz jako proceduralne ramy.¹⁵ OMK polega więc na wprowadzaniu w miejsce wiążących instrumentów prawa wspólnotowego międzyrządowych zobowiązań lub uzgodnień politycznych, opartych w dużej mierze na wzajemnym poczuciu odpowiedzialności oraz woli współpracy na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. Państwa uzgadniają wspólny zestaw celów politycznych, niemniej zastrzegają sobie swobodę ich realizacji zgodnie z kontekstem narodowym i w zróżnicowanym tempie.¹⁶

Otwarta metoda koordynacji jest zatem kolejnym przejawem hybridowej integracji w ramach Unii Europejskiej. Zawierając pierwiastki zarówno ponadnarodowe, charakterystyczne dla wielopoziomowego zarządzania, jak i typowo państwowocentryczne, swoiste dla liberalnego podejścia międzyrządowego, metoda ta prowadzi do niejasnego rozdziału kompetencji pomiędzy instytucje i organy UE odpowiedzialne za jej stosowanie w praktyce procesu integracji europejskiej.

OMK tworzy system wzajemnie powiązanych instytucji i podmiotów funkcjonujących zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i państw członkowskich przy wykorzystaniu powiązań krzyżowych. Na te powiązania wpływ mają także zróżnicowane skale czasowe funkcjonowania poszczególnych uczestników procesu otwartej koordynacji. Periodyczność obrad Rady Europejskiej nadaje jej w pewnym sensie strategiczne znaczenie, jeśli chodzi o polityczne wytyczne i okresową kontrolę. Z kolei Komisja może nie tylko wykonywać zalecenia Rady Europejskiej i odpowiadać za realizację zadań ustalonych w prawodawstwie tworzonym przez Radę i Parlament Europejski, ale także rozwijać instrumenty otwartej koordynacji i wpływać na decyzje Rady Europejskiej. Wprawdzie skuteczność kontrolnej roli Komisji może budzić wątpliwości w kontekście niepowodzenia skargi Komisji przeciwko Radzie o łamanie postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu (a więc lekceważenie wskaźników i punktów odniesienia ustalonych przez Radę Europejską), niemniej inicjatywna rola Komisji, aktywnie

¹⁵ B.Eberlein, D.Kerwer, op.cit., s.9. Podobnie: C.de la Porte, Ph.Pochet, *The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe*, April 2003, s.2: <http://www.ose.be/files/docPP/researchOMC.pdf>, dostęp 30.08.2005.

¹⁶ Zob.: J.Scott, D.M.Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal”, no. 1/2002, s.4-5; J.Goetschy, *L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne. Des fondements au bilan w: La grande Europe*, ed. P.Magnette, Bruxelles 2004, s.161-63; S.Borrás, K.Jacobsson, op.cit., s.188.

wykonywana w odniesieniu do OMK od czasu Rady Europejskiej w Lizbonie, daje Komisji znaczną – choć politycznie ograniczoną – możliwość wpływu na realizację otwartej koordynacji w codziennej praktyce integracji europejskiej.

Otwarta metoda koordynacji jako mechanizm służący tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej

Analiza strategicznych dokumentów dotyczących tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, działań i zachowań instytucji UE, przede wszystkim Rady Europejskiej, Rady UE i Komisji, a także bilans osiągnięć i niepowodzeń tego procesu pokazują, że współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego nie stroni od mechanizmów i zasad otwartej koordynacji, aczkolwiek traktowane one były do tej pory wybiórczo i doraźnie. Niemniej konieczność przyjęcia wspólnotowych środków i instrumentów polityk regulujących swobodę przepływu osób na terytorium państw członkowskich UE czyniła zasady otwartej koordynacji sformułowane w Strategii Lizbońskiej interesującą propozycją ułatwiającą współpracę państw członkowskich na rzecz tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Choć Rada Europejska oraz Rada UE obradująca w gronie ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości unikały używania w oficjalnych enuncjacjach terminu „otwarta metoda koordynacji”,¹⁷ to zarówno Komisja Europejska, jak też państwa członkowskie coraz częściej odwoływały się do narzędzi typowych dla otwartej koordynacji. Wynikało to z pragmatycznych dążeń do usprawnienia unijnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego oraz regulowania ruchów migracyjnych i zasad pobytu w UE. OMK była więc traktowana jako metoda kształtowania obszaru wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Oznaczało to poszukiwanie nowych sposobów działania w następujących obszarach:

- zarządzanie migracjami, zarówno legalnymi, jak i nielegalnymi (w tym sensie wiąże się z innymi płaszczyznami zarządzania

¹⁷ Ta wstrzemięźliwość dotyczyła także tych polityk wspólnotowych, do których OMK była adresowana w pierwszej kolejności, jak zatrudnienie, sprawy socjalne, polityka zdrowotna. Zob.: C.de la Porte, Ph.Pochet, *The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe*, April 2003:

<http://www.ose.be/files/docPP/researchOMC.pdf>, dostęp 30.08.2005.

obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości): wydawanie pozwoleń na wjazd lub pobyt na terytorium UE, regulowanie statusu obcokrajowców, organizowanie sfery socjalno-bytowej, ochrona prawna, niwelowanie różnic kulturowo-cywilizacyjnymi, zasady i środki readmisyjne;

- zarządzanie granicami zewnętrznymi UE: modernizacja i rozwój infrastruktury granicznej, standaryzacja procedur i środków kontroli, przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze transgranicznym;
- zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym: zapobieganie i walka z podstawowymi zagrożeniami, jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, narkomania, korupcja, rasizm i ksenofobia; skoordynowany system ochrony ludności przed zagrożeniami cywilizacyjnymi i klęskami naturalnymi.

Przeszkodą w szybkim i efektywnym wprowadzaniu i wdrażaniu nowych środków i metod zarządzania obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości był niedostatek instrumentów *acquis communautaire*, będących po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego dopiero w fazie tworzenia, a także niska skuteczność środków współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar UE). Utrzymanie na okres pięciu lat od początku obowiązywania Traktatu Amsterdamskiego procedury jednomyślności w podejmowaniu decyzji w wielu obszarach współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oznaczało pozostawienie jednej z zasadniczych barier dla szybkiego tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Konieczność wypracowania konsensusu przez państwa członkowskie była powodem blokowania wielu propozycji Komisji oraz utrudniała realizację wniosków zgłaszanych przez państwa członkowskie. Hellen Wallace podkreślała, że w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podobnie jak w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, uwaga koncentruje się na „twardych” efektach, np. skutecznych procedurach azylowych czy imigracyjnych. Natomiast powszechne stosowanie przez instytucje Wspólnot „miękkich” instrumentów prawnych utrudnia osiągnięcie konkretnych rezultatów politycznych.¹⁸

OMK otwierała przed Komisją szansę lepszego „dogadania się” z państwami członkowskimi co do strategii tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przy zastosowaniu „miękkiego”

¹⁸ H.Wallace, *The Changing Politics of the European Union: An Overview*, „Journal of Common Market Studies”, no. 39(4)/2001, s.588-89.

podejścia polegającego na dopingowaniu przez Komisję państw członkowskich do szybszego przyjmowania i wdrażania zalecanych rozwiązań i instrumentów. Potrzeba poszukiwania tego typu rozwiązań sygnalizowana była wkrótce po przyjęciu Traktatu Amsterdamskiego. Rada Europejska w Tampere w październiku 1999 r. wezwała Komisję do przygotowania „tabeli wyników” (*scoreboard*) w związku ze sporządzającym na Radzie Europejskiej obowiązkiem stałego nadzoru nad postępowaniem wdrażania niezbędnych środków oraz dotrzymywania terminów ustalonych w Traktacie Amsterdamskim.¹⁹ Ważnym postanowieniem z Tampere było zatem zobowiązanie Komisji i Prezydencji Rady Europejskiej do przygotowania „tabeli wyników”, służącej ocenie dokonań w wyznaczonym okresie, a także zawierającej wskazówki do dalszych działań. Każda Prezydencja miała obowiązek dokonania przeglądu „tabeli wyników”, czyli bilansu osiągnięć w danym półroczu przewodniczenia UE, a także aktualizacji wytycznych w poszczególnych obszarach WSiSW dla kolejnych państw przewodniczących Unii Europejskiej.

