

Tomasz Kubin

Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony

Rocznik Integracji Europejskiej nr 4, 119-135

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

TOMASZ KUBIN

Katowice

Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony

Wprowadzenie

1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony (TL), zmieniający dotychczas obowiązujące traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej (UE) – Traktat o Unii Europejskiej (TUE¹) i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), którego nazwa, w związku z nadaniem UE osobowości prawnej i przekształceniem jej w organizację międzynarodową, została zmieniona na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE²).

Traktat z Lizbony jest rezultatem, trwających od pierwszej połowy pierwszej dekady XXI w., działań mających na celu usprawnienie funkcjonowania UE (przyjęty przed TL taki dokument – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy – nie wszedł w życie z powodu nieratyfikowania go przez wszystkie państwa UE). Na mocy TL zmienione zostały postanowienia stanowiące ramy prawne zdecydowanej większości aspektów funkcjonowania UE. Wśród nich także regulacje dotyczące możliwości podejmowania przez grupę państw UE takiej szczególnej formy integracji, jak wzmocniona współpraca.

Mówiąc najogólniej, wzmocniona współpraca polega na możliwości zróżnicowania tempa (jego przyspieszenia) realizacji określonych celów w ramach procesu integracji przez grupę państw tym zainteresowanych i tym samym na możliwości szybszej integracji pewnej grupy państw członkowskich UE. Stanowi więc jeden z przykładów elastyczności procesu integracji, a jej wprowadzenie do prawa pierwotnego UE na mocy Traktatu z Amsterdamu (TA) stanowiło *de jure* potwierdzenie odejścia od ogólnej zasady (*de facto* z taką sytuacją mieliśmy do czynienia już w Traktacie z Maastricht, na mocy którego np. Wielka Brytania i Dania nie uczestniczą w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej – było to dobrowolne wyłączenie się tych państw z udziału w tym przedsięwzięciu, tzw. klauzula *opt-out*), że w ramach procesu integracji wszystkie państwa członkowskie przyjmują takie same regulacje prawne w tym samym czasie. Wcześniej odstępstwem od tej zasady były tylko tzw. okresy przejściowe, czyli pewien czas, który był dawany poszczególnym państwom na dostosowanie się do regulacji składających się na *acquis communautaire*. Znaczenie wprowadzenia postanowień o wzmocnionej współpracy do prawa UE było m.in. takie, że jak zauważa Monika Szwarz-Kuczer o ile wcześniejsze zmiany traktatów skutkujące zróżnicowaniem inte-

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83, 30.3.2010.

² Ibidem.

gracji miały charakter negatywny, tzn. umożliwiały niektórym państwom UE (WE) nieuczestniczenie w niektórych przedsięwzięciach integracyjnych, o tyle w przypadku wzmocnionej współpracy po raz pierwszy mamy do czynienia z tzw. pozytywną zróżnicowaną integracją, czyli możliwością jej podjęcia przez te kraje członkowskie, które są do tego gotowe³. Po wejściu w życie TA regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy zawarte były w art. 43–45 TUE. Ponadto, szczegółowe postanowienia dotyczące możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy w ramach byłego tzw. I filaru UE (obejmującego Wspólnoty Europejskie) zawarte były w art. 11 TWE zaś w ramach byłego filaru III (współpraca policji i sądów w sprawach karnych) w art. 40 TUE. W byłym II filarze UE (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) TA możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy nie przewidywał; pewną jej pośrednią formą było tylko tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu, przewidziane i uregulowane w art. 23 TUE. Następnym po TA traktat rewidujący TUE i TWE – Traktat z Nicei (TN) – zawierał pewne zmiany dotyczące również wzmocnionej współpracy. Zostały one wprowadzone do wyżej wymienionych artykułów TUE i TWE. Nowością dotyczącą interesującego nas tutaj zagadnienia i obowiązującą od wejścia w życie TN była możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy także w byłym tzw. II filarze UE – stosowne regulacje zawarte były w art. 27a–27e TUE. Postanowienia umożliwiające podjęcie wzmocnionej współpracy i regulujące tę kwestię zawarte były także we wspomnianym Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, który nie wszedł w życie. Odpowiednie zapisy zawarte były w art. I-44 oraz w art. od III-416 do III-423⁴.

Z przynajmniej kilku względów wydaje się, że zagadnienie wzmocnionej współpracy państw UE zasługuje na uwagę. Po pierwsze, zawarte w TL postanowienia dotyczące tej kwestii oznaczają istotne zmiany w tym zakresie w porównaniu do stanu sprzed wejścia w życie tego traktatu. Po drugie, co w nieco dłuższej perspektywie może okazać się szczególnie ważne, w roku 2010 Rada podjęła decyzję o upoważnieniu grupy państw UE do podjęcia wzmocnionej współpracy. Tym samym zapisana w traktatach możliwość została wykorzystana w praktyce. Zaistnienie wzmocnionej współpracy po raz pierwszy może oznaczać przełamanie pewnych barier i, zwłaszcza jeśli byłoby wykorzystywane częściej, może mieć bardzo doniosłe konsekwencje dla przyszłości procesu integracji w ramach UE. Po trzecie, wydaje się, że pewne wydarzenia i okoliczności (oraz ich skutki) z ostatnich kilku lat mogą okazać się sprzyjające podejmowaniu działań mających na celu zróżnicowanie tempa i poziomu integracji wśród państw UE. Te wydarzenia i okoliczności to przede wszystkim kryzys gospodarczy, który dotknął także państwa UE – a co w tym kontekście istotne, dotknął je w bardzo różnym stopniu. Dlatego też celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analiza postanowień regulujących możliwość podejmowania przez państwa UE wzmoc-

³ M. Szwarc-Kuczer, *Wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 290.

⁴ Przedstawienie postanowień dotyczących wzmocnionej współpracy w UE zawartych w TA, TN oraz traktacie konstytucyjnym oraz ich analiza: T. Kubin, *Zdynamizowanie procesu integracji czy członkostwo różnych kategorii? Zagadnienie wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006, s. 175–193.

nionej współpracy wprowadzonych na mocy TL do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przybliżone zostaną także działania mające na celu ustanowienie po raz pierwszy wzmocnionej współpracy zaś na końcu wskazane zostaną potencjalne konsekwencje możliwości podejmowania wzmocnionej współpracy dla procesu integracji w ramach UE.

