

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej a zróżnicowanie integracji w UE

Wstęp

29 marca 2017 r., w konsekwencji referendum z 23 czerwca 2016 r., premier Wielkiej Brytanii Theresa May złożyła Radzie Europejskiej notyfikację¹ o zamiarze wyjścia tego państwa z Unii Europejskiej w trybie art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)². Oznacza to, że w ciągu dwóch lat od tego dnia Wielka Brytania prawdopodobnie (choć nie jest to przesądzone i możliwe jest zatrzymanie tego procesu) opuści UE. Zgodnie z art. 50 TUE okres ten może być przedłużony za porozumieniem stron³.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE (tzw. brexit) wiąże się z bardzo wieloma niezwykle doniosłymi konsekwencjami, zarówno dla UE, jak i dla samej Wielkiej Brytanii. Między innymi pokazuje, że proces integracji i członkostwo w UE są odwracalne. Oznacza konieczność wypracowania rozwiązań dotyczących warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z UE w odniesieniu do budżetu UE i zobowiązań finansowych stron, swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału, funkcjonowania instytucji UE itd.

* Dr hab. **Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: tomasz.kubin@us.edu.pl.

¹ European Commission, *Statement by the European Council (Art. 50) on the UK notification*. Statement/ 17/793, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-793_en.htm?locale=en (dostęp 29.03.2017).

² Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83, 30.03.2010.

³ Pozostanie Wielkiej Brytanii w UE jest możliwe z powodu wydarzeń politycznych w tym państwie, np. przeprowadzenia i odrzucenia w referendum warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z UE zawartych w traktacie o wyjściu (analogicznie jak ma to miejsce w przypadku referendum akcesyjnych dotyczących warunków przystąpienia państwa do UE zawartych w traktacie akcesyjnym), albo zmiany w nastawieniu opinii publicznej w Wielkiej Brytanii i dojścia do władzy partii opowiadającej się za pozostaniem tego państwa w UE.

oraz przyszłych relacji politycznych i gospodarczych tych dwóch podmiotów. Osłabi także potencjał polityczny, gospodarczy i militarny UE. Może mieć także duże konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej w Wielkiej Brytanii i relacji części składowych Zjednoczonego Królestwa – w referendum z 23 czerwca 2016 r. większość głosujących w Szkocji, Irlandii Północnej i Gibraltarze opowiedziała się za pozostaniem w UE.

Zjawiskiem, z którym mieliśmy do czynienia od początku procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich (a później UE), ale które od mniej więcej dekady szczególnie przybiera na sile i coraz mocniej wpływa na kształt i funkcjonowanie Unii Europejskiej, jest zróżnicowanie integracji w UE między jej państwami członkowskimi. Głównym kryterium jest udział w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej (UGiW); kryzys gospodarczy po 2008 r. i podjęte w związku z nim reformy strefy euro tę linię podziału w UE jeszcze pogłębiły. Drugim procesem szczególnie istotnym dla zróżnicowania integracji w UE jest rozwój wzmocnionej współpracy państw Unii.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE oraz postępujące zróżnicowanie integracji w ramach tej organizacji to dwa niezwykle istotne procesy, które bardzo mocno będą oddziaływać na kształt i funkcjonowanie UE. Dlatego głównym celem niniejszego opracowania jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób wyjście Wielkiej Brytanii z UE wpłynie na proces różnicowania integracji w UE. Punktem wyjścia dla realizacji tego celu będzie zarys pozycji Zjednoczonego Królestwa w UE w kontekście zróżnicowania integracji w Unii, tzn. identyfikacja najważniejszych wyłączeń tego państwa spod *acquis communautaire* UE, zawartych przede wszystkim w prawie pierwotnym Unii. W trzeciej części artykułu dokonana zostanie próba wskazania konsekwencji wyjścia Wielkiej Brytanii z UE dla pogłębienia się różnic w integracji państw Unii. W podsumowaniu zawarto najważniejsze wnioski.

Specyfika członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej w kontekście zróżnicowania integracji

Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot Europejskich wraz z Irlandią oraz Danią. Podstawę prawną stanowił traktat akcesyjny z 1972 r.⁴, które-

⁴ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the French Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands (Member States of the European Communities), the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the accession of the Kingdom of

go stroną była także Norwegia. W związku z negatywnym wynikiem referendum akcesyjnego w Norwegii w 1972 r. i tym, że państwo to nie przystąpiło do WE, 1 stycznia 1973 r. Rada podjęła decyzję uwzględniającą ten fakt i dostosowującą postanowienia traktatu akcesyjnego do przyjęcia do WE tylko trzech nowych państw⁵.