„Tabela wyników” jako metoda monitorowania realizacji celów zawartych w agendzie z Tampere została doceniona przez Komisję w raporcie „Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania”.²⁰ Lista dokonań w trakcie realizacji agendy Tampere, opracowana przez Komisję, miała także formę „tabeli wyników”.²¹ Komisja podkreśliła, że ta metoda jest dobra i należy ją kontynuować w drugiej fazie pierwszego etapu tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

Innym instrumentem otwartej koordynacji było dzielenie się przez państwa członkowskie wzorcowymi praktykami, co można traktować jako bezpośrednie zastosowanie mechanizmu *policy learning*²² we

¹⁹ *Presidency Conclusions. Tampere European Council*, „Bulletin EU”, no. 10/1999.

²⁰ *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania*, KOM(2004) 401 końcowy, Bruksela, 2.06.2004, s.17.

²¹ Commission Staff Working Paper *The Area of Freedom, Security and Justice: assessment of the Tampere programme and future orientations - List of the most important instruments adopted*, SEC(2004) 680, Bruksela, 2.06.2004, dołączony do *Komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania*, KOM(2004) 401 wersja końcowa, Bruksela, 2.06.2004 r.

²² O „politycznym uczeniu się” (*policy learning*) zob.: P.A.Hall, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, „Comparative Politics”, no. 2/1993, s.275-296; P.J.May, *Policy Learning and Failure*, „Journal of Public Policy”, no. 4/1992, s.331-354.

współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wzorcowe praktyki (*best practices*), rozumiane jako formuły praktycznych działań umożliwiające wielowariantowe wdrożenie określonych instrumentów polityki i mechanizmów współpracy w UE w sposób optymalny, a więc skuteczny, ustawiczny i pełny, stały się metodami działania stosowanymi w szerokim zakresie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: w polityce imigracyjnej, azylowej, kontroli granic, współpracy policyjnej i sądowej. Korzyści z zastosowania wzorcowych praktyk polegały nie tylko na dzieleniu się doświadczeniami i pozytywnymi przykładami działań lub inicjatyw. Jeszcze większą wartość miało stałe porównywanie efektów działań państw członkowskich i instytucji wspólnotowych poprzez odnoszenie do najlepszych praktycznych rozwiązań, a przy tym wskazywanie sposobów i metod dochodzenia do optymalnych wyników możliwych do osiągnięcia w zaistniałych warunkach i okolicznościach działania. Państwa stając przed koniecznością wdrożenia zalecanych działań albo stosują się do wskazówek zawartych we wzorcowych praktykach i poddają wyniki tych działań ocenie instytucji wspólnotowych lub państw członkowskich, albo też odrzucają sugerowane rozwiązania, wskutek czego muszą publicznie tłumaczyć się z niedociągnięć i zaniechań.

Interesującym przykładem wprowadzenia wzorcowych praktyk jako sposobu dopingowania państw do skutecznej realizacji polityki unijnej mogą być misje ewaluacyjne Schengen. Jest to instrument oceny przygotowania państw kandydujących do implementacji *acquis* Schengen w sposób skuteczny, umożliwiający zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, jak również weryfikację stosowania postanowień schengeńskich przez państwa obszaru Schengen.²³ W katalogu zaleceń i wzorcowych praktyk publikowanym sukcesywnie w latach 2002-2003 przez Sekretariat Ogólny Rady dokonano szczegółowego zestawienia zaleceń oraz wzorcowych praktyk, spośród których można dla przykładu wymienić utworzenie publicznych punktów informacyjnych o zasadach kontroli granicznych, wyposażenie przejść granicznych w przenośne terminale podłączone do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), oddelegowanie na przejścia graniczne oficera specjalizującego się w wykrywaniu fałszerstw dokumentów czy też metody zachęcania funkcjonariuszy straży granicznych do nauki języków obcych.

²³ Zob.: M.Martela, *Ocena stosowania dorobku prawnego Schengen – ewaluacja Schengen*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 1/2005, s.67-80.

Zalecenia i wzorcowe praktyki pojawiły się w wielu dokumentach tworzących koncepcję europejskiego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE.²⁴ Przykładem koordynowania działań funkcjonariuszy straży granicznych jest działalność Centrum Analizy Ryzyka (RAC). Centrum powołane zostało w kwietniu 2003 r. w Helsinkach i zajmowało się analizą informacji, danych, a także prognozowaniem rozwoju sytuacji na granicach zewnętrznych UE. Rola Centrum polegała więc na tworzeniu ram (*framing*) współpracy i koordynacji w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Tę funkcję przejęła i rozwinęła Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), działająca od 1 maja 2005 r.²⁵ FRONTEX ma za zadanie usprawnienie i podniesienie efektywności zarządzania granicami zewnętrznymi UE, gromadząc i wykorzystując wskaźniki oraz punkty odniesienia, takie jak dane dotyczące stanu czy tendencji rozwoju infrastruktury granicznej, dane dotyczące przepływu osób i towarów, rejestracja przypadków naruszeń procedur kontroli granicznych.²⁶

Innym środkiem o charakterze otwartej koordynacji, zbliżonym do „tabeli wyników”, była „mapa drogowa” (*road map*) wprowadzona po 11 września 2001 r. do strategii przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Na mapie znalazło się początkowo 46 działań, obejmujących wiele aspektów współpracy państw członkowskich w ramach UE oraz w relacjach z krajami trzecimi. Jednym z zaleceń był przegląd i ocena (*peer assessment*) podjętych działań w formie ogólnego raportu przygotowanego przez Sekretariat Ogólny Rady UE. Inną formą współdziałania była „wymiana wzorcowych praktyk w zwalczaniu terroryzmu” przez państwa członkowskie. Miała być ona również obecna we współpracy antyterrorystycznej z USA.²⁷

²⁴ Zob. np.: Note from Presidency to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, *European management concept on border control*, dok. 13147/01 FRONT 58, Bruksela, 23.10.2001 r.; *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, dok. 10019/02 LIMITE FRONT 58 COMIX 398, Bruksela, 14.06.2002 r.

²⁵ O. J., L 349, 25.11.2004 r., s.1.

²⁶ Więcej o tym: M.Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze Forum”, nr 1/2005, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

²⁷ *Coordination of implementation of the plan of action to combat terrorism. Note from the Presidency to General Affairs Council*, dok. 12800/01 REV 1 POLGEN 23, Bruxelles, 17.10.2001 r.

Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Europejską w dniach 4-5 listopada 2004 r.²⁸ zawiera liczne odwołania do otwartej metody koordynacji. Rada Europejska zwróciła uwagę na odpowiednią i terminową ocenę postępów i dokonań w formie okresowych raportów przedkładanych Radzie przez Komisję. Tym samym Rada Europejska zaznaczyła przywiązanie do regularnego monitorowania i oceny podjętych działań jako mechanizmu kontrolno-stymulującego adresowanego w pierwszym rzędzie do państw członkowskich. Potwierdzeniem takiej postawy może być *Plan działania Rady i Komisji służący realizacji Programu Haskiego mającego na celu wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej* przyjęty przez Radę na posiedzeniu w dniach 2-3 czerwca 2005 r.²⁹ Przewidywał on ustanowienie „systemu obiektywnej i bezstronnej oceny wdrażania działań UE w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Oznaczało to zamiar wprowadzenia ogólnego i względnie ujednoliconego mechanizmu ewaluacji postępów tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Ważnym środkiem nadzoru nad bieżącą realizacją Programu Haskiego pozostały wskaźniki i punkty odniesienia, w tym również „tabele wyników”. Cele i założenia Programu mają być przełożone na konkretne działania realizowane zgodnie z przyjętym przez Radę na wniosek Komisji harmonogramem. Komisja będzie odpowiedzialna za przedstawienie dorocznej „tabeli wyników” wdrażania środków i instrumentów służących osiągnięciu celów Programu Haskiego. Program Haski w sprawach dotyczących polityki imigracyjnej i azyłowej podkreśla wagę, jaką odgrywa gromadzenie, wymiana i dostęp do aktualnych informacji i danych na temat wydarzeń i procesów migracyjnych. Rada Europejska nawiązała także do inicjatywy Komisji dotyczącej ustanowienia instrumentów europejskich w celu gromadzenia, analizowania i porównywania informacji o przestępczości i ofiarach przestępstw z wykorzystaniem krajowych statystyk i innych źródeł informacji jako uzgodnionych wskaźników.

Wzorcowe praktyki, wprowadzone do wcześniejszych założeń polityki w zakresie wjazdu i przemieszczania się po terytorium UE, w Programie Haskim pojawiły się w odniesieniu do zagadnień współpracy w III filarze UE. W rozdziale dotyczącym współpracy policyjnej Rada UE została wezwana do „pobudzenia wymiany wzorcowych

²⁸ O. J., C 53 z 3.03.2005 r., s.1.

²⁹ O. J., C 198 z 12.08.2005 r., s.1.

praktyk dotyczących technik śledczych” za pośrednictwem wyznaczonych przez państwa członkowskie ekspertów krajowych. Rada Europejska zachęcała Radę i Komisję do rozwoju dotychczasowych inicjatyw w zakresie wspólnych standardów, wzorcowych praktyk i mechanizmów zapobiegania oraz zwalczania handlu ludźmi. Rada UE została wezwana do „*pobudzenia wymiany najlepszych praktyk dotyczących technik śledczych jako pierwszego kroku skierowanego na opracowanie wspólnych technik śledczych*”, szczególnie w odniesieniu do dochodzeń sądowych oraz bezpieczeństwa technologii informacyjnej. W zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, Komisja została zobowiązana do zorganizowania warsztatów dotyczących stosowania prawa UE i promowania współpracy pomiędzy przedstawicielami zawodów prawniczych (takich jak komornicy i notariusze) w celu ustalenia wzorcowych praktyk.

Przedstawiona powyżej ewolucja współpracy państw członkowskich UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych pokazuje, że elementy otwartej koordynacji wpisywały się w logikę tej współpracy, wspomagając wdrażanie instrumentów prawa pochodnego w praktycznej realizacji celów i zadań związanych z tworzeniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

Otwarta metoda koordynacji w polityce imigracyjnej³⁰

Komunikat Komisji o otwartej metodzie koordynacji we wspólnotowej polityce imigracyjnej z 11 lipca 2001 r.³¹ to jedna z najważniejszych propozycji uruchomienia OMK w ważnej polityce wspólnotowej.³² Należy podkreślić, iż „wspólnotowość” polityki imigracyjnej traktowana była cokolwiek na wyrost zważywszy ustalenia Traktatu Amsterdamskiego w sprawie wprowadzenia metody wspólnotowej do polityki imigracyjnej. W chwili ogłoszenia Komunikatu Komisji polityka imigracyjna poddana była regułom i logice współpracy międzyrządowej, co miało określone reperkusje instytucjonalne i funkcjonalne. Przede wszystkim o kształcie tej polityki decydowała Rada UE

³⁰ Autor omawia szerzej tę problematykę w publikacji *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze Forum”, nr 5(9)/2006, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2006.

³¹ COM(2001)387 final, Brussels, 11.7.2001.

³² Zob.: J.Niessen, *Consultations on Immigration Policies in the European Union*, „European Journal of Migration and Law”, no. 1/2002; A.Caviedes, *The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?*, „Journal of European Public Policy”, no. 2/2004.

działając jednomyślnie, zaś inicjatywa legislacyjna była dzielona między Komisję i państwa członkowskie. Parlament Europejski upoważniony był jedynie do konsultacji w procesie tworzenia instrumentów prawa pochodnego w omawianej dziedzinie (art. 67 ust. 1 TWE).

W Traktacie Amsterdamskim środki dotyczące polityki imigracyjnej – określone w art. 63 ust. 3 i 4 TWE – obejmowały ustalenie warunków wjazdu i pobytu oraz standardów dotyczących procedury wydawania przez państwa członkowskie wiz długoterminowych i zezwoleń pobytowych, jak również środki określające prawa i warunki, na podstawie których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym z państw członkowskich UE mogą przebywać w innych państwach członkowskich. Ponadto w ramach polityki imigracyjnej znalazły się uregulowania dotyczące nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym odsyłania osób przebywających nielegalnie.

Jednocześnie Traktat Amsterdamski nakładał poważne ograniczenia na przyjęte powyżej wspólnotowe rozwiązania polityki imigracyjnej. Państwa członkowskie zachowały swobodę decydowania w kwestiach utrzymywania lub wprowadzania w dziedzinie imigracji przepisów krajowych pod warunkiem ich zgodności z postanowieniami Traktatu oraz umów międzynarodowych. Ponadto, zgodnie z ostatnim akapitem art. 63 TWE, w stosunku do środków polityki imigracyjnej, z wyjątkiem tych, które dotyczą nielegalnej imigracji i pobytu, wyłączono na okres pięciu lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego (a więc od 1 maja 1999 r.) możliwość stosowania metody wspólnotowej.

Rada Europejska obradująca w dniach 4-5 listopada 2004 r. uznała, iż środki dotyczące warunków wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedury wydawania przez państwa członkowskie wiz długoterminowych i zezwoleń pobytowych, jak również środki określające prawa i warunki, na podstawie których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym z państw członkowskich UE mogą przebywać w innych państwach członkowskich w dalszym ciągu będą przyjmowane przez Radę UE stanowiącą jednomyślnie. To postanowienie zostało uwzględnione w decyzji Rady UE z 22 grudnia 2004 r. o poddaniu niektórych dziedzin Tytułu IV TWE metodzie wspólnotowej.³³ Tak więc znaczny obszar polityki imigracyjnej pozostał na poziomie międzyrządowych uzgodnień państw członkowskich UE.

