

Komentarze natolińskie

1(20)/2013

ARTUR GRUSZCZAK

Zjeść ciastko i mieć ciastko ...

Brytyjski dylemat wyłączenia z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zacytowane w tytule komentarza znane angielskie powiedzenie dobrze oddaje dylemat, przed którym stoją rząd Davida Camerona oraz parlament Zjednoczonego Królestwa od czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony. Dotyczy on możliwości wyłączenia Wielkiej Brytanii z uczestnictwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, a więc rozległego obszaru współpracy i integracji dotyczącej swobody przepływu osób w UE, ochrony granic, współpracy sądowej, a także mechanizmów i instytucji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Stanowisko rządu premiera Camerona, wyrażone 9 lipca br.

przez ministra spraw wewnętrznych Theresę May, odzwierciedla rangę problemu, a jednocześnie pokazuje, jak Wielka Brytania stara się zdyskontować swoją pozycję w Unii Europejskiej.

Źródłem problemu jest brytyjski sceptycyzm wobec tych obszarów integracji i współpracy europejskiej, które ingerują w tradycyjnie rozumianą suwerenność państwa. Taka postawa odnosi się w szczególności do terytorium i bezpieczeństwa Zjednoczonego Królestwa. Z tego powodu Wielka Brytania jako członek Unii Europejskiej zgadzała się uczestniczyć wyłącznie w formach współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego,

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800 · fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

ochrony granic, imigracji, wiz i azylu oraz sądownictwa cywilnego i karnego, które będą miały charakter międzyrządowy i zapewnią kontrolę władz Zjednoczonego Królestwa nad metodami i efektami tej współpracy. Miało to zapobiec nadmiernemu wpływowi instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Komisji i Parlamentu Europejskiego, a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), na jurysdykcję suwerennych władz królestwa. Gdy postanowiono, że traktat amsterdamski z 1997 roku obejmie regulacjami wspólnotowymi kwestie dotyczące swobodnego przepływu osób w UE, ochrony granic oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych, Wielka Brytania zadbała o wprowadzenie do niego stosownego protokołu o wyłączeniu (*opt-out*) z unijnych regulacji prawnych dotyczących powyższych dziedzin polityki wspólnotowej. Z tego samego powodu nie przystąpiła do układu z Schengen, utrzymując kontrolę na swych granicach, w tym przede wszystkim w portach lotniczych obsługujących połączenia z krajami strefy Schengen. Brytyjski sceptycyzm uległ wzmocnieniu w trakcie prób konstytucjonalizacji Unii Europejskiej i nie osłabł podczas debaty o reformie UE, zwieńczonej przyjęciem traktatu z Lizbony w 2007 roku. Wielka Brytania uzyskała możliwość wyłączenia z całej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, czyli objęcia zasadą *opt-out* tak-

że współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

To stosunkowo radykalne rozwiązanie traktatowe budziło wiele wątpliwości nie tylko wśród przedstawicieli instytucji UE i wielu państw członkowskich, ale także w gronie przedstawicieli brytyjskich partii politycznych, władz Zjednoczonego Królestwa i ekspertów. Pragmatyczne oceny krytyków wskazywały, że brytyjskie wyłączenie może prowadzić do „wylania dziecka z kąpielą”, a więc pozbawienia się wielu korzystnych i skutecznych metod i mechanizmów służących interesom państwa, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i sądownictwa karnego. Aby ograniczyć negatywne skutki nieuczestniczenia we współpracy unijnej, Wielka Brytania uzyskała możliwość włączenia (*opt-in*), a więc przyjęcia i stosowania tych środków prawa wspólnotowego, które uznała za korzystne dla jej interesów. Zasada ta, określana jako *cherry picking* polega na wybieraniu „smakowitych wisierek” z „piętrowego tortu”, jakim jest złożona konstrukcja prawnoinstytucjonalna Unii Europejskiej. Zjednoczone Królestwo chętnie stosowało tę zasadę także do współpracy w ramach Schengen.

Zawarty z traktacie z Lizbony protokół w sprawie całkowitego wyłączenia Wielkiej Brytanii z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości był konsekwencją reformy wzmacniającej niektóre kompetencje instytucji UE we wskazanym

obszarze unijnej współpracy. Główne zastrzeżenia ze strony władz brytyjskich dotyczyły uprawnień kontrolnych Komisji Europejskiej, w tym możliwości wnoszenia skargi o naruszenie zobowiązań przez państwo członkowskie, a także pełnej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wskutek nacisków Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, do traktatu z Lizbony dołączono protokół nr 36 przewidujący pięcioletni okres przejściowy, w którym uprawnienia Komisji Europejskiej i TSUE pozosta-

na ograniczone. Wskutek postanowień tego protokołu rząd Zjednoczonego Królestwa musi podjąć decyzję w sprawie dalszego związania przepisami 133 aktów prawa unijnego odnoszących się do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych nie później niż sześć miesięcy przed upływem okresu przejściowego, tj. przed 31 maja 2014 roku. Jeżeli rząd poinformuje Radę UE o nieuznaniu pełnych uprawnień Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE w stosunku do tych aktów, przestaną one obowiązywać na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