Wzmocniona współpraca państw UE po zmianach wprowadzonych na mocy TL

Regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy po wejściu w życie TL zawarte są zarówno w TUE, jak i w TFUE. W TUE interesującym nas zagadnieniu poświęcony został odrębny tytuł tego traktatu – tytuł IV pt. „Postanowienia o wzmocnionej współpracy”. Tworzy go tylko jeden artykuł 20, który stanowi bardzo ogólne ramy dla możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy. Jako jej cel określono „sprzyjanie realizacji celów Unii, ochronę jej interesów oraz wzmacnianie procesu integracji”. Taka współpraca może dotyczyć kompetencji niewyłącznych UE, otwarta jest w dowolnym czasie dla wszystkich państw UE a kraje, które chcą ją podjąć, mogą korzystać w tym celu z instytucji UE (zgodnie z odpowiednimi postanowieniami TUE i TFUE; art. 20 ust. 1). Decyzja upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy może zostać podjęta przez Radę „w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć” państw UE (art. 20 ust. 2). W obradach Rady mogą brać udział reprezentanci wszystkich państw UE, jednak w głosowaniu mogą uczestniczyć tylko ci, którzy reprezentują kraje UE uczestniczące we wzmocnionej współpracy (art. 20 ust. 3). Akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy są wiążące tylko dla państw w niej uczestniczących i nie są uważane za dorobek konieczny do przyjęcia przez kraje kandydujące do UE (art. 20 ust. 4).

Istota powyższych, ogólnych zasad dotyczących wzmocnionej współpracy jest bardzo podobna do regulacji obowiązujących przed wejściem w życie TL. Należy jednak zwrócić tutaj uwagę na znaczącą zmianę minimalnej liczby państw UE, która jest konieczna do tego, aby wzmocniona współpraca mogła zostać podjęta. Od wejścia w życie TN było to osiem państw zaś obecnie jest ich dziewięć. Jak pisze Jan Barcz, oznacza to, że „może chodzić o pewne utrudnienie w podjęciu wzmocnionej współpracy (przynajmniej do czasu kolejnych rozszerzeń)”⁵. Należy jednak pamiętać o tym, że najprawdopodobniej liczba państw członkowskich UE ulegnie powiększeniu, a przecież minimalna liczba państw zaangażowanych we wzmocnioną współpracę została podniesiona tylko o jeden kraj. Jeśli więc wraz z kolejnym(i) rozszerzeniem(ami) UE minimalna liczba państw konieczna do ustanowienia wzmocnionej współpracy nie zostanie podniesiona, to po kolejnych akcesjach w rzeczywistości warunek ten może być coraz łatwiejszy do spełnienia. Warto w tym miejscu przypomnieć także o tym, że na mocy TA wzmocnioną współpracę mogła podjąć co najmniej połowa państw UE. Już w chwili obecnej jest to wyraźnie mniej – bo tylko 1/3 zaś każde kolejne rozszerzenie UE,

⁵ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 63.

w przypadku braku zmian w omawianej kwestii, oznaczać oczywiście będzie obniżanie się tego pułapu.

Tak jak i przed wejściem w życie TL zastosowane sformułowanie, zgodnie z którym wzmocniona współpraca może zostać podjęta, gdy jej cele nie mogą zostać osiągnięte w „rozsądnym terminie” przez całą UE, nie zostało doprecyzowane.

Szczegółowe postanowienia regulujące zagadnienie wzmocnionej współpracy w UE i doprecyzowujące ww. ogólne ramy zawarte w art. 20 TUE zawarte zostały w Tytule III TFUE „Wzmocniona współpraca” (art. 326–334).

W art. 326–328 określone zostały zasady, które muszą być przestrzegane w przypadku podjęcia wzmocnionej współpracy. Zgodnie z art. 326 TFUE, wzmocniona współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej, stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu pomiędzy państwami UE, ani też skutkować zakłóceniem konkurencji pomiędzy nimi. Art. 327 ma gwarantować, że wzmocniona współpraca nie naruszy kompetencji, praw i obowiązków tych państw UE, które w niej nie biorą udziału; kraje te z kolei nie utrudniają wprowadzenia jej w życie. Natomiast art. 328 ust. 1 stanowi o otwartości wzmocnionej współpracy dla wszystkich państw UE, pod warunkiem, że spełnią one ewentualne warunki udziału w niej określone w decyzji o ustanowieniu tej współpracy. Komisja oraz państwa UE uczestniczące we współpracy „zapewniają wsparcie” dla uczestnictwa w niej jak największej liczby krajów UE. Art. 328 ust. 2 stanowi, że Komisja, a w odpowiednim przypadku wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, regularnie informują Parlament Europejski i Radę o rozwoju wzmocnionej współpracy.

Powyższe postanowienia są bardzo zbliżone do wcześniejszych regulacji, obowiązujących przed wejściem w życie TL. Nowością jest jednak przytoczony obowiązek informowania o rozwoju wzmocnionej współpracy PE i Rady nałożony na Komisję i wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Procedura ustanowienia wzmocnionej współpracy zawarta została w art. 329 TFUE. Zainteresowane państwa chcące podjąć taką współpracę w jednej z dziedzin, o których mowa jest w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE (z wyjątkiem dziedzin stanowiących kompetencje wyłączne UE oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) składają wniosek do Komisji. Wniosek ten musi określać zakres zastosowania współpracy oraz jej cele. Komisja może przedłożyć Radzie stosowny wniosek, a w przypadku jego nieprzedłożenia informuje o tym zainteresowane państwa oraz przedstawia uzasadnienie. Upoważnienia do podjęcia współpracy udziela Rada na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody PE (art. 329 ust. 1).

Tym, co nowego wprowadzone zostało do regulacji dotyczących ustanawiania wzmocnionej współpracy w TL jest wymóg, aby wniosek o jej ustanowienie zawierał zakres zastosowania oraz cele współpracy. Bardzo istotną zmianą jest także to, że na ustanowienie wzmocnionej współpracy musi wyrazić zgodę PE. Jest to kolejny przejaw trwającej od kilku dekad tendencji wzmocnienia roli i kompetencji tej instytucji UE.

Natomiast w przypadku ustanawiania wzmocnionej współpracy w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wniosek zainteresowanych państw kierowany jest do Rady i przekazywany przez ten organ wysokiemu przedstawicielowi UE do

spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który opiniuje go pod względem spójności zamierzonej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, oraz Komisji, która z kolei wydaje opinię dotyczącą spójności zamierzonej współpracy z innymi politykami UE. Wniosek jest przekazywany do wiadomości także PE. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy udzielane jest na podstawie decyzji Rady stanowiącej jednomyślnie (art. 329 ust. 2).

Tak więc pomimo likwidacji filarowej struktury UE, co zostało dokonane na mocy TL, specyfika i odmienność charakteru integracji w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw UE pozostała widoczna⁶, czego przykładem może być choćby szczególna procedura ustanawiania wzmocnionej współpracy w tej sferze. Konieczne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na dwie kwestie, które stanowią różnicę w porównaniu do regulacji sprzed wejścia w życie TL. Po pierwsze więc, przed 1 grudnia 2009 r. wzmocniona współpraca w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE była ograniczona tylko do sfery wykonawczej, to jest do wprowadzania w życie wspólnych działań lub wspólnych stanowisk. Było wyraźnie zastrzeżone, że wzmocniona współpraca „nie odnosi się do spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne” (dawny art. 27b TUE). Po drugie, przed 1 grudnia 2009 r. ustanowienie tak ograniczonej wzmocnionej współpracy w dawnym II filarze wymagało decyzji Rady podjętej większością kwalifikowaną (zgodnie z dawnym art. 23 ust. 2 TUE), jednak w artykule tym znajdował się zapis o tym, że głosowanie nie dochodzi do skutku gdy członek Rady oświadczy, że zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji większością kwalifikowaną z powodu „ważnych względów polityki krajowej, które musi określić”⁷. Wtedy Rada mogła (większością kwalifikowaną) zażądać przedłożenia tej sprawy Radzie Europejskiej, aby ta podjęła decyzję jednomyślnie.