³³ *Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community*

Komunikat Komisji o otwartej metodzie koordynacji we wspólnotowej polityce imigracyjnej zawiera typowe – w świetle założeń OMK sformułowanych w Strategii Lizbońskiej UE – narzędzia, a więc wytyczne wraz z harmonogramem osiągnięcia wyznaczonych celów w zróżnicowanym horyzoncie czasowym, wskaźniki i dane statystyczne, uzgodnienia z partnerami społecznymi oraz przedstawicielami władz lokalnych, regionalnych i narodowych, a także wymóg okresowej oceny skuteczności realizowania ustalonych celów. W Komunikacie stwierdzono, że kluczowym elementem OMK w dziedzinie polityki imigracyjnej jest przyjęcie przez Radę wieloletnich wytycznych, którym towarzyszyć będzie szczegółowy harmonogram realizacji ustalonych celów w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Cele te powinny się koncentrować w następujących szczegółowych obszarach: regulowanie przepływów migracyjnych; przyjmowanie imigrantów zarobkowych; partnerstwo z krajami trzecimi; integracja obywateli państw trzecich.³⁴

Propozycja Komisji dotycząca zastosowania OMK w polityce imigracyjnej WE odnosi się do międzyrządowych porozumień osiąganych przez państwa członkowskie w ramach polityki UE. Świadczyć może o tym *Komunikat Komisji o wspólnotowej polityce imigracyjnej* z 22 listopada 2000 r.³⁵ W podsumowaniu znalazło się następujące stwierdzenie: „*Komisja proponuje procedurę koordynacji na poziomie Wspólnoty w oparciu o ocenę dokonaną przez państwo członkowskie w porozumieniu z partnerami społecznymi oraz tymi, którzy zaangażowani są w integrację imigrantów, uzupełnioną regularnymi sprawozdaniami, na podstawie których Rada uzgodni całościową politykę UE w zakresie przyjmowania nowych imigrantów. To otwarte podejście jest uzasadnione tym, że skuteczne regulowanie migracji musi opierać się na partnerstwie, ponieważ zasadniczym podejściem do różnych elementów tego działania jest uwzględnianie potrzeb struktur poziomych*”.³⁶

Wydaje się, że Komisją kierowało przeświadczenie, iż specjalny, „przejściowy” status polityki imigracyjnej daje możliwość sprawdzenia założeń OMK w praktyce. Co ciekawe, Komisja przewidywała sześciolletni „okres wstępny”, pod koniec którego miała nastąpić ewaluacja metody koordynacji, po czym Komisja zastrzegła sobie prawo do przy-

to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty, O. J., L 396, 31.12.2004, s.45-46.

³⁴ COM(2001) 387 final, Brussels, 11.07.2001, s.6-7.

³⁵ COM(2000) 757 final, Brussels, 22.11.2000.

³⁶ Ibidem, s.21.

jęcia dalszych instrumentów prawnych dla koordynacji polityki imigracyjnej. Tak więc Komisja brała pod uwagę ewentualne trudności wprowadzenia metody wspólnotowej do polityki imigracyjnej nawet po upływie pięcioletniego okresu przejściowego i dopuszczała możliwość utrwalenia OMK jako metody zarządzania migracjami w UE.³⁷ Wprawdzie w Komunikacie z 11 lipca 2001 r. pojawia się uwaga, że zastosowanie OMK w polityce imigracyjnej wynika ze zmian wprowadzonych na mocy Traktatu Amsterdamskiego, przenoszących postanowienia dotyczące tej polityki do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,³⁸ ale z drugiej strony, w warstwie praktycznej realizacji wytycznych wspólnotowej polityki imigracyjnej zawartych w tymże Komunikacie Komisja kładzie nacisk na narodowe plany działania. Na podstawie danych przekazywanych przez państwa członkowskie oraz formułowanych przez nie propozycji działań na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, Komisja przygotowuje raport określający kierunki dalszych działań, kładąc nacisk na te zagadnienia, w których mogą znaleźć zastosowanie „rozwiązania europejskie”.³⁹ Taka formuła znalazła potwierdzenie w ocenie realizacji agendy z Tampere dokonanej na półmetku pięcioletniego okresu przejściowego.⁴⁰

Podstawowym instrumentem otwartej koordynacji w dziedzinie migracji były wzorcowe praktyki. Międzyrządowa formuła kształtowania unijnej polityki imigracyjnej skłaniała do odwołania się do praktyki wzajemnego uczenia i propagowania wzorcowych rozwiązań jako sposobu optymalizacji działań podejmowanych przez każde z państw członkowskich. Przykładem zbioru wzorcowych praktyk służących zbliżeniu zróżnicowanych działań podejmowanych na wielu poziomach organizacji społeczeństwa w państwach członkowskich jest

³⁷ Art. 67 ust. 2 akapit 2 TWE postanawia, że po okresie przejściowym Rada działając jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmie decyzję dotyczącą stosowania procedury współdecydowania w odniesieniu do wszystkich **lub niektórych** (podkr. A.G.) dziedzin ujętych w Tytule IV TWE. Zatem przejście do metody wspólnotowej w polityce imigracyjnej nie było automatyczne i zależało od jednomyślnej decyzji Rady. Nie bez znaczenia były również utrzymujące się między państwami członkowskimi różnice zdań na temat zasad pobytu legalnych imigrantów na obszarze UE.

³⁸ COM(2001)387 final, s.4-5.

³⁹ COM(2001)387 final, s.12-13.

⁴⁰ Nota Prezydencji do Rady UE/Rady Europejskiej, *Ocena wniosków Rady Europejskiej w Tampere*, dok. 14926/01 LIMITE JAI 166, Bruksela, 6.12.2001, s. 4. Por. wnioski Prezydencji przyjęte przez Radę Europejską w Sewilli (21-22 czerwca 2002 r.) i w Salonikach (19-20 czerwca 2003 r.).

Podręcznik integracji dla polityków i praktyków opublikowany przez Komisję w listopadzie 2004 r.⁴¹ We wnioskach Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską 16-17 grudnia 2004 r. dotyczących ustanowienia wspólnych zasad polityki integracji imigrantów znalazło się stwierdzenie, iż skutecznej polityce integracji imigrantów służyć powinna wymiana wzorcowych praktyk w ramach Unii.⁴² We wprowadzeniu do *Podręcznika* nadmieniono, że „celem tej publikacji jest uruchomienie wymiany informacji i wzorcowych praktyk pomiędzy Państwami Członkowskimi” w odniesieniu do dwóch podstawowych programów integracji cudzoziemców: kursów wprowadzających dla nowo przybyłych imigrantów oraz uchodźców, a także krzewienia partycypacji obywatelskiej.⁴³