Sformułowane w październiku 2012 roku założenia obecnego stanowiska rządu brytyjskiego były

następujące: Wielka Brytania dokona wyłączenia blokowego z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a jednocześnie skorzysta wybiórczo z klauzuli włączającej (*opt-in*) w zgodzie z interesem narodowym. Przedmiotem dyskusji stał się zakres włączenia, tj. określenie tych dziedzin i form współpracy policyjnej i sądowo-karnej, w których Wielka Brytania powinna w dalszym ciągu uczestniczyć. Zarówno rząd Davida Camerona, jak też komitet ds. Unii Europejskiej w Izbie Lordów podkreślają, że transgra-

Polityka brytyjska przypomina chęć zjedzenia ciastka: *skonsumowanie członkostwa w UE w zgodzie z brytyjskimi interesami, a jednocześnie zachowania ciastka, w postaci udziału w niektórych formach współpracy w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości.*

niczna natura współczesnych zagrożeń, takich jak terroryzm i przestępczość zorga-

nizowana, wymaga stałej i skutecznej współpracy z państwami członkowskimi i instytucjami Unii Europejskiej. Jednak w rządzącej Partii Konserwatywnej nie brakuje zwolenników maksymalnego ograniczenia wpływu prawodawstwa unijnego na wrażliwe z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa Zjednoczonego Królestwa dziedziny, takie jak sądownictwo oraz system organów przestrzegania prawa. Rzecz jasna, takie stanowisko wzbudziło zaniepokojenie i otwartą krytykę ze strony wielu eurodeputowanych, ale także komisarza ds. wewnętrznych UE.

Niedawne wystąpienie pani minister Theresy May łągodzi nieco stanowisko rządu Zjednoczonego Królestwa. Potwierdziła ona zasadę blokowego wyłączenia, a jednocześnie wybrała 35 instrumentów prawa unijnego, w stosunku do których Wielka Brytania zastosuje klauzulę włączającą. Dotyczą one współpracy policyjnej, członkostwa w Europolu (europejska agencja policyjna) i Eurojuście (europejska agencja współpracy sądowej w sprawach karnych), wymiany informacji kryminalnych, operacji kryzysowych. Najbardziej widoczną zmianą było włączenie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydania do katalogu środków objętych klauzulą włączającą. Dotychczas rząd Camerona ostro krytykował unijną decyzję ramową w tej sprawie twierdząc, że Wielka Brytania z uwagi na duży napływ obywateli UE, zwłaszcza z nowych państw członkowskich, ponosi ciężar realizowania nakazów dotyczących zarzutów błahych z punktu widzenia prawa obowiązującego w Zjednoczonym Królestwie. Powoduje to obciążenie sądów i organów ścigania, wysokie koszty administracyjne i problemy organizacyjne. Minister May w swym wystąpieniu podkreślała korzyści dla bezpieczeństwa narodowego Wielkiej Brytanii wynikające ze skuteczności ścigania sprawców przestępstw dokonanych na terytorium Zjednoczonego Królestwa, którzy przebywają poza granicami tego państwa. Wydaje się, że swoją rolę odegrał koalicyjny partner torysów.

Wicepremier z ramienia liberalnych demokratów Nick Clegg podkreślił, że jego partia nie poprze decyzji wykluczającej korzystanie Wielkiej Brytanii z unijnego mechanizmu ekstradycyjnego i wskazał na wiele korzyści dla międzynarodowego ścigania karnego, jakie wiążą się ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania.

Władze Zjednoczonego Królestwa stoją przed wyborem optymalnego dla ich interesów stanowiska, by nie narazić się zbyt swym europejskim partnerom, a przy tym uczynić zadość obywatelom Zjednoczonego Królestwa, coraz bardziej sceptycznych wobec członkostwa w Unii Europejskiej. Przypomina to chęć zjedzenia ciastka, a więc skonsumowania członkostwa w UE w zgodzie z brytyjskimi interesami, a jednocześnie zachowania ciastka, w postaci udziału w niektórych formach współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wielka Brytania wielokrotnie dawała przykłady skuteczności na forum UE, gdy w grę wchodziły jej interesy narodowe. W komentowanym tu przypadku nie będzie inaczej, rząd Zjednoczonego Królestwa za zgodą parlamentu przeforsuje takie rozwiązanie, które będzie dla niego optymalne. Niestety, wpłynie ono na osłabienie wiarygodności i skuteczności unijnych mechanizmów współpracy stosowanych przez pozostałe państwa członkowskie i wzmocni rozwarstwienie Unii na bliższe i dalsze kręgi integracji.

Dr hab. ARTUR GRUSCZAK *jest adiunktem na
wydziale Nauk Politycznych i Stosunków
Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
i ekspertem Centrum Europejskiego Natolin.*

(lipiec 2013)