Tak jak i przed wejściem w życie TL, w obradach Rady zajmującej się sprawami objętymi wzmocnioną współpracą mogą uczestniczyć reprezentanci wszystkich państw UE jednak w głosowaniu mogą brać udział tylko przedstawiciele państw uczestniczących we współpracy. Jednomyślność jest osiągana tylko głosami reprezentantów państw uczestniczących we współpracy (art. 330 TFUE).

Do ustanowionej wzmocnionej współpracy mogą w każdym czasie przystąpić te państwa UE, które nie biorą w niej udziału od początku. Procedurę tę reguluje art. 331

⁶ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 465.

⁷ W zapisie tym znalazła zastosowanie formuła określana mianem tzw. kompromisu luksemburskiego, wypracowanego w 1966 r. w następstwie sprzeciwu Francji wobec reform wspólnej polityki rolnej EWG. Polegał on na tym, że w przypadku gdy podjęcie decyzji większością kwalifikowaną naruszałoby ważne interesy jednego lub więcej państw, to Rada będzie dążyła do znalezienia w odpowiednim czasie rozwiązania satysfakcjonującego wszystkie strony. W związku z tym, że kompromis luksemburski nie miał charakteru prawnie wiążącego, a był porozumieniem politycznym, kwestia jego późniejszego obowiązywania nie była jasna. (Zob. np. S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 219). W kwietniu 2001 r. pisemne zapytanie skierowane do Rady, dotyczące m.in. statusu kompromisu z Luksemburga zadał deputowany PE Jens-Peter Bonde. W udzielonej w październiku 2001 r. odpowiedzi Rada stwierdziła, że kompromis luksemburski wygasa po wejściu w życie Traktatu z Nicei (Written Question E-1109/01 by Jens-Peter Bonde (EDD) to the Council, „Official Journal of the European Communities”, C 364 E, 20.12.2001).

TFUE. W takim przypadku zainteresowany kraj notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji. W ciągu czterech miesięcy Komisja potwierdza uczestnictwo danego państwa oraz stwierdza w razie potrzeby, że warunki uczestnictwa zostały spełnione. Jeżeli Komisja uzna, że warunki uczestnictwa nie zostały spełnione, wskazuje środki jakie należy w tym celu podjąć i termin ponownego rozpatrzenia wniosku. Jeżeli po ponownym rozpatrzeniu wniosku KE nadal uznaje, że warunki członkostwa we wzmocnionej współpracy nie zostały spełnione, zainteresowane państwo członkowskie może przekazać sprawę Radzie, która podejmuje decyzję w sprawie złożonego wniosku. Może ona również, na wniosek Komisji, przyjąć wspomniane środki przejściowe (art. 331 ust. 1). Jak więc widać, w przypadku gdy jakieś państwo UE wyraża wolę przyłączenia się do istniejącej już wzmocnionej współpracy, to organem, do którego przede wszystkim należy decyzja o włączeniu tego kraju do tej współpracy jest Komisja. Podobnie było także przed wejściem w życie TL⁸.

Inaczej natomiast wygląda sytuacja w przypadku chęci dołączenia do wzmocnionej współpracy w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co jest kolejnym przejawem specyfiki współpracy państw UE w tej dziedzinie. Mianowicie, zainteresowane państwo notyfikuje swój zamiar Radzie, wysokiemu przedstawicielowi do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji. Udział danego państwa we współpracy potwierdza Rada po konsultacji z wysokim przedstawicielem i po stwierdzeniu, w stosownych przypadkach, że warunki uczestnictwa zostały spełnione. Na wniosek wysokiego przedstawiciela Rada może przyjąć „niezbędne środki przejściowe” dotyczące aktów przyjętych już w ramach współpracy. Jeżeli Rada uzna, że warunki uczestnictwa nie zostały spełnione, wskazuje środki, jakie należy podjąć dla ich spełnienia oraz określa termin ponownego rozpatrzenia wniosku o uczestnictwo państwa UE we wzmocnionej współpracy. Rada, stanowiąc w odniesieniu do ww. kwestii, czyni to jednomyślnie zgodnie z art. 330 TFUE.

Zasadniczo, koszty realizacji wzmocnionej współpracy, poza kosztami administracyjnymi instytucji, ponoszone są przez państwa biorące udział w tej współpracy. Rada jednak może, stanowiąc jednomyślnie głosami wszystkich swoich członków i po konsultacji z PE, zadecydować inaczej (art. 332). TL nie wprowadził w tym zakresie zmian w porównaniu do TN.

Bardzo ważną zmianą dotyczącą wzmocnionej współpracy wprowadzoną na mocy TL⁹ jest możliwość ustanowienia szczególnego rodzaju wzmocnionej współpracy – określonej jako „stała współpraca strukturalna” – w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (będącej częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE). Ogólnie stanowi o tym art. 42 ust. 6 TUE: „Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii”. Regulacje szczegółowe dotyczące stałej

⁸ J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., s. 459–460.

⁹ Postanowienia o stałej współpracy strukturalnej w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE zawarte były także w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (art. I-41 ust. 6 oraz art. III-312). *Treaty establishing a Constitution for Europe*, „Official Journal of the European Union”, C 310, 16 December 2004.

współpracy strukturalnej zawarte są w art. 46 TUE oraz w nowym, dołączonym do TUE, TFUE i TEWEA protokole nr 10¹⁰.

Kwestie regulujące uczestnictwo w stałej współpracy strukturalnej zawarte zostały w art. 46 TUE. Jej nawiązanie wygląda następująco. Te państwa UE, które chcą wziąć w niej udział i które spełniają kryteria oraz przyjęły zobowiązania dotyczące zdolności wojskowych (wymienione we wspomnianym wyżej protokole 4) notyfikują swój zamiar Radzie oraz wysokiemu przedstawicielowi UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 46 ust. 1). Rada, w terminie trzech miesięcy od tej notyfikacji, większością kwalifikowaną i po konsultacji z wysokim przedstawicielem, przyjmuje decyzję ustanawiającą stałą współpracę strukturalną i określającą listę uczestniczących w niej państw (art. 46 ust. 2). Możliwe jest także dołączenie przez jakieś państwo UE do stałej współpracy strukturalnej na późniejszym jej etapie. Należy w tym celu notyfikować swój zamiar Radzie oraz wysokiemu przedstawicielowi. I w tym przypadku Rada stanowi większością kwalifikowaną i po konsultacji z wysokim przedstawicielem, przy czym w głosowaniu biorą udział tylko reprezentanci państw uczestniczących we współpracy (art. 46 ust. 3). W przypadku gdyby jakieś państwo przestało spełniać kryteria udziału w stałej współpracy strukturalnej lub nie było w stanie wypełnić odpowiednich zobowiązań, Rada może (większością kwalifikowaną w głosowaniu, w którym biorą udział kraje uczestniczące we współpracy bez państwa będącego przedmiotem głosowania) zawiesić udział takiego kraju we współpracy (art. 46 ust. 4). Każdy kraj może również sam wycofać się ze stałej współpracy strukturalnej – w tym celu musi notyfikować swoją decyzję Radzie, która przyjmuje do wiadomości koniec udziału takiego kraju we współpracy (art. 46 ust. 5). Wszystkie inne (oprócz wyżej wymienionych dotyczących uczestnictwa) decyzje i zalecenia Rady w ramach stałej współpracy strukturalnej przyjmowane są jednomyślnie głosami państw uczestniczących we współpracy (art. 46 ust. 6).