Jednym ze źródeł zróżnicowania (o charakterze tymczasowym) integracji w ramach WE (UE) są tzw. okresy przejściowe, czyli postanowienia traktatów akcesyjnych, na mocy których dane państwo przystępujące do WE (UE) nie musi przyjmować *acquis communautaire* w pełni w chwili akcesji, ale ma pewien czas na dostosowanie swojego prawa do prawa WE (UE). Traktat akcesyjny z 1972 r. siłą rzeczy był pierwszym, w którym zastosowano takie regulacje. Najistotniejsze z nich były następujące.

Zasadniczo, zgodnie z art. 29 konwencji wiedeńskiej⁶, umowy międzynarodowe wiążą państwa, które je zawarły, w odniesieniu do całego ich terytorium. Jednak już w Traktacie ustanawiającym EWG⁷ (art. 227) warunki stosowania niektórych jego postanowień dotyczące niektórych polityk EWG w odniesieniu do Algierii i francuskich departamentów zamorskich mogły być inne. Na mocy art. 26(2) traktatu akcesyjnego z 1972 r. analogiczne postanowienie dodano w odniesieniu do „krajów i terytoriów zamorskich mających szczególne stosunki ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej”. Należy dodać, że po wejściu w życie TL sytuacja wygląda tak, że w art. 52(1) TUE potwierdzono ww. zasadę z konwencji wiedeńskiej, a w ustępie 2 tego artykułu znajduje się odwołanie do art. 355 TFUE⁸, który dotyczy terytoriów zależnych od państw członkowskich UE, w odniesieniu do których traktaty mają ograniczone lub szczególne zastosowanie. Wśród nich znajdują się także kraje i terytoria zamorskie Wielkiej Brytanii.

Zgodnie z traktatem akcesyjnym z 1972 r. traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (art. 25(b)), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 26(b)) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art.

Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community, O.J. L 73, 27.03.1972.

⁵ Council Decision of the European Communities of 1 January 1973 adjusting the documents concerning the accession of the new Member States to the European Communities, O.J. L 2, 01.01.1973.

⁶ *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*, oprac. S.E. Nahlik, PISM, Warszawa 1971.

⁷ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, „Zbiór Dokumentów”, nr 5/1957.

⁸ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83, 30.3.2010.

27(b)) nie miały zastosowania do baz wojskowych Wielkiej Brytanii na Cyprze, a do Wysp Normandzkich i do Wyspy Man tylko w zakresie niezbędnym do wykonania porozumień dotyczących tych wysp zawartych w decyzji Rady z 22 stycznia 1972⁹ (art. 25(c), art. 26(c) oraz art. 27(d)). Wyjątkowe traktowanie mieszkańców Wysp Normandzkich i Wyspy Man w kontekście przystąpienia Wielkiej Brytanii do WE zostało potwierdzone także w dołączonym do traktatu akcesyjnego z 1972 r. protokole nr 3 w sprawie przedmiotowych wysp.

W odniesieniu do Gibraltaru nie miały zastosowania akty instytucji WE dotyczące produktów wymienionych z załączniku II do TEWG (zwierzęta żywe, artykuły rolne i spożywcze) oraz harmonizacji podatków obrotowych – chyba że Rada na wniosek Komisji jednomyślnie zdecyduje inaczej (art. 28).

Stopniowo, przez kilka lat, w handlu między „starymi” państwami członkowskimi WE a przyjętymi w roku 1973, w tym Wielką Brytanią, zredukowano opłaty celne od importu (art. 32(1)) oraz opłaty inne niż cła importowe, ale mające taki sam skutek (art. 36(1)). Cła eksportowe i opłaty o takich samych skutkach w handlu między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi WE zniesiono najpóźniej do 1 stycznia 1974 r. (art. 37).

Nowe państwa członkowskie WE (w tym Wielka Brytania) znieść miały także opłaty celne o charakterze fiskalnym, przy czym mogły je zastąpić podatkiem wewnętrznym zgodnym z traktatem EWG. W przypadku stwierdzenia przez Komisję „poważnych trudności” nowego państwa członkowskiego w zastępowaniu ww. opłaty, Komisja mogła upoważnić dane państwo do jej utrzymania, pod warunkiem zniesienia jej do 1 stycznia 1976 r. (art. 38(1–3)). Komisja mogła także upoważnić Wielką Brytanię do utrzymania opłat celnych o charakterze fiskalnym lub fiskalnych elementów takich opłat na tytuł dodatkowo przez dwa lata, jeśli do 1 stycznia 1976 r. ich zamiana na podatki wewnętrzne okazałaby się, zgodnie z TEWG, niemożliwa z uwagi na brak 1 stycznia 1975 r. przepisów wspólnotowych w tej sferze, albo gdy termin na ich wykonanie przypadałby po 1 stycznia 1976 r. (art. 38(4)).

⁹ Decision of the Council of the European Communities of 22 January 1972 concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community, OJ L 73, 27.03.1972 oraz Decision of the Council of the European Communities of 22 January 1972 concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Coal and Steel Community, O.J. L 73, 27.03.1972.