Od 1 stycznia 2005 r., po wejściu w życie decyzji Rady o utrzymaniu zasady jednomyślności w głosowaniu w sprawach warunków wjazdu i pobytu, procedury wydawania przez państwa członkowskie wiz długoterminowych i zezwoleń pobytowych, a także zasad migracji obywateli państw trzecich w obrębie Unii Europejskiej, otwarta metoda koordynacji może być postrzegana jako formuła umożliwiająca funkcjonalne powiązanie polityki imigracyjnej z zagadnieniami azylu i kontroli granic regulowanymi podług metody wspólnotowej. Przykładem dokumentu nowej generacji, wykorzystującego w szerokim zakresie mechanizm otwartej koordynacji, jest program ramowy *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi na lata 2007-2013* przedstawiony w Komunikacie Komisji z 6 kwietnia 2005 r.⁴⁴ Zawiera on pakiet środków służących realizacji nowej strategii zarządzania przepływami migracyjnymi w kontekście rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej, azylowej oraz kontroli granic. Program zawiera typowe dla OMK procedury przeglądu i oceny. W Komunikacie stwierdzono, że zarządzanie migracjami wymaga ustalenia wieloletnich wytycznych oraz spójnych i kompletnych ram monitorowania, a także oceny, w tym zdefiniowania wspólnych wskaźników ilościowych i jakości-

⁴¹ European Commission, *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, November 2004; http://europa.eu.int/comm/justice_home/, dostęp 11.11.2004 r.

⁴² *Presidency Conclusions* – Brussels, 16/17 December 2004, dok. 16238/04 CONCL 4 z 17.12.2004 r.

⁴³ European Commission, *Handbook on integration...*, op.cit., s.6-7. Szerzej: A.Gruszczak, *Otwarta metoda koordynacji...*, op.cit.

⁴⁴ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający program ramowy *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi na lata 2007-2013*, COM(2005) 123 końcowy, Bruksela, 6.04.2005.

wych.⁴⁵ Zadanie monitorowania i oceny wdrażania założeń programu spoczywa na Komisji współpracującej z państwami członkowskimi.

Na podstawie wytycznych Komisji poszczególne państwa członkowskie opracowują i przygotowują programy wieloletnie, zawierające priorytety działania oraz szczegółowe cele ustalane na podstawie ograniczonej liczby wskaźników dotyczących realizacji programu, ich rezultatów i skutków. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane są przyjąć przepisy wykonawcze zawierające m.in. systemy wdrażania, monitorowania, kontroli i oceny wdrażania programu wieloletniego. Państwa także ustalają zasady wieloletniej współpracy z organizacjami lokalnymi i partnerami społecznymi. Projekty narodowych programów są oceniane przez Komisję, która może wezwać państwo do dokonania zmian w projekcie.⁴⁶ W programie ramowym sporo uwagi poświęca się zagadnieniu partnerstwa traktowanego jako współpraca każdego z państw członkowskich z wyznaczonymi przez siebie władzami i organami, takimi jak władze regionalne, lokalne i miejskie, a także wszelkie inne organa reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe, w tym partnerów społecznych.

Otwarta metoda koordynacji w polityce azylowej

Choć zagadnienia polityki azylowej wiążą się bezpośrednio z problemem migracji międzynarodowych, kontekst prawny oraz funkcjonalny otwartej koordynacji jest wyraźnie inny niż w odniesieniu do polityki imigracyjnej. Polityka azylowa UE jest ustalana w ramach istniejących norm prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności Konwencji Genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. uzupełnionej Protokołem Nowojorskim z 1967 r., a także Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. Ponieważ wszystkie państwa członkowskie UE są stronami rzeczonych Konwencji, żadne z działań podejmowanych w ramach polityki wspólnotowej nie może naruszać międzynarodowych standardów ochrony uchodźców oraz innych odpowiednich norm prawa międzynarodowego.⁴⁷

⁴⁵ Ibidem, s.10.

⁴⁶ Art. 19 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców na lata 2008-2013, COM(2005) 123 końcowy, Bruksela, 6.04.2005.

⁴⁷ E.Borawska-Kędziarska, M.Prus, *Polityka imigracyjna i azylowa w: Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F.Jasiński, K.Smoter, Warszawa 2005, s.49. Por.: B.Mikołajczyk,

Stopień zbieżności zasad i procedur polityki azylowej państw członkowskich UE jest zatem stosunkowo wysoki już na poziomie normatywno-instytucjonalnym. Co więcej, Rada Europejska w Amsterdamie, decydując o reformie prawa traktatowego, postanowiła wprowadzić zasady polityki azylowej do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a ponadto włączyła postanowienia dotyczące azylu zawarte w *acquis* Schengen w ramy prawne UE. Na mocy Traktatu z Nicei środki dotyczące azylu oraz niektóre środki dotyczące uchodźców i osób wysiedlonych zostały objęte procedurą większości kwalifikowanej w głosowaniu w Radzie UE. Również podstawowy środek prawny zawierający normy określające państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego złożonego w którymkolwiek z państw członkowskich UE, jakim przez długi czas była Konwencja Dublińska z 15 czerwca 1990 r., został osadzony w prawie wspólnotowym poprzez przyjęcie rozporządzenia „Dublin II” w dniu 18 lutego 2003 r.⁴⁸

Załączki OMK w odniesieniu do uchodźców i osób wnioskujących o azyl pojawiły się w Komunikacie Komisji *W stronę wspólnej procedury azylowej i ujednoliconego, obowiązującego w całej Unii, statusu osób posiadających azyl*.⁴⁹ Komisja nawiązuje w nim do agendy z Tampere, w szczególności do wniosków dotyczących budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego (ESA). Agenda z Tampere przewidywała dwustopniowe tworzenie ESA. W pierwszym etapie miały powstać czytelne i sprawne procedury składania i rozpatrzenia wniosków o azyl, wspólne podstawowe warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz miało nastąpić zbliżenie zasad dotyczących statusu uchodźców wraz z dodatkowymi formami opieki nad uchodźcami. W drugim etapie Wspólnota Europejska miała wypracować środki umożliwiające ustanowienie wspólnej procedury azylowej, a także jednolitego statusu azylantów w całej Unii Europejskiej.

Komisja podkreśla, że przejście do drugiego etapu budowy ESA będzie oznaczać ograniczenie możliwości elastycznych działań dostosawczych oraz derogacji stosowanych przez państwa członkowskie w ramach narodowych procedur azylowych. Zmusi też państwa członkowskie do wyraźnego zbliżenia stanowisk odnośnie do narodowych

Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania, Katowice 2004, s.21-41.

⁴⁸ O. J., L 50, 25.02.2003 r.