Natomiast kryteria udziału w stałej współpracy strukturalnej zawarte zostały we wspomnianym „Protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej”. Zgodnie z art. 1 tego protokołu, stała współpraca strukturalna dostępna jest dla każdego państwa UE, które z dniem wejścia w życie TL zobowiązało się:

- a) „przystąpić do intensywniejszego zwiększania swoich zdolności obronnych, poprzez rozwój swoich wkładów krajowych i udział, w stosownym przypadku, w siłach wielonarodowych, w głównych europejskich programach wyposażenia wojskowego oraz w działalności Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia” oraz
- b) „posiadać możliwość zapewnienia, najpóźniej do 2010 roku, na poziomie krajowym albo jako część wielonarodowych sił zbrojnych, wyspecjalizowanych jednostek zbrojnych przeznaczonych do udziału w planowanych misjach, których strukturę określono na poziomie planu taktycznego jako zgrupowania taktyczne wraz z elementami wsparcia, w tym transportem i logistyką, zdolnych do podjęcia misji [...] w terminie od 5 do 30 dni, w szczególności na żądanie ONZ i które mogą

¹⁰ Protokół (nr 10) w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej, Wersja skonsolidowana Traktatu...

prować operacje w początkowym okresie przez 30 dni, z możliwością przedłużenia tego okresu do co najmniej 120 dni”.

Tak więc od 1 grudnia 2009 r. istnieje możliwość ustanowienia ściślejszej współpracy w dziedzinie tak istotnej jak współpraca wojskowa pomiędzy grupą państw UE. Zagadnienie to wydaje się interesujące z przynajmniej kilku powodów. Po pierwsze, warto chyba zwrócić uwagę na fakt, że chociaż jak do tej pory nie doszło do ustanowienia wzmocnionej współpracy w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa czy obronnej to przy okazji przyjmowania kolejnych traktatów ciągle poświęcana jest uwaga zapisom regulującym tę kwestię. Modyfikacje w kolejnych traktatach zmieniających podstawy prawne funkcjonowania UE idą w kierunku umożliwiania i ułatwiania zacieśniania współpracy w tych sferach; szczególnie jest to widoczne w przypadku stałej współpracy strukturalnej. Może więc to oznaczać przygotowywanie podstaw prawnych dla ustanowienia w końcu znacznie ściślejszej współpracy w tych dziedzinach – jako wzmocniona współpraca i/lub stała współpraca strukturalna i może to mieć duże znaczenie dla dalszego rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Po drugie, przynajmniej teoretycznie wydaje się, że wzmocniona współpraca w takiej sferze jak polityka bezpieczeństwa czy obronna może być bardziej użyteczna i częściej wykorzystywana niż w np. płaszczyźnie gospodarczej – ze względu chociażby na fakt bardzo istotnego zróżnicowania polityk bezpieczeństwa państw UE. Chodzi tutaj oczywiście o to, że niektóre państwa UE prowadzą politykę neutralności i nie są członkami organizacji wojskowych jak np. NATO czy w przeszłości Unia Zachodnioeuropejska. Po trzecie, nie została określona minimalna liczba państw UE, która mogłaby taką współpracę nawiązać; oznacza to, że może to zrobić nawet grupa licząca mniej niż dziewięć państw UE jak ma to miejsce w odniesieniu do wzmocnionej współpracy w innych dziedzinach. Co więcej, decyzja o ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej przyjmowana jest przez Radę większością kwalifikowaną, a więc nie jest tutaj konieczna zgoda wszystkich członków UE. Dołączenie do takiej współpracy nie jest „automatyczne” po np. spełnieniu określonych kryteriów i wyrażeniu woli, ale uzależnione jest od zgody tych państw, które już w stałej współpracy strukturalnej biorą udział. Wreszcie możliwe jest także zawieszenie udziału jakiegoś państwa w stałej współpracy strukturalnej gdyby przestało ono spełniać warunki udziału w niej i może się to stać nawet przy sprzeciwie takiego kraju – głosowanie w Radzie odbywa się bowiem w takiej sytuacji bez udziału kraju, którego sprawa dotyczy.

Od przedstawionych wyżej postanowień TUE oraz TFUE regulujących procedurę ustanowienia wzmocnionej współpracy istnieją wyjątki dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z TFUE odmienna procedura nawiązywania wzmocnionej współpracy może być zastosowana, jeśli współpraca ta miałaby dotyczyć następujących spraw:

- „ułatwienie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym” (art. 82 ust. 2 TFUE);
- „norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego

ich zwalczania”. TFUE wymienia tutaj następujące rodzaje przestępstw: „terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana” (art. 83 ust. 1 TFUE). Katalog ten jest więc szeroki; zwłaszcza pojęcie „przestępczości zorganizowanej” jest bardzo pojemne. Co więcej, w kolejnym zdaniu tego samego artykułu znalazł się zapis, zgodnie z którym „w zależności od rozwoju przestępczości Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości” spełniające ww. kryteria;

- „zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym” UE (art. 86 ust. 1 TFUE);
- współpracę operacyjną policji państw UE tj. „gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowania i wymiana istotnych informacji; wspierania szkolenia pracowników [...]; wspólnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej” (art. 87 ust. 2 TFUE).

We wszystkich przytoczonych wyżej sprawach odmienna od standardowej procedura ustanowienia wzmocnionej współpracy jest taka sama. Polega ona na tym, że w przypadku braku porozumienia co do przyjęcia dyrektywy dotyczącej wskazanych wyżej spraw przez wszystkie państwa UE i w sytuacji gdy przynajmniej dziewięć z nich chce ustanowić na podstawie danego projektu dyrektywy wzmocnioną współpracę to wystarczy, że poinformują one o tym Parlament Europejski, Radę i Komisję. W takim przypadku uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy zostało udzielone (art. 83 ust. 3, art. 83 ust. 3, art. 86 ust. 1 oraz art. 87 ust. 3 TFUE).