Nowe państwa członkowskie, w tym Wielka Brytania, także stopniowo dostosowywały do taryf celnych EWWiS swoje taryfy celne w handlu z państwami trzecimi (art. 39).

W odniesieniu do produktów rolnych i spożywczych Wielka Brytania uzyskała prawo do utrzymywania subsydiów produkcyjnych w przypadku istnienia różnic między cenami ustalonymi w ramach systemu cen gwarantowanych w tym państwie a cenami rynkowymi będącymi konsekwencją wspólnej polityki rolnej EWG (art. 54).

Opłaty celne nakładane na import niektórych towarów objętych wspólną polityką rolną EWG w handlu między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi WE oraz między tymi ostatnimi były znoszone stopniowo, zgodnie z harmonogramem zawartym w art. 59 traktatu akcesyjnego z 1972 r. Na towary objęte wspólną polityką rolną EWG, importowane z „nowych” państw członkowskich do państw „starej” szóstki nałożono „opłatę stanowiącą czynnik ochrony przemysłu przetwórczego” (art. 61). W odniesieniu albo do wszystkich państw przystępujących do WE w 1973 r., albo tylko do Wielkiej Brytanii przyjęto także kilka innych, szczegółowych przepisów przejściowych dotyczących artykułów rolnych i spożywczych objętych wspólną polityką rolną EWG (art. 65–107). Na mocy art. 124 traktatu akcesyjnego Wielka Brytania uzyskała także prawo do wolniejszego dostosowania swoich przepisów do regulacji EWG w zakresie liberalizacji przepływu kapitału.

Można uznać, że okresów przejściowych w pełnym dostosowaniu się Wielkiej Brytanii do dorobku prawnego Wspólnot było niezbyt wiele. Dotyczyły one spraw o umiarkowanym znaczeniu z punktu widzenia celów wspólnych polityk WE (przede wszystkim EWG) i były względnie krótkie – trwały maksymalnie kilka lat. U progu lat 70. XX w. integracja w ramach WE obejmowała przede wszystkim kwestie gospodarcze, a stopień ingerencji regulacji wspólnotowych w sprawy szczególnie „wrażliwe” z punktu widzenia suwerenności państwa był relatywnie niewielki. Dlatego przez ponad dziesięć pierwszych lat swojego członkostwa we Wspólnotach Wielka Brytania nie odbiegała zasadniczo w poziomie zaangażowania w przedsięwzięcia integracyjne od pozostałych państw członkowskich WE.

Warto dodać, że o ile – jak wspomniano – w Norwegii referendum w sprawie przystąpienia tego państwa do WE odbyło się jeszcze w 1972 r., o tyle w przypadku Wielkiej Brytanii było inaczej. W tym państwie referendum (którego wynik formalnie był niewiążący) w sprawie pozostania Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich odbyło się 5 czerwca 1975 r.¹⁰ Przy fre-

¹⁰ Na temat uwarunkowań politycznych w Wielkiej Brytanii, kampanii referendalnej, szczegółowych wyników zob. np.: D. Butler, U. Kitzinger, *The 1975 Referendum*, The Macmillan Press, London, Basingstoke 1976.

kwencji wynoszącej 64,03% za pozostaniem Wielkiej Brytanii we Wspólnotach opowiedziało się 67,2% głosujących (spośród głosów ważnych), a przeciw było 32,8%¹¹.

Pierwszym bardzo istotnym i trwałym elementem stanowiącym o odmiennej pozycji Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich (Unii Europejskiej) stał się tzw. rabat brytyjski. Jego formułę, w wyniku której Wielka Brytania od 1985 r. wpłaca mniejszą składkę do budżetu UE (WE) niż wynikałoby to z ogólnych zasad, przyjęto w 1984 r. na spotkaniu Rady Europejskiej we Fontainebleau na zdecydowane żądanie ówczesnej premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher¹². Formuła ta została zapisana w decyzji Rady z 1985 r. dotyczącej finansowych zasobów własnych WE¹³, a rabat brytyjski obowiązuje do dzisiaj. Według szacunków Ministerstwa Finansów Wielkiej Brytanii, w 2016 r. wartość rabatu brytyjskiego wyniosła ok. 3,87 mld funtów. W kolejnych latach finansowych miały on wynosić: 2016–2017: 5,24 mld funtów, 2017–2018: 5,32 mld funtów, 2018–2019: 4,03 mld funtów, 2019–2020: 4,33 mld funtów, 2020–2021: 4,63 mld funtów, 2021–2022: 4,82 mld funtów¹⁴. Oczywiście w przypadku wyjścia Wielkiej Brytanii z UE wartości te zostaną zweryfikowane, a wysokość wpłat Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE po opuszczeniu Unii jest jedną z najważniejszych spraw w negocjacjach traktatu o wyjściu.