⁴⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *W stronę wspólnej procedury azylowej i ujednoliconego, obowiązującego w całej Unii, statusu osób posiadających azyl*, COM(2000) 755 końcowy, Bruksela, 22.11.2000 r.

wykładni niektórych norm cechujących się elastycznością implementacji (np. dyrektyw). Komisja proponuje zatem „wprowadzenie w celu rozwoju wspólnej procedury oraz jednolitego statusu metody zakładającej ustanowienie strategicznych wytycznych, definicję <punktów orientacyjnych> (landmarks), wytyczenie celów oraz zgodę w sprawie procedury oceny postępów, bez uszczerbku dla prawodawczej władzy Komisji, realizując możliwie najściślej wytyczone cele polityczne. W tym kontekście, Komisja może przygotować coroczne raporty zawierające zalecenia”. Nowe mechanizmy współpracy między władzami narodowymi państw członkowskich powinny obejmować oprócz wymiany informacji, analizy danych statystycznych oraz „wczesnego ostrzegania”, również takie elementy jak wymiana wzorcowych praktyk oraz wspólna ewaluacja sytuacji w państwach pochodzenia i tranzytu uchodźców. Ta metoda zakłada nie tylko mobilizację instytucji Wspólnoty oraz państw członkowskich, lecz także rozwój bliskiego partnerstwa z międzynarodowymi i narodowymi rządowymi i pozarządowymi aktorami zainteresowanymi wspólną polityką azylową.⁵⁰

W kolejnym Komunikacie Komisji dotyczącym wspólnej polityki azylowej z 28 listopada 2001 r. już w tytule mówi się o „wprowadzeniu otwartej metody koordynacji”.⁵¹ Komisja zaznacza, że OMK ma znaleźć zastosowanie w dziedzinie azylu w sposób uwzględniający zarówno międzynarodowe standardy ochrony uchodźców, jak również konieczność osiągnięcia jak najwyższej zbieżności polityki wspólnotowej. Podkreśla, że OMK powinna mieć zastosowanie w pierwszej fazie tworzenia ESA, do czasu wprowadzenia instrumentów drugiej generacji. Tak więc Komisja uznała za stosowne wprowadzenie elementów otwartej koordynacji w takich zagadnieniach, jak: pogłębienie wiedzy o ruchach migracyjnych; rozwój skutecznego systemu azylowego dającego ochronę potrzebującym dzięki pełnemu i pozytywnemu (*inclusive*) stosowaniu Konwencji Genewskiej; rozwój stosunków z krajami trzecimi; integracja uchodźców. Realizacji tych wytycznych służyć powinny narodowe plany działania przyjmowane przez państwa członkowskie, podlegające corocznej ocenie i ewentualnej modyfikacji. Ich zadanie polegałoby w szczególności na zwracaniu uwagi na interesujące eksperymenty oraz przykłady dobrych praktyk, jak też takie

⁵⁰ Ibidem, s.18-19.

⁵¹ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego o wspólnej polityce azylowej, wprowadzający otwartą metodę koordynacji*, KOM(2001) 710 końcowy, Bruksela, 28.11.2001 r.

problemy, których rozwiązanie wymagałoby działania na poziomie wspólnotowym.⁵²

Wdrażanie niektórych elementów OMK w dziedzinie azylu (jak również imigracji) rozpoczęło się na początku 2002 r. Wówczas z inicjatywy Komisji uruchomiona została procedura konsultacji w ramach Komitetu ds. Imigracji i Azylu, w którym znaleźli się eksperci reprezentujący rządy państw członkowskich, jak też przedstawiciele organizacji społecznych. Głównym celem konsultacji było uzgodnienie najważniejszych zadań, rozpowszechnianie wzorcowych praktyk, jak również dążenie do osiągnięcia większej zbieżności narodowych polityk. Komisja przejęła także odpowiedzialność za gromadzenie informacji i danych statystycznych dotyczących sytuacji azylowej w krajach Unii Europejskiej. We wrześniu 2002 r. doszło do inauguracyjnego spotkania EURASIL - Europejskiej Sieci Praktyków w Dziedzinie Azylu, która przejęła zadania CIREA (Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany w Sprawie Azylu), podlegającej Radzie UE.⁵³

Propozycja wprowadzenia elementów otwartej koordynacji do polityki azylowej natrafiła na szereg trudności. Przede wszystkim tworzenie prawa pochodnego w celu realizacji postanowień Tytułu IV TWE dotyczących polityki azylowej przebiegało z dużymi problemami i znacznymi opóźnieniami. Co gorsza, sytuacja obywateli krajów trzecich, zwłaszcza osób ubiegających się o azyl, uległa istotnemu pogorszeniu. W Komunikacie Komisji *O wspólnej polityce azylowej i agendzie ochrony* z marca 2003 r.⁵⁴ mowa była wprost o kryzysie systemu azylowego w UE, osiągnięciu „masy krytycznej” i konieczności zastosowania nowych instrumentów przez Unię Europejską. Komunikat nawiązuje wprawdzie do OMK, ale czyni to w formie niemal szczątkowej, ograniczonej do gromadzenia informacji i danych, a także tworzenia ogólnounijnych statystyk dotyczących zjawiska azylu.⁵⁵

Od spotkania Rady Europejskiej w Sewilli trwały wysiłki na rzecz harmonizacji działań poszczególnych państw członkowskich poprzez przyjęcie najistotniejszych dla powodzenia I fazy tworzenia ESA instrumentów prawnych, takich jak rozporządzenie dotyczące ustanowienia kryteriów i mechanizmów państwa członkowskiego odpowie-

⁵² Ibidem, s.20.

⁵³ *Outcome of proceedings of CIREA with representatives of candidate countries*, dok. 10399/02 LIMITE CIREA 42, Brussels, 28.06.2002 r.

⁵⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the common asylum policy and the Agenda for protection*, COM(2003) 152 final, Brussels, 26.03.2003 r.

⁵⁵ Ibidem, s.22-23.

działnego za rozpatrzenie wniosków o azyl (tzw. rozporządzenie Dublin II), dyrektywa ustanawiająca minimalne normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl, dyrektywa w sprawie minimalnych norm przyznania statusu uchodźcy czy też dyrektywa o jednolitej procedurze azylowej.

Tymczasem zakres stosowania instrumentów otwartej koordynacji był wyraźnie ograniczony, stawiając pod dużym znakiem zapytania możliwość wykorzystania OMK w kształtowaniu wspólnej polityki azylowej poprzez harmonizację norm i procedur. Możliwe jest zatem przesunięcie skali czasowej widoczne w inicjatywach związanych z implementacją instrumentów prawa wspólnotowego. Może to dotyczyć takich działań, jak: bardziej precyzyjna „tabela wyników” monitorująca postęp realizacji drugiego etapu tworzenia ESA, lepszy i pełniejszy obrót informacjami i danymi statystycznymi, dalszy rozwój krajowych sieci punktów kontaktowych w sprawach azylu, umożliwiający wymianę wzorcowych praktyk, większe zaangażowanie instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich w wykorzystywanie instrumentów otwartej koordynacji. Powodzenie wdrożenia otwartej metody koordynacji zależeć będzie od politycznej woli Komisji i państw członkowskich, także przez ich reprezentację w Radzie Europejskiej i Radzie UE, przyjmowania i stosowania elementów otwartej koordynacji we wspólnej zharmonizowanej polityce azylowej.