Jak wynika z przedstawionych wyżej postanowień, zakres spraw w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w których możliwe jest ustanowienie wzmocnionej współpracy zgodnie z taką uproszczoną procedurą, jest szeroki. Jednocześnie samo nawiązanie takiej współpracy również powinno zostać uznane za stosunkowo łatwe. Razem więc, okoliczności te stwarzają bardzo dogodną podstawę do dynamicznego rozwoju integracji państw UE w zakresie walki z przestępczością. Może się to stać albo poprzez nawiązywanie właśnie wzmocnionej współpracy albo też sama możliwość łatwego ustanowienia przez inne kraje UE wzmocnionej współpracy i związana z tym obawa czy też niechęć poszczególnych członków UE do pozostawiania obok może być okolicznością zachęcającą do akceptacji dyrektyw przez wszystkie państwa UE.

Podjęcie decyzji o ustanowieniu przez państwa UE wzmocnionej współpracy po raz pierwszy

Przez ponad dekadę od stworzenia takiej możliwości (tj. od wejścia w życie TA 1 maja 1999 r.) postanowienia o wzmocnionej współpracy pozostawały niewykorzystane w praktyce. Jak pisał Paweł Świeboda, „zachęty wbudowane w ten mechanizm ewidentnie nie są na tyle wystarczające, aby państwa członkowskie chciały z niego korzystać”¹¹. Od

¹¹ P. Świeboda, *Polityczne znaczenie Traktatu z Lizbony i jego implementacji*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 295.

tęgo czasu jednak sytuacja uległa zmianie; być może znaczącą rolę odegrały tutaj także zmiany wprowadzone do regulacji dotyczących wzmocnionej współpracy na mocy TL. Bowiern tak jak zasygnalizowano we wprowadzeniu niniejszego opracowania, w roku 2010 po raz pierwszy Rada UE uznała, że spełnione zostały wszystkie przewidziane w TUE oraz TFUE warunki do tego, aby wzmocniona współpraca państw UE została podjęta i przyjęła decyzję upoważniającą grupę krajów UE do jej ustanowienia. Decyzja ta dotyczy wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, a więc sytuuje się w unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dawny tzw. III filar UE).

Ze względu na fakt, że decyzja upoważniająca do ustanowienia wzmocnionej współpracy została podjęta po raz pierwszy, warto przyrzeć się nieco bliżej okolicznościom, które do tego doprowadziły. Tak więc na posiedzeniu Rady UE w dniach 5 i 6 czerwca 2008 r. przyjęła ona konkluzje¹², w których odnotowano, że nie udało się osiągnąć jednomyślności wszystkich państw UE potrzebnej do dalszych prac nad zaproponowanym w lipcu 2006 r. przez Komisję rozporządzeniem¹³ zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003¹⁴ dotyczącym spraw małżeńskich. Rada stwierdziła także, że wystąpiły w tej sprawie trudności nie do pokonania, które uniemożliwiają osiągnięcie jednomyślności obecnie i w najbliższej przyszłości. Wyrażona została również opinia, zgodnie z którą cele proponowanego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie – a więc zachodzą przesłanki określone w TUE i TFUE umożliwiające podjęcie wzmocnionej współpracy. W tej sytuacji Grecja, Hiszpania, Włochy, Luksemburg, Węgry, Austria, Rumunia i Słowenia wystąpiły 28 lipca 2008 r. z wnioskiem do Komisji wskazując, że mają zamiar ustanowić wzmocnioną współpracę w dziedzinie prawa właściwego dla spraw małżeńskich i zwróciły się do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku Radzie. 12 sierpnia 2008 r. taki sam wniosek skierowała do Komisji Bułgaria. Następnie do wniosku przyłączyła się Francja (12 stycznia 2009 r.), Niemcy (15 kwietnia 2010 r.), Belgia (22 kwietnia 2010 r.), Łotwa (17 maja 2010 r.), Malta (31 maja 2010 r.) oraz Portugalia (4 czerwca 2010 r.). W związku z tym, że 3 marca 2010 r. Grecja wycofała swój wniosek, razem państw chcących ustanowienia wzmocnionej współpracy było czternaście. 16 czerwca 2010 r. zgodę na projekt decyzji Rady o ustanowieniu wzmocnionej współpracy wyraził Parlament Europejski¹⁵. Biorąc pod uwagę to, że wszystkie zawarte w TUE oraz TFUE

¹² Council of the European Union: Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters (Rome III) – Political guidelines, 9985/08 JUSTCIV 111, http://eu.zpr.eu/eudocs/01proz-essr/20famr/25brusseliavo/brusseliavo-321-rat_9985-08_en.pdf.

¹³ Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, COM(2006) 399 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0399:FIN:EN:PDF>.

¹⁴ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, „Official Journal of the European Union” L 338, 23.12.2003.

¹⁵ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie projektu decyzji Rady upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji (09898/2/2010 – C7 – 0145/2010 – 2010/0066(NLE)), <http://www.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0216&format=XML&language=PL>.

konieczne warunki do ustanowienia wzmocnionej współpracy (przedstawione w poprzedniej części niniejszego opracowania) zostały spełnione, 12 lipca 2010 r. Rada podjęła decyzję upoważniającą ww. czternaście państw UE do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji¹⁶. Decyzja umożliwiająca ustanowienie wzmocnionej współpracy w UE po raz pierwszy właśnie w sprawach sytuujących się w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowi potwierdzenie tego, że właśnie ta sfera, ze względu m.in. na swój przede wszystkim międzyrządowy charakter, wydaje się być tą, w której mechanizm wzmocnionej współpracy może być szczególnie użyteczny.

Znaczenie wzmocnionej współpracy

Wprowadzone do prawa pierwotnego UE (Wspólnot Europejskich) na mocy TA postanowienia o możliwości ustanowienia przez grupę państw UE wzmocnionej współpracy oznaczały możliwość formalnoprawnego zróżnicowania integracji w ramach UE. Za tekstem, którego autorem jest Alexander C.-G. Stubb można wskazać, że kryteriami takiego zróżnicowania mogą być czas, przestrzeń oraz materia. W przypadku zróżnicowania pod względem czasu poszczególne państwa przystępują do przedsięwzięć integracyjnych nie jednocześnie, ale w różnych terminach; podstawowym określeniem dla tego typu integracji jest integracja „wielu prędkości” (ang. multi-speed). W odniesieniu do kryterium przestrzeni dany projekt integracyjny przyjmowany jest tylko na określonym terytorium; nie przez wszystkie państwa ugrupowania integracyjnego, ale tylko przez ich grupę. Tutaj podstawowym określeniem jest integracja „zmiennej geometrii” (ang. variable geometry). Wreszcie w przypadku zróżnicowania integracji ze względu na kryterium materii poszczególne przedsięwzięcia integracyjne są dowolnie wybierane przez członków struktury integracyjnej niczym z karty dań w restauracji – stąd określenie z francuskiego integracja „à la carte”¹⁷.