Drugim bardzo istotnym przejawem tego, że polityka Wielkiej Brytanii wobec postępu w procesie integracji między państwami WE pozostawała zdystansowana, było niezaangażowanie się tego państwa w tworzenie tzw. strefy Schengen. 14 czerwca 1985 r. pięć państw WE (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN) zawarło umowę¹⁵, na podstawie której rozpoczęto proces stopniowego znoszenia kontroli na ich wspólnych granicach. 19 czerwca 1990 r. państwa te zawarły konwencję wpro-

¹¹ V. Miller, *The 1974–75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, House of Commons Library, Briefing Paper, number 7253, 13 July 2015, s. 25.

¹² European Council meeting at Fontainebleau 25–26 June 1984. Conclusions of the Presidency, http://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau__eng_.pdf (dostęp 10.12.2017).

¹³ Council decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources (85/257/EEC, Euratom), O.J. L128, 14.05.1985.

¹⁴ HM Treasury, *European Union Finances 2016: statement on the 2016 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*, London 2017, s. 12–15, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590488/PU2027_EU_finances_2016_print_final.pdf (dostęp 10.12.2017).

¹⁵ Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, O.J. L 239, 22.09.2000.

wadzającą tę umowę w życie¹⁶. Z czasem do zbudowanej strefy Schengen przystępowały kolejne państwa WE (UE) oraz kilka państw spoza tych organizacji. Do wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu w 1999 r. umowy te oraz wypracowany później w związku z nimi dorobek pozostawały poza ramami prawnymi UE¹⁷. Wielka Brytania nie była sygnatariuszem przedmiotowych umów, nie włączyła się w ich rozwijanie i pozostaje poza strefą Schengen.

Najważniejszym kryterium różnicowania integracji między państwami UE jest członkostwo w trzecim etapie UGiW, czyli w strefie euro. UGiW została utworzona na podstawie postanowień traktatu z Maastricht ustanawiającego UE oraz zmieniającego traktat ustanawiający EWG (ze zmianą jego nazwy na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską). Sytuacja, w której nie wszystkie państwa UE spełniają kryteria udziału w trzecim etapie UGiW, była uwzględniona od samego początku – zgodnie z ówczesnym art. 109k TWE¹⁸ (obecnie art. 139 TFUE) państwa członkowskie UE, które nie spełniają wszystkich kryteriów udziału w trzecim etapie UGiW, objęte są derogacją, co oznacza, że pozostają poza strefą euro. Jednak Wielka Brytania, na podstawie stosownego protokołu dołączonego do traktatu z Maastricht, uzyskała możliwość trwałego pozostawania poza strefą euro – tak długo, dopóki rząd tego państwa nie notyfikuje Radzie zmiany swojego stanowiska w tej sprawie¹⁹.

Na podstawie stosownych protokołów dołączonych do traktatu z Maastricht Wielka Brytania uzyskała także możliwość nieuczestniczenia w „Porozumieniu w sprawie polityki społecznej”, zawartym między pozostałymi 11 ówczesnymi państwami członkowskimi UE i mającym wprowadzić w życie postanowienia Karty Socjalnej z 1989 r.²⁰

Z kolei na podstawie protokołów dołączonych do Traktatu z Amsterdamu Wielkiej Brytanii (i Irlandii) przyznano prawo do wykonywania

¹⁶ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, O.J. L 239, 22.09.2000.

¹⁷ Dorobek Schengen został włączony w ramy prawne UE na podstawie protokołu dołączonego do TUE i TWE, który to protokół był z kolei dołączony do Traktatu z Amsterdamu: Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, O.J. C 340, 10.11.1997.

¹⁸ Treaty on European Union, O.J. C 191, 29.7.1992.

¹⁹ Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Ibidem.

²⁰ *Protocol on social Policy*, Ibidem.

kontroli na granicach z innymi państwami UE (WE) bez względu na ówczesny art. 7a TWE (mówiący m.in. o swobodzie przepływu osób); analogiczne uprawnienia przyznano, na zasadzie wzajemności, innym państwom UE (WE), do których wjeżdżali ludzie z terytorium Wielkiej Brytanii (i Irlandii)²¹. Wielka Brytania (wraz z Irlandią²² oraz Danią²³) nie były związane postanowieniami ówczesnego tytułu IIIa TWE (dotyczącego wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób), chyba że państwa te wyraziłyby wolę udziału w przyjmowanych w ramach tych polityk środków i działań²⁴.

Wielka Brytania nie była stroną także kolejnej umowy mającej na celu wzmocnienie współpracy państw UE w zakresie współpracy transgranicznej, zwłaszcza w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, jaką była konwencja z Prüm²⁵ zawarta 27 maja 2005 r. przez siedem państw UE (Belgia, RFN, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Holandia i Austria). Konwencja ta została zawarta poza ramami prawnymi UE, ale kilka lat po jej przyjęciu jej postanowienia zostały włączone do dorobku prawnego UE²⁶.