Elementy otwartej metody koordynacji w III filarze UE

OMK została zaplanowana jako metoda uelastycznienia polityk zamkniętych w gorszej sztywnych wspólnotowych regulacji. Jednak praktyka otwartej koordynacji w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej pokazała, że ta metoda może mieć szerszy zasięg poprzez instrumenty, które znajdują zastosowanie w działaniach leżących poza głównym nurtem polityki wspólnotowej. Tak właśnie interpretuje przydatność OMK Claudio Radaelli. Pisze on, iż metoda ta „*umożliwia politykom podejmowanie nowych zadań w obszarach polityki, które są albo delikatne politycznie, albo też nie podlegają zastosowaniu klasycznej metody wspólnotowej. W rezultacie działania, które jeszcze kilka lat wstecz mogły być określone po prostu jako <miękkie prawo>, nowe instrumenty polityki oraz punkty odniesienia obecnie są przedstawiane jako <zastosowania>, jeśli nie <prototypy> metody*”.⁵⁶

⁵⁶ *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Preliminary report*, Swedish Institute for European Policy Studies,

Specyfiką współpracy w III filarze UE jest jednak to, że państwa członkowskie niezbyt chętnie przyjmują i stosują dobrowolne wzorce działania, zaś widoczny w wielu aspektach współpracy policyjnej i sądowo-karnej deficyt zaufania utrudnia czy wręcz uniemożliwia osiągnięcie wytyczonych celów w poczuciu wzajemnej odpowiedzialności oraz woli zgodnej współpracy. Tym, co wyraźnie nie odpowiada zasadom współpracy w III filarze UE jest otwarty charakter koordynacji, a więc dopuszczenie wpływu na rozwój tej współpracy władz regionalnych i lokalnych, a także organizacji pozarządowych i obywatelskich. III filar cechował się wręcz pokazową arbitralnością decyzji oraz zdecydowanym ograniczeniem wpływu na tę współpracę Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości WE.

Międzyrządowy charakter polityki w III filarze UE, przejawiający się stałym podkreśleniem przez państwa członkowskie wagi narodowych interesów i wewnętrznych uwarunkowań ich bezpieczeństwa, pozbawił OMK atrakcyjności w sensie „prototypu” metody zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym UE. To przecież brak uzgodnionych konsensualnie środków unijnej współpracy policyjnej i sądowej skłonił niektóre państwa do szukania nowych, lepszych i skuteczniejszych sposobów osiągania założonych celów poza ramami UE. Przykładem może być działalność grupy G-6, a także podpisanie w 2005 r. układu z Prüm.

Choć otwarta metoda koordynacji w całości nie przystaje do modelu współpracy międzyrządowej w III filarze UE, mimo to można łatwo wyłowić elementy otwartej koordynacji w wybranych aspektach tej współpracy. Pierwsza rzecz, na którą zwróciliśmy już uwagę, to ewaluacja Schengen. Ocena przygotowania państw do wdrożenia i stosowania przepisów *acquis* Schengen to niewątpliwie przejaw praktyki *name and shame* – „uczenia się przez monitorowanie” i „zawstydzania” rządów ociągających się z realizacją ustalonych wytycznych – oraz *policy learning* – „politycznego uczenia się”. Ponieważ obszar Schengen jest jednocześnie płaszczyzną zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państw członkowskich UE, wiele zagadnień dotyczących współpracy policyjnej, walki z przestępczością zorganizowaną oraz współpracy sądowej w sprawach karnych również podlega ocenie grupy ewaluacyjnej i jest przedmiotem decyzji podejmowanych przez Radę na podstawie środków odniesienia (*reference tools*).

Stockholm, March 2003, s.7. Por.: L.Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie”, nr 1(45)/2004, s.54.

Opracowanie i wymiana wzorcowych praktyk to charakterystyczny element OMK, widoczny również w wielu obszarach III filaru. Pojawia się w odniesieniu do współpracy antyterrorystycznej, aczkolwiek akcent przesunięty jest na narodowe wzorce, a więc takie, które sprawdzają się w niektórych państwach członkowskich i dlatego mogą być zalecane do zastosowania przez pozostałe państwa.⁵⁷ W strategii antyterrorystycznej UE przyjętej przez Radę UE 1 grudnia 2005 r.⁵⁸ korzystanie ze wzorcowych praktyk traktowane jest jako jedna z podstawowych form wkładu Unii Europejskiej w walkę z terroryzmem. Zwraca się przy tym uwagę, że w niektórych sprawach – jak pomoc ofiarom ataków terrorystycznych – rozpowszechnianie wzorcowych praktyk na podstawie krajowych rozwiązań należy powierzyć Komisji Europejskiej.⁵⁹

Inną dziedziną, w której państwa członkowskie udostępniają i korzystają z wzorcowych praktyk i doświadczeń jest walka z rasizmem i ksenofobią. Już Rada Europejska w Tampere wzywała do takich działań. Wymiana wzorcowych praktyk dotyczyła także współpracy w walce z przestępczością zorganizowaną, w tym propozycji powołania Grupy Zadaniowej Szefów Policji, której jednym z zadań miała być wymiana we współpracy z Europollem „doświadczeń, wzorcowych praktyk i informacji o bieżących tendencjach przestępczości transgranicznej”.⁶⁰

Przykładem zastosowania mechanizmu *policy learning* może być procedura wypracowywania unijnego podejścia do problematyki zapobiegania i zwalczania terroryzmu. W czerwcu i lipcu 2005 r. sześć nowych państw członkowskich: Polska, Słowacja, Estonia, Łotwa, Litwa

⁵⁷ W raporcie końcowym oceniającym narodowe rozwiązania antyterrorystyczne pojawia się następujące zdanie: „Narodowe wzorcowe praktyki mające znaczenie dla wszystkich lub większości Państw Członkowskich zostały uznane za wzorcowe praktyki i potraktowane jako zalecenia (...). Albo odzwierciedlają zaistniałe już sytuacje w jednym lub kilku Państwach Członkowskich, albo zostały opracowane na podstawie doświadczeń ewaluacji. Niniejszy raport ma na celu wyciągnięcie z dotychczasowej ewaluacji tych elementów wzorcowych praktyk, które można będzie z powodzeniem zastosować”. *Final Report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving National Machinery and Capability for the Fight Against Terrorism*, dok. 12168/2/05 REV 2 LIMITE ENFOPOPOL 109, Brussels, 10.11.2005, pkt 12, s.6.

⁵⁸ Dok. 14469/4/05 REV 4 LIMITE JAI 423 ECOFIN 353 TRANS 234 RELEX 639 ECO 136 PESC 1010 COTER 72 COSDP 810 PROCIV 174 ENER 172 ATO 103, Brussels, 30.11.2005 r.

⁵⁹ Ibidem, pkt 36, s.16.

⁶⁰ *Presidency Conclusions. Tampere European Council*, „Bulletin EU”, no. 10/1999.

i Malta przekazało Grupie Roboczej ds. Terroryzmu narodowe raporty, na podstawie których Grupa Robocza opracowała zalecenia i najlepsze rozwiązania, a następnie przekazała je Komitetowi Art. 36, koordynującemu na szczeblu przedstawicieli państw członkowskich współpracę policyjną i karno-sądową. Na ich podstawie Komitet sformułował raport końcowy, przedłożony Radzie UE na szczeblu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.⁶¹

Innym instrumentem otwartej koordynacji wykorzystywanym w III filarze UE są odnośniki (*benchmarks*). Znajdują one zastosowanie we współpracy sądowej w sprawach karnych, co wynika w pewnym sensie z traktatowych postanowień określających wspólne działania w tej dziedzinie.⁶² Odwołanie do benchmarkingu pojawia się również w Komunikacie Komisji *Strategia wymiaru zewnętrznego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*⁶³ i odnosi się do potrzeby wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE a Komisją, dotyczących szczególnie wydarzeń w krajach trzecich.