Chociaż formalnie możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy pojawiła się dopiero od wejścia w życie TA (1 maja 1999 r.), to jednak ze zróżnicowaniem integracji pomiędzy państwami UE mieliśmy do czynienia już wcześniej. Jako na przykład „integracji wielu prędkości” można wskazać na Unię Gospodarczą i Walutową (UGiW), w której na początku uczestniczyło jedenaście państw UE (decyzja o tym, które państwa UE będą uczestniczyć w UGiW od początku, zapadła w 1998 r.), w chwili obecnej jest to szesnaście krajów o od 1 stycznia 2011 r., po dołączeniu Estonii, będzie ich siedemnaście. Taki stan rzeczy, a więc „integracja wielu prędkości”, będzie utrzymywać się tak długo, dopóki wszystkie państwa UE nie staną się członkami strefy euro. Jako na inne przykłady „integracji wielu prędkości” A. C.-G. Stubb wskazuje np. tzw. okresy

¹⁶ Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2010 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji (2010/405/UE), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”

¹⁷ A. C.-G. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, no. 2, June 1996, s. 283–285. Zob. też: M. Szwarc, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 21–34.

przejściowe zawierane w traktatach akcesyjnych państw przystępujących do UE (WE; jak można przewidywać, również w przyszłości, w przypadku kolejnych rozszerzeń UE, takie okresy przejściowe będą mieć miejsce) oraz zróżnicowane tempo harmonizacji stawek podatku VAT. Z kolei przykładem „integracji zmiennej geometrii” może być dorobek Schengen, a wcześniej Europejski System Walutowy oraz Unia Zachodnioeuropejska. Wreszcie integracja „à la carte” to np. stosunek Wielkiej Brytanii i Danii do UGiW¹⁸ (państwa te pozostają poza UGiW na mocy odpowiednich protokołów¹⁹).

Wprowadzenie na mocy TA możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy miało stanowić, jak zauważa np. Jan Barcz, zabezpieczenie przed sytuacją, w której dochodziłoby do podejmowania ważnych dla procesu integracji działań i decyzji poza ramami prawnymi UE (WE), jak to miało miejsce w przypadku umów z Schengen z lat 1985 i 1990²⁰. Innym przykładem tego rodzaju współpracy to mająca swoje początki jeszcze w latach siedemdziesiątych XX w. Grupa TREVI (polegająca na współpracy państw WE w zwalczaniu terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przestępczości międzynarodowej). O tym, że możliwość pogłębiania integracji przez niektóre kraje UE poza unijnymi ramami prawnymi jest nadal czymś realnym, świadczyć może także przykład konwencji z Prüm²¹. W tej niemieckiej miejscowości 27 maja 2005 r. dokument ten został podpisany przez siedem państw UE (Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Holandia i Austria) i dotyczył zintensyfikowania współpracy transgranicznej, zwłaszcza w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej. Chociaż więc zakres spraw, których konwencja ta dotyczyła, zawierał się w dawnym I i III filarze UE i nadawał do tego, aby ustanowić tutaj wzmocnioną współpracę, to jednak stało się inaczej. Podjęta więc została integracja poza ramami prawnymi UE chociaż niedługo później postanowienia konwencji z Prüm zostały włączone do dorobku prawnego UE²².

Pomimo tego, że ustanowienie wzmocnionej współpracy od początku obwarowane było szeregiem zastrzeżeń i warunków, to jednak, po pierwsze, już samo formalne stworzenie takiej możliwości miało swoje znaczenie. Oznaczało bowiem usankcjonowane normami prawa pierwotnego UE przyzwolenie na zróżnicowanie integracji oraz stwo-

¹⁸ A. C.-G. Stubb, op. cit., s. 286.

¹⁹ Protokół (nr 15) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Protokół (nr 16) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii, Wersja skonsolidowana Traktatu...

²⁰ J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 118; J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 61.

²¹ Konwencja pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów i Republiką Austrii w sprawie intensywniejszej współpracy transgranicznej, szczególnie w walce z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną migracją. Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 6 grudnia 2006 r. (18.01), 16382/06, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/06/st16/st16382.pl06.pdf>.

²² Decyzja Rady 2008/615/WSiSWz dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 210, 6.8.2008 oraz Decyzja Rady 2008/616/WSiSWz dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/616/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 210, 6.8.2008. Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Włączenie postanowień konwencji z Prüm do prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5.

zenie formalnoprawnych możliwości takiego zróżnicowania. Po drugie, porównując zapisy dotyczące wzmocnionej współpracy zawarte w TA, TN oraz TL zmiany w tej materii idą w kierunku ułatwiania podjęcia takiej współpracy. Po trzecie, w porównaniu do TA, postanowienia zawarte w TN oraz TL bardzo wyraźnie poszerzyły zakres spraw, w których wzmocniona współpraca może być podjęta. Chodzi tutaj o stworzenie takiej możliwości w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, a następnie o możliwość ustanowienia w tej dziedzinie integracji stałej współpracy strukturalnej, oraz o możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Co więcej, w tym ostatnim obszarze TL wprowadził regulacje, zgodnie z którymi, w szeregu wymienionych wcześniej w niniejszym opracowaniu kwestii z zakresu współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policji, możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy jest założona niejako z góry i taka współpraca może być podjęta po fiasku przyjęcia dyrektywy przez wszystkie państwa UE, tylko po poinformowaniu Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego. Po czwarte, jak to zostało wyżej przedstawione, w roku 2010 Rada po raz pierwszy podjęła decyzję upoważniającą grupę państw UE do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy. Tym samym, zawarte w TUE i TFUE postanowienia jej dotyczące są już nie tylko teoretyczną możliwością, ale zostały zastosowane w praktyce.

Wprowadzenie do prawa pierwotnego UE postanowień o wzmocnionej współpracy (na mocy TA), a następnie kolejne ich modyfikacje oznaczające ułatwienie podjęcia takiej współpracy (na mocy TN oraz TL) miało i ma na celu zabezpieczenie procesu integracji przed jego stagnacją. Z jednej strony bowiem rozszerzanie składu członkowskiego i tym samym coraz dalej idące zróżnicowanie UE bez równoległego pogłębiania integracji czy też przynajmniej wprowadzenia regulacji takie pogłębianie ułatwiających wiąże się z tym, że coraz trudniejsze lub wręcz niemożliwe może być podejmowanie i wcielenie w życie jakichś głębszych reform lub istotniejszych zmian w funkcjonowaniu UE. Możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy, wprowadzona do prawa UE w latach 90-tych XX w., w przededniu rozszerzenia o kilkanaście państw z Europy Środkowej i Wschodniej, miała stanowić przynajmniej częściowe rozwiązanie dylematu jak pogodzić poszerzanie UE (i zwiększające się w związku z tym jej różnicowanie) z pogłębianiem integracji – koniecznym przynajmniej w takim stopniu, aby to poszerzanie nie doprowadziło do paraliżu funkcjonowania UE i aby tak liczna UE była gotowa skutecznie sprostać pojawiającym się politycznym, gospodarczym czy militarnym wyzwaniom. W opinii Jana Barcza, zwiększenie elastyczności w UE jest rzeczą „naturalną” i ma pozwalać na „uwzględnianie specyfiki poszczególnych państw” UE oraz „zapobiegać budowaniu ‘na zewnątrz’ Unii form współpracy grupowej”²³. Jak natomiast stwierdziła Danuta Hübner, „to, co nazywa się [...] wzmocnioną współpracą jest ważnym elementem stymulującym integrację. Napędza jej rozwój”²⁴. TA i TN miały więc przygotować UE na przyjęcie grupy kilkunastu państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Państwami, które najbardziej naciskały na wprowa-

²³ J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, w: *Traktat z Lizbony...*, red. J. Barcz, s. 85.