Jeśli chodzi o traktat z Lizbony, to Wielka Brytania obroniła w nim swoje „czerwone linie” oraz rozszerzyła możliwości nieuczestniczenia w obszarach szczególnie „wrażliwych”²⁷. Jedną z istotniejszych zmian

²¹ *Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland, Treaty of Amsterdam...*, op.cit.

²² *Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland, Treaty on European Union...*, op.cit.

²³ *Protocol on the position of Denmark, Ibidem.*

²⁴ Szerzej na ten temat zob. M. Fletcher, *Schengen, the European Court of Justice and Flexibility Under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's 'Ins' and 'Outs'*, „European Constitutional Law Review”, vol. 5, issue 1/2009, s. 79–89.

²⁵ 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> (dostęp 15.10.2009).

²⁶ Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210, 6.8.2008 oraz decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/616/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210, 6.8.2008. Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Włączenie postanowień konwencji z Prüm do prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 5/2007.

²⁷ M. Fletcher, op.cit., s. 97.

wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony było nadanie Karcie praw podstawowych UE (KPP) mocy dokumentu prawnie wiążącego. Jednocześnie, na podstawie protokołu dołączonego do traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE na mocy TL, postanowienia zawarte w tytule IV („Solidarność”; dotyczącego m.in. praw pracowników, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ochrony zdrowia i ochrony środowiska) KPP „nie tworzą praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej” w Wielkiej Brytanii (i Polsce), chyba że państwa te „przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”²⁸.

Na podstawie TL m.in. zmieniono także przywoływane wcześniej protokoły, zgodnie z którymi niektóre państwa członkowskie nie uczestniczą we wszystkich przedsięwzięciach integracyjnych UE. W przypadku Wielkiej Brytanii państwo to nie musi uczestniczyć we wnioskach lub inicjatywach formułowanych w ramach dorobku Schengen²⁹. Wielka Brytania (i Irlandia) nie uczestniczy w przyjmowaniu środków objętych postanowieniami tytułu IV części trzeciej TFUE (dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości)³⁰. Należy jednak zaznaczyć, że Wielka Brytania uczestniczy w niektórych inicjatywach podejmowanych w ramach dorobku Schengen oraz w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W praktyce dotyczy to kilkudziesięciu inicjatyw, m.in. niektórych działań w ramach dorobku Schengen (w tym systemu informacyjnego Schengen i kontroli granicznych), Europolu, Eurojustu, Europejskiej Sieci Sądowej, europejskiego nakazu aresztowania, współpracy w zwalczaniu różnych rodzajów przestępczości³¹.

W związku z kryzysem gospodarczym po 2008 r. i problemami ze skutecznym zarządzaniem gospodarczym w UGiW państwa UE podjęły szereg działań mających na celu reformę strefy euro. Niektóre z nich, mające postać aktów prawa pochodnego UE, w naturalny sposób – ze względu na pozostawanie poza strefą euro – albo nie dotyczą Wielkiej Brytanii w ogóle, albo dotyczą tego państwa w ograniczonym zakresie. Jednak oprócz tego państwa UE przyjęły także dwie umowy poza ramami prawnymi

²⁸ Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306, 17.12.2007.

²⁹ Protokół w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, *Ibidem*.

³⁰ Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, *Ibidem*.

³¹ Pełna lista: Council of the European Union, Notification of the United Kingdom under Article 10(5) of Protocol 36 to the EU Treaties, 15398/14, Brussels, 27 November 2014.

Unii, do których Wielka Brytania się nie przyłączyła. Pierwsza z nich to Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW³², zwany potocznie paktem fiskalnym. Porozumienie co do jego zawarcia wypracowano na szczycie państw strefy euro 9 grudnia 2011 r.³³, a ostatecznie został podpisany na spotkaniu Rady Europejskiej 2 marca 2012 r. Oprócz Wielkiej Brytanii umowy tej nie podpisał także przedstawiciel Republiki Czeskiej. Druga umowa to Pakt euro plus (pierwotnie nazywany „paktem na rzecz konkurencyjności”). Został on przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r.³⁴ przez państwa strefy euro oraz przez Polskę, Bułgarię, Danię, Litwę, Łotwę i Rumunię, a jego celem jest wzmocnienie koordynacji i konkurencyjności gospodarek państw, które są jego sygnatariuszami.

W trakcie kampanii przed wyborami do Izby Gmin w 2015 r. ówczesny premier Wielkiej Brytanii David Cameron zapowiedział referendum dotyczące dalszego członkostwa tego państwa w „zreformowanej” UE. Ostatecznie zapowiadane reformy dotyczyły przede wszystkim pewnych warunków członkostwa w tej organizacji Wielkiej Brytanii i zostały zawarte w porozumieniu przyjętym na spotkaniu Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 r. Część z nich oznaczała potwierdzenie prawa Wielkiej Brytanii do nieuczestniczenia w niektórych, wskazanych wyżej wspólnych przedsięwzięciach integracyjnych UE (m.in. unia walutowa, strefa Schengen, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) oraz w działaniach UE związanych z dalszym rozwojem tych inicjatyw (m.in. w unii bankowej oraz w dalszej integracji strefy euro). Stwierdzono także, że Zjednoczone Królestwo „nie jest zobowiązane do dalszej integracji politycznej z Unią Europejską”. Zamierzano także wprowadzić pewne zmiany dotyczące swobody przepływu osób, przede wszystkim po to, aby ograniczyć możliwości nadużywania systemów zabezpieczenia socjalnego przez imigrantów przybywających z innych państw UE³⁵.

³² Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf (dostęp 19.03.2012).

³³ Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela, 26 października 2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf (dostęp 16.01.2012).

³⁴ *Pakt euro plus. Ścisłejsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji*, Rada Europejska 24–25 marca 2011. Konkluzje. Załącznik I, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf (dostęp 19.03.2012).

³⁵ *Posiedzenie Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 r. Konkluzje. EUCO 1/16*. Bruksela, 19 lutego 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pl/pdf> (dostęp 25.07.2017).

Przyjęte ustalenia miały stać się skuteczne w dniu, w którym rząd Zjednoczonego Królestwa poinformowałby sekretarza generalnego Rady, że państwo to postanowiło pozostać członkiem UE. Jednak w referendum przeprowadzonym 23 czerwca 2016 r. większość obywateli Wielkiej Brytanii opowiedziała się za wystąpieniem tego państwa z UE. W rezultacie wspomniane ustalenia ze spotkania Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 r. przestały obowiązywać, a 29 marca 2017 r., jak wspomniano we wstępie, premier Theresa May złożyła Radzie Europejskiej notyfikację o zamiarze wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej w trybie art. 50 TUE.

Znaczenie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej dla zróżnicowania integracji w UE

Gdy weźmie się pod uwagę historię akcesji, liczbę, charakter i znaczenie przedstawionych wyłączeń Wielkiej Brytanii ze wspólnych polityk UE (WE) oraz, w końcu, decyzję o wyjściu, stosunki tego państwa z Unią (Wspólnotami) można uznać za najbardziej wyjątkowe wśród wszystkich państw członkowskich. Samo zaś Zjednoczone Królestwo za państwo, które przejawiało największy dystans wobec procesu integracji, szczególnie tych jej aspektów, które wykraczały poza obszar gospodarczy i miały charakter ponadnarodowy³⁶. Dwie dekady temu Leszek Jesień napisał,

³⁶ Na temat Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej zob. np. R.J. Liber, *British Politics and European Unity: Parties, Elites, and Pressure Groups*, University of California Press, Berkeley 1970; P. Landau-Leder, *Stosunek partii politycznych Wielkiej Brytanii do EWG (lata 1961–1975)*, PISM, Warszawa 1978; K. Łastawski, *Polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii 1945–1956. Uwarunkowania, koncepcje, rezultaty*, PWN, Warszawa 1979; *Britain and the EEC*, red. R. Jenkins, The Macmillan Press, Basingstoke 1983; J. Moon, *European Integration in British Politics 1950–1963: A Study of Issue Change*, Gower, Aldershot 1985; W. Mizagowski, *Wielka Brytania a integracja zachodnioeuropejska w latach 1979–1983*, PISM, Warszawa 1985; M. Heseltine, *The challenge of Europe. Can Britain win?*, Weidenfeld and Nicholson, London 1989; S. George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1990; *Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment*, red. S. George, Clarendon Press, Oxford 1992; M. Chisholm, *Britain on the Edge of Europe*, Routledge, London–New York 1995; M. Beloff, *Britain and European Union: Dialogue of the Deaf*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996; *Britain and European integration since the Second World War*, red. S. Greenwood, Manchester University Press, Manchester 1996; W. Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration 1945–1963*, The Macmillan Press, London 1996; *Britain for and Against Europe. British Politics and the Question of European Integration*, red. D. Baker, D. Seawright, Clarendon Press, Oxford 1998; J. Buller, *National Statecraft and European Integration. The Conservative Government*

że „stosunki Wielkiej Brytanii z Europą można w pewnym sensie opisać jako serię nieporozumień, by nie powiedzieć swoistą komedię pomyłek”³⁷. Franciszek Gołembski o polityce Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej napisał, że ma „zdecydowanie specyficzne zabarwienie”³⁸. W opinii Krzysztofa Zuby, analizującego uwarunkowania brytyjskiej polityki wobec procesu integracji europejskiej, żaden rząd Wielkiej Brytanii „nie wypracował pozytywnej wizji integracji europejskiej. [...] Przeważała zatem niemal zawsze wizja negatywna, a przynajmniej defensywna”³⁹. W szerszym kontekście, na poziomie tożsamości narodowej, nie udało się Brytyjczykom wypracować konsensusu co do idei prawdziwego zaangażowania i odgrywania wiodącej roli Zjednoczonego Królestwa w UE⁴⁰. Decyzja o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE stanowi swoiste dopełnienie i potwierdzenie zasadności tego rodzaju opinii.