Jeszcze jedną interesującą formą otwartej koordynacji, związaną z pierwotną koncepcją przyjętą w Lizbonie w 2000 r., jest kombinacja polityk (*policy mix*). Wprawdzie w Strategii Lizbońskiej kombinacja polityk pojawia się w kontekście polityki makroekonomicznej,⁶⁴ niemniej jednak ten termin występuje zarówno w Komunikacie Komisji o otwartej metodzie koordynacji we wspólnotowej polityce imigracyjnej z 11 lipca 2001 r., jak też w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. W Komunikacie Komisji znalazło się stwierdzenie, że zastosowanie OMK dostarczy „*kombinacji polityk koniecznych do wypracowania stopniowego podejścia do rozwoju polityki UE opartej, przynajmniej w pierwszym etapie, na rozpoznaniu i rozwoju wspólnych celów wymagających odpowiedzi na poziomie europejskim*”.⁶⁵ W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa termin ten występuje jako kombinacja na-

⁶¹ *Peer evaluation on terrorism*, dok. 11466/05 ENFOPOL 97, Brussels, 25.07.2005 r.

⁶² W szczególności art. 31 ust. 1 lit. e) TUE: „*stopniowe przyjmowanie środków ustanawiających minimalne normy dotyczące znamion przestępstw i kar w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami*”.

⁶³ *Communication from the Commission. A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, COM(2005) 491 final, Brussels, 12.10.2005 r.

⁶⁴ *Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, dok. SN 100/00, pkt 5, s.2.

⁶⁵ COM(2001)387 final, s.5.

rzędzi zapewniających bezpieczeństwo Unii Europejskiej, w szczególności niezbędnych do walki z terroryzmem.⁶⁶

Powyższy przegląd form otwartej koordynacji stosowanych we współpracy w III filarze potwierdza, że OMK jest tu traktowana w sposób dowolny, wynikający z możliwości i zakresu wspólnych działań, a przede wszystkim interesów państw członkowskich i zamierzeń instytucji ponadnarodowych zaangażowanych w prowadzenie tej współpracy. Nie ułatwia to z pewnością tworzenia spójnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE, ale z drugiej strony daje możliwość stałej, regularnej wymiany doświadczeń państw członkowskich, a nawet koordynowania i planowania zarówno doraźnych, jak i długofalowych działań.

Podsumowanie

Czy integracja przez koordynację, co implikuje OMK, będzie – zdaniem Borrás i Jacobsson⁶⁷ – nową metodą zarządzania UE o charakterze politycznej innowacji, przełamującą ograniczenia metody wspólnotowej i rosnący sceptycyzm na poziomie państw narodowych, czy też będzie kolejną kosmetyczną próbą odświeżenia fasady gmachu integracji europejskiej, bez naruszania jego fundamentów i bez konieczności zmiany układu międzyinstytucjonalnego?

Należy przypomnieć, że podstawową zasadą OMK jest dobrowolna współpraca. Jednak praktyka decydowania w sprawach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności w materii III filaru UE, pokazała, że koordynacja, do jakiej dążą uczestnicy polityki unijnej, sprawdza się tylko w ograniczonym zakresie. Próby praktycznego wdrożenia instrumentów OMK były do tej pory ograniczone i mało konsekwentne. Do pewnego stopnia zadziwiające jest to, że najistotniejsze elementy „twardej” metody otwartej koordynacji w polityce imigracyjnej i azylowej, do stosowania których nawoływała Komisja od początku obecnej dekady, są wprowadzane z tak dużym opóźnieniem i z tak wieloma problemami. Wynika to z faktu, że instytucje wspólnotowe, w szczególności Komisja, nie mają wystarczającej mocy sprawczej, by wywołać zakładane przez nie efekty i osiągnąć

⁶⁶ W Strategii znajdujemy następujące zdanie: „*Radzenie sobie z terroryzmem może wymagać kombinacji środków wywiadowczych, politycznych, wojskowych i innych*”. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12.12.2003 r., s.7.

⁶⁷ Zob. S.Borrás, K.Jacobsson, *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy”, no. 11(2)/2004, s.203.

przyjęte cele bez uwikłania się w przetarg polityczny z aktorami na poziomie narodowym (rządami, władzami regionalnymi i lokalnymi, organizacjami społecznymi, grupami obywatelskimi). Państwa członkowskie nie rezygnują z eksponowania własnych interesów i partykularnych korzyści. Tendencja do ograniczania siły instrumentów prawa wspólnotowego nie idzie jednak w parze ze skłonnością do rozszerzania pola przetargu politycznego, a w szczególności otwarcia na partycypację reprezentantów społeczeństwa.

Obecnie otwartą metodę koordynacji należy traktować jako kolejny pomysł pogłębienia procesu integracji europejskiej, który nie przeszedł pomyślniej weryfikacji w zetknięciu ze skomplikowaną maszyną integracji europejskiej. Z pierwotnych lizbońskich elementów OMK zastosowanie znajdują jedynie takie instrumenty, jak: wzorcowe praktyki, wskaźniki jakościowe i ilościowe, okresowa obserwacja, przegląd i ocena. Tak wąski zakres stosowania otwartej koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wynika z immanentnych ograniczeń OMK, zwłaszcza w ujęciu instytucjonalnym i funkcjonalnym. Sama Komisja zwróciła na to uwagę w dokumencie roboczym⁶⁸ dołączonym do Komunikatu Komisji z 28 czerwca 2006 r. zawierającym ocenę polityki UE w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.⁶⁹ W dokumencie tym podkreśla się, że OMK jest formułą bardzo ambitną, wskutek czego mechanizmy otwartej koordynacji są trudne do wdrożenia, a ich skuteczność budzi wątpliwości. Komisja przestrzega przed działaniami polegającymi na stosowaniu OMK dla osiągnięcia korzyści przez państwa członkowskie, które dzięki temu mogą lepiej realizować cele i zadania polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, niemniej jednak nie oznaczają postępów we wzmacnianiu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na poziomie instytucjonalnym i decyzyjnym Unii Europejskiej.

Analiza zastosowania otwartej metody koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE pokazuje, że w żadnej mierze nie można mówić o przełomowym znaczeniu tej metody. Dotychczasowe działania pokazują, że państwa członkowskie nie są skłonne do praktykowania OMK w całej rozciągłości, ograniczając się

⁶⁸ *Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice*, SEC(2006) 815, Brussels, 28.06.2006 r.

⁶⁹ COM(2006) 332 final, Brussels, 28.06.2006 r.

jedynie do wybranych elementów otwartej koordynacji, takich jak wytyczne, punkty odniesienia i wzorcowe praktyki.

Abstract

Open method of coordination in the area of freedom, security and justice of the European Union

The open method of coordination (OMC) was established in 2000 by the Lisbon European Council. It was designed as a tool of modernization of the Community policies through better and more efficient governance at supra-national level. OMC sought to improve policy governance and decision-making within weakly constitutionalised areas of Community competences. In this context, the considers how the new method could be implemented in the EU “soft” policy areas, such as cooperation in justice and home affairs.

An analysis of strategies, action plans and communications aiming to maintain and develop the EU as an area of freedom, security and justice clearly reveals that principal instruments of the OMC (like best practices, scoreboards, benchmarks and peer reviews) are actually implemented, although their application has been selective and limited. This is due to serious weaknesses of the Community institutions (the Commission in particular), to conflicts of interests among the EU Member States, to social actors’ reluctance to really involve and to lack of proper co-operation on various levels and among various interested bodies.