²⁴ *Przesilenie przed dobrym finałem. Rozmowa z Danutą Hubner*, „Tygodnik Powszechny”, nr 25 (2814) z 22 VI 2003.

dzenie do TA postanowień o możliwości ustanowienia wzmocnionej współpracy były Francja i Niemcy²⁵. Z drugiej strony, zasadnicze pogłębienie integracji na początku lat 90-tych XX w. jakim było m.in. samo ustanowienie Unii Europejskiej, rozpoczęcie procesu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, sformalizowanie integracji w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (tzw. II filar) oraz w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tzw. III filar) spotkało się z różnym przyjęciem ze strony niektórych państw UE, które już w tej strukturze były – głównie chodzi tutaj oczywiście o Wielką Brytanię i Danię. TL to kolejny dokument, który ma na celu przygotowanie do sprawnego i skutecznego funkcjonowania UE liczącą już 27 państw z perspektywą kolejnych rozszerzeń oraz rozwiązanie problemu niechęci niektórych państw UE do pogłębiania integracji, szczególnie w sferach innych niż gospodarka.

Stworzenie możliwości zróżnicowania tempa i zakresu integracji w UE w jej ramach prawnych może mieć w powyższym kontekście dwojaki wpływ na dalszy rozwój procesu integracji²⁶. Po pierwsze, państwa które będą taką wzmocnioną współpracę ustanawiać mogą stać się swoistą grupą pionierską, która wytycza nowe rozwiązania, które po jakimś czasie będą stawać się udziałem kolejnych członków UE. Z takim modelem (choć oczywiście nie będącym formalnie wzmocnioną współpracą) mamy do czynienia np. w ramach UGiW – do pierwszych 11 państw UE zakwalifikowanych do trzeciego etapu unii walutowej dołączyło kolejne sześć krajów, a w przyszłości do strefy euro dołączą najprawdopodobniej kolejne państwa UE. Po drugie, możliwość podjęcia tylko przez część państw UE decyzji o ustanowieniu wzmocnionej współpracy i pogłębieniu integracji może działać jak swego rodzaju „straszak” na pozostałe kraje UE, które do takiego pogłębienia podchodzą z dystansem czy nawet z niechęcią. Obawa przed marginalizacją, nie uczestniczeniem w pełni w procesie integracji czy też pozycja członka UE „drugiej” („trzeciej”?) kategorii może skłonić takie kraje jednak do włączenia się w działania zmierzające do pogłębienia integracji – chociażby z uzasadnieniem, że lepiej w takim przedsięwzięciu uczestniczyć i próbować wpływać na treść zmian zgodnie z własnym interesem „od środka” niż stać z boku i nie mieć na nie wpływu. Jeszcze przed decyzją o ustanowieniu wzmocnionej współpracy po raz pierwszy, Paweł Świeboda pisał, że chociaż nie została ona dotychczas uruchomiona, to taka perspektywa „była wielokrotnie przywoływana w celu wywarcia presji na niektórych uczestników procesu decyzyjnego”²⁷.

Warto więc także zauważyć, że w pewnych okolicznościach wzmocniona współpraca może stanowić bardzo poważne wyzwanie lub nawet zagrożenie dla całego procesu integracji. Po pierwsze, te państwa UE, które nie będą chciały brać udziału w jakimś przedsięwzięciu integracyjnym UE mogą postrzegać możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy przez pozostałe kraje UE jako swego rodzaju „szantaż”. W efekcie, uczestnictwo w takim projekcie integracyjnym może być odbierane jako w pewnym

²⁵ K. Kik, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej*, w: *Reformowanie Unii Europejskiej (w kręgu Traktatu Nicejskiego)*, red. K. Kik, Kielce 2002, s. 12–14; A. Graś, *Polska a zasada elastyczności na przykładzie *acquis Schengen**, w: *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, red. Z. Czachór, Warszawa 2002, s. 36.

²⁶ T. Kubin, op. cit., s. 190–192.

²⁷ P. Świeboda, op. cit., s. 295.

stopniu „wymuszone”, gdyż decyzja o udziale w nim będzie podjęta bardziej z obawy przed pozostaniem poza głównym nurtem integracji i zmarginalizowaniem jakiegoś państwa, niż z powodu postrzegania uczestnictwa w nim jako zgodnego z interesami tego kraju i autentycznej chęci pogłębienia integracji.

Po drugie, gdyby wzmocniona współpraca miała być podejmowana bardzo często, a na dodatek wykształciłaby się grupa państw UE uczestnicząca we wszystkich (czy w zdecydowanej większości) takich przedsięwzięć – swoista „awangarda” o wyraźnie głębszym stopniu zintegrowania w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE – wtedy wzmocniona współpraca mogłaby stać się czynnikiem powodującym raczej dezintegrację w ramach UE i sprzyjającym zróżnicowaniu państw UE aniżeli sprzyjać pogłębieniu integracji. W efekcie np. Jose M. de Areilza wyraził opinię, że „w końcu może dojść do tego, że same słowa ‘Wspólnota’ czy ‘Unia’ będą wywoływać cyniczne uśmiechy”²⁸. Obawy co do tego, że następstwem ustanowienia wzmocnionej współpracy może być trwałe zróżnicowanie wśród państw UE wyraża także np. Ryszard Stemplowski, który w związku z tym stwierdza, że „nie wolno nam dopuścić do tego, żeby w Unii Europejskiej doszło do odwzorowania struktury centrum – peryferie, która funkcjonuje w systemie światowym ze wszystkimi negatywnymi dla nas skutkami”. W związku z tym autor ten formułuje swoje stanowisko wobec wzmocnionej współpracy: „wzmocniona współpraca – tak, ale nie może ona prowadzić ani do powstania nowej unii w UE ani „unii wyższego poziomu” poza UE”²⁹.