Jak wspomniano we wstępie, konsekwencje opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo będą bardzo doniosłe dla obydwu stron. Jednym

and the European Union 1979–1997, Pinter, London–New York 2000; S. George, *Britain: Anatomy of a Eurosceptic state*, „Journal of European Integration”, vol. 22, no. 1/2000; M. Aspinwall, *Rethinking Britain and Europe: Plurality Elections, Party Management and British Policy on European Integration*, Manchester University Press, Manchester 2004; O.J. Daddow, *Britain and Europe since 1945: Historiographical Perspectives on Integration*, Manchester University Press, Manchester 2004; L. Miles, G. Doherty, *The United Kingdom: A cautious euro-outsider*, „Journal of European Integration”, vol. 27, no. 1/2005; D. Watts, C. Pilkington, *Britain in the European Union today*, Manchester University Press, Manchester 2005; A. Jones, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2007; N.J. Crowson, *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the Heart of Europe?*, Routledge, London 2007; M. Baimbridge, P.B. Whyman, *Britain, the Euro and Beyond*, Ashgate, Aldershot 2008; S. Wall, *A Stranger in Europe. Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, Oxford 2008; D. Gowland, A. Turner, A. Wright, *Britain and the European Integration Since 1945. On the Sidelines*, Routledge, London 2010; N.J. Crowson, *Britain and Europe: A Political History since 1918*, Routledge, Abingdon 2011; M. Pine, *Harold Wilson and Europe: Pursuing British Membership of the European Community*, I.B. Tauris, London 2012; R. Liddle, *Britain's European Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, I.B. Tauris, London 2014. Na temat różnych aspektów członkostwa Wielkiej Brytanii w UE zob. także numer specjalny „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 1/2015.

³⁷ L. Jesień, *Eurosceptyczna Brytania w: Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 175.

³⁸ F. Gołembski, *Tradycje polityki Wielkiej Brytanii a koncepcje integracji europejskiej: Wielka Brytania jako partner państw europejskich*, w: *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 198.

³⁹ K. Zuba, *Dryfujące wyspy. Europejskie dylematy Brytyjczyków*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 10.

⁴⁰ M. Bevir, O. Daddow, P. Schnapper, *Introduction. Interpreting British European Policy*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 1/2015, s. 2.

z ich najistotniejszych aspektów jest to, w jaki sposób wpłyną na dalszy proces integracji w UE, w tym na jej zróżnicowanie⁴¹.

Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię bezpośrednio po tym fakcie oznaczać będzie bardzo wyraźne zmniejszenie się zróżnicowania integracji w ramach UE. Będzie to wynikać z tego, że poza tą organizacją znajdzie się państwo, które korzystało z największej liczby różnego rodzaju wyłączeń, a więc którego polityka wobec UE bardzo mocno się do tego zróżnicowania przyczyniała. W średnim i dłuższym okresie dalsze zmiany w tej kwestii będą zależeć od dynamiki rozwoju procesu integracji w UE.

Proces integracji w ramach WE (a później UE) okazał się bardzo ekspansywny – od integracji sektorowej, dotyczącej górnictwa węgla i stali, do stanu obecnego, w którym UE wpływa na niemal wszystkie sfery życia politycznego, gospodarczego i społecznego w państwach członkowskich, a w niektórych dziedzinach ma kompetencje wyłączne (art. 3 TFUE). Unia Europejska, jako jedyna ponadnarodowa organizacja międzynarodowa w historii, ma także szereg cech charakterystycznych dla państwa.

Teoretycznie rozwój integracji, czyli włączanie do niej kolejnych dziedzin oraz pogłębianie integracji, nie jest niczym ograniczony – nigdzie w traktatach nie został określony ostateczny cel integracji. Każdy kolejny traktat zmieniający podstawy prawne UE (WE) oznaczał postęp w procesie integracji. Jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasową dynamikę procesu integracyjnego w ramach UE (WE) – napędzanego interesami różnych podmiotów osiągających korzyści z integracji oraz przesłankami ideologicznymi – należy zauważyć, że jeśli relatywnie duża grupa państw UE, szczególnie przy wsparciu ponadnarodowych instytucji UE, czyli Parlamentu Europejskiego i Komisji, dąży do pogłębienia integracji, to długotrwałe, skuteczne blokowanie tego jest bardzo trudne albo wręcz niemożliwe. Prędzej czy później tendencje do pogłębienia integracji znajdują wyraz albo w podejmowaniu kolejnych decyzji o wzmocnionej współpracy, albo w pogłębieniu integracji w ramach strefy euro, albo wręcz poza ramami prawnymi UE. Trudno bowiem domagać się prawa (przyznać jakiemuś państwu takie prawo) do blokowania współpracy innych państw, które mają taką wolę. Uwzględniając wskazane wyłączenia Wielkiej Brytanii spod reżimu