Po trzecie wreszcie, należy tutaj zwrócić uwagę na problem zgodności wzmocnionej współpracy z takimi podstawowymi zasadami integracji w ramach UE i unijnego prawa jak zasada solidarności, równości państw członkowskich oraz jedności norm prawa UE. Analizując te zależności, Sławomir Dudziak wyraża opinię, że wzmocniona współpraca powinna być „postrzegana jako wyjątek” od tych zasad i „wprowadzana w życie tylko w takim przypadku, gdy nie powoduje to uzasadnionych wątpliwości co do jej zgodności z powszechnie obowiązującymi normami prawa unijnego”³⁰. Bowiem umożliwia ona „zastąpienie, przynajmniej w niektórych sprawach, solidarnego dążenia wszystkich państw członkowskich do osiągnięcia określonych celów integracyjnych przez działania niektórych tylko państw”. Prowadzi również do osłabienia takich mechanizmów, na których opiera się UE jak wyłączna inicjatywa prawodawcza Komisji (bowiem to państwa członkowskie są inicjatorami ustanowienia wzmocnionej współpracy i one decydują o jej zakresie, treści, charakterze itp.) czy „dążenie w procedurze prawodawczej do kompromisu”. Wzmocniona współpraca „wprowadza także odstępstwa od zasady równości państw członkowskich” wobec unijnego prawa „prowadzi bowiem do nieuzasadnionego zróżnicowania praw i obowiązków państw członkowskich w zależności od tego czy i ewentualnie w ilu kręgach współpracy uczestniczą”. Ponadto, częste stosowanie wzmocnionej współpracy „skutkować będzie również postępująca frag-

²⁸ J. M. de Areilza, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej a nowy ustrój europejski*, w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 73.

²⁹ R. Stemplowski, *Wzmocniona współpraca a uniwersalizm w Unii Europejskiej*, w: *Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001, s. 134–135. Zob. także R. Stemplowski, *Integracja w integracji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2002, nr 6 (10), s. 5–11.

³⁰ S. Dudziak, *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 28–29.

mentaryzacją systemu prawnego” UE „oraz jego indywidualizacją” i „postępującą erozją zasady jednności porządku wspólnotowego”³¹. Gdyby wzmocniona współpraca miała być podejmowana bardzo często i to przez różne grupy państw, nieuchronnie prowadziłyby to do coraz większego zróżnicowania norm prawnych w państwach członkowskich co, oprócz naruszenia podstawowych zasad, na których opiera się porządek prawny UE, mogłoby także oznaczać zaprzeczenie idei wdrażania takich regulacji prawnych i w taki sposób, aby ułatwiały one np. funkcjonowanie przedsiębiorstwom i konsumentom na wspólnym rynku czy obywatelom w unijnej przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Z drugiej strony, zdaniem np. Władysława Czaplńskiego „dotychczasowe próby odejścia od zasady jednolitego i bezpośredniego obowiązywania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich wywarły pozytywny wpływ na rozwój Unii Europejskiej”³².

Po czwarte, ten ostatni problem ściśle wiąże się z jeszcze jednym ciekawym zagadnieniem. Chodzi mianowicie o to, czy „istnieje możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach już istniejącej wzmocnionej współpracy (tzw. model wielopoziomowy) albo utworzenia kolejnej wzmocnionej współpracy w tej samej dziedzinie, w której już jedna funkcjonuje (tzw. model równoległy)”³³ – a jest to przecież przynajmniej teoretycznie możliwe w sytuacji, w której do ustanowienia wzmocnionej współpracy wystarczy tylko dziewięć państw UE. W prawie UE brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących tego problemu. W praktyce oczywiście byłoby to na pewno niełatwe, a jeśli już doszłoby do tego, to oznaczałoby bardzo daleko idącą komplikację prawa UE. Wydaje się, że gdyby już pojawiły się propozycje zmierzające w takim kierunku, to rolę do odegrania miałyby tutaj Komisja, do której zainteresowane państwa UE składają stosowny wniosek i która następnie przedkłada wniosek Radzie ale może też tego odmówić przedstawiając uzasadnienie. W interesującej nas w tym miejscu kwestii można przypuszczać, że takim uzasadnieniem mogłoby być naruszenie spójności systemu prawnego UE, którego przecież „strażnikiem” jest Komisja.

Tak więc rozwój wzmocnionej współpracy pomiędzy państwami UE może wiązać się z wystąpieniem całego szeregu problemów i wyzwań. Oprócz tych wskazanych już powyżej, uzasadnione byłoby też chyba postawienie jeszcze jednego pytania: czy ustanawianie wzmocnionej współpracy i pogłębianie zróżnicowania integracji w ramach UE nie doprowadzi do spadku poczucia przynależności do jednej i tej samej wspólnoty? Spadek takiego poczucia może dotyczyć zarówno społeczeństw jak i elit rządzących w państwach UE, a w rezultacie mogłoby chyba stanowić bardzo poważne zagrożenie dla całego procesu integracji ze wszystkimi jego osiągnięciami.

Niewykluczone, że wykorzystywanie możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy dla osiągnięcia określonych celów w negocjacjach dotyczących przyjmowania aktów prawnych w UE, zmian w funkcjonowaniu unijnych polityk itp. lub nawet jej

³¹ Ibidem, s. 37–38.

³² W. Czaplński, *Koncepcja ściślejszej współpracy w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3–4, s. 89.

³³ K. Rokicka, *Wzmocniona współpraca w wymiarze sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych UE*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 93.

podejmowanie może stać się coraz częstsze. Jeszcze bowiem wśród priorytetów prezydencji Francji w UE w drugiej połowie roku 2000 – a więc w okresie, w którym zawarto TN – znalazło się stwierdzenie, że wzmocniona współpraca „musi funkcjonować i bardziej elastycznie, i bardziej skutecznie, tak by jej rola w przyszłości – co jest bardzo prawdopodobne – była kluczowa”³⁴. Później TN oraz TL w istocie ułatwiły ustanawianie wzmocnionej współpracy i poszerzyły zakres dziedzin, w których jest to możliwe. W 2010 r. taka możliwość została po raz pierwszy wykorzystana i wydaje się, że to raczej nie koniec na tym. Można tak sądzić np. na podstawie słów komisarza ds. rynku w Komisji Europejskiej Michela Barniera. W wywiadzie prasowym na pytanie o to, czy jest prawdą, że Komisja chce ominąć opór Włoch i Hiszpanii i wprowadzić regulacje dotyczące prawa patentowego w UE na drodze wzmocnionej współpracy Michel Barnier odpowiada: „to nie ja zaproponowałem, żeby w tej sprawie uciec się do tego rozwiązania! Na Radzie UE ds. rynku słyszałem wiele głosów z wielu państw, że jeśli nie dojdziemy do jednomyślności w sprawie patentu, to trzeba skorzystać z zapisów Traktatu lizbońskiego, które pozwalają pójść dalej tym państwom, które tego sobie życzą”. Zaś w odpowiedzi na słowa dziennikarza, że takie rozwiązanie „byłoby sprzeczne z koncepcją wspólnego rynku. Jeśli raz zaczniemy robić kluby w klubie, za chwilę cała wspólnota wyleci w powietrze” M. Barnier powiedział: „to oczywiście, że wolałbym, żeby decyzja zapadła jednomyślnie. Jednak dziś mamy 25 państw gotowych zaakceptować projekt i dwa przeciw. Będę się starał jeszcze przekonać Hiszpanię i Włochy”³⁵.

³⁴ *Priorytety Prezydencji Francuskiej (1 VII 2000–31 XII 2000)*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 54.

³⁵ *Wspólny rynek to nasz wspólny problem. Rozmowa z Michelem Barnierem*, „Gazeta Wyborcza” z 22 października 2010, s. 39.