⁴¹ Zob. na ten temat zróżnicowania integracji w UE: T. Kubin, *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 9/2015, s. 57–75; T. Kubin, *Still more united than diversified? Enhanced cooperation and the progressive process of differentiated integration in the European Union and its implications*, „Progress in Economics Research”, vol. 35, s. 113–148; T. Kubin, *Enhanced cooperation, EMU reforms and their implications for differentiation in the European Union*, „Baltic Journal of European Studies”, vol. 7, no. 2(23)/2017, s. 84–106.

prawnego prawa pierwotnego oraz politykę tego państwa wobec procesu integracji, opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo będzie oznaczać, że postęp w procesie integracyjnym będzie łatwiejszy do osiągnięcia. Poza UE znajdzie się bowiem państwo, które jak do tej pory było wobec integracji – szczególnie wykraczającej poza kwestie ściśle gospodarcze – najbardziej sceptyczne. Jednocześnie ze względu na swoje znaczenie polityczne i gospodarcze Wielka Brytania miała relatywnie duży wpływ na funkcjonowanie UE i jej instytucji oraz duże możliwości blokowania decyzji i procesów, gdy uważała to za stosowne. W takich przypadkach pozycja i znaczenie Zjednoczonego Królestwa predestynowały to państwo także do roli lidera wśród państw, które w danym przypadku dążyły do podobnych celów. Wielka Brytania poza UE może oznaczać swoisty impuls do pogłębienia integracji w UE, co dla niektórych państw będzie oznaczać, że staną przed koniecznością dokonania wyboru – czy chcą się w ten proces zaangażować czy coraz bardziej pozostawać poza jego głównym nurtem.

Ewentualna zmiana traktatów, na których opiera się funkcjonowanie UE (wcześniej WE) albo kompleksowa reforma jakiejś sfery działania Unii, zawsze w istocie wpisana jest, pisząc w uproszczeniu, w jeden z dwóch podstawowych modeli integracji – międzyrządowy lub wspólnotowy (ponadnarodowy)⁴². Wyjście z UE Wielkiej Brytanii oznaczać będzie osłabienie tendencji do rozwoju współpracy międzyrządowej oraz wzmocnienie dążeń do rozwijania współpracy o charakterze wspólnotowym (ponadnarodowym). Wzmocnieniu zatem ulegną tendencje unifikacyjne w funkcjonowaniu Unii i jej wspólnych polityk.

Wielka Brytania jest najważniejszym państwem UE pozostającym poza strefą euro. Znaczenie Zjednoczonego Królestwa w tym kontekście wynika ze względów politycznych, gospodarczych oraz kulturowych. Wielka Brytania jest drugą gospodarką w całej UE i największą spośród tych, które pozostają poza strefą euro. W 2016 r. wartość PKB Wielkiej Brytanii wyniosła 2393,1 mld euro (wielkość PKB największej gospodarki w UE – Niemiec – to 3144 mld euro). Oznaczało to, że wielkość PKB Zjednoczonego Królestwa była dużo wyższa niż suma PKB wszystkich pozostałych państw UE pozostających poza strefą euro (Bułgaria: 48,12 mld euro, Republika Czeska: 176,56 mld euro, Dania: 277,49 mld euro, Chorwacja: 46,38 mld euro, Węgry: 113,73 mld euro, Polska: 425,98 mld euro, Rumunia: 169,58 mld euro, Szwecja: 465,18 mld euro. Razem: 1723,02 mld euro)⁴³. Gospodarczą wagę Wielkiej Brytanii, nie tyl-

⁴² Zob. szerzej np. J. Ruzkowski, *Wstęp do studiów europejskich: zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

⁴³ Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&xpcode=tec00001&language=en> (dostęp 11.12.2017).

ko w skali UE, wzmacniają takie czynniki, jak np. znaczenie funta jako waluty międzynarodowej, znaczenie londyńskiego City jako centrum światowych finansów, wielkość eksportu i importu, wartość inwestycji zagranicznych w Wielkiej Brytanii oraz podejmowanych za granicą przez podmioty zarejestrowane w Wielkiej Brytanii, znaczenie tego państwa jako wyznaczającego trendy i standardy w międzynarodowym obrocie gospodarczym i finansowym itp.

Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE będzie oznaczać, że państwa spoza strefy euro, które pozostają przy walutach narodowych, nie ze względu na niespełnianie kryteriów konwergencji, ale przede wszystkim ze względów politycznych i/lub z powodu przekonania, że jest to dla nich korzystne gospodarczo, utracą w ten sposób nieformalnego lidera. Może to spowodować rewizję polityki pozostawania poza strefą euro i być może zmianę dotychczasowego stanowiska. Warto zauważyć, że oprócz Danii (i oczywiście Wielkiej Brytanii) pozostałe państwa UE nie mają podstaw prawnych do tego, aby trwale pozostawać poza strefą euro, tzn. powinny dążyć do spełnienia kryteriów konwergencji i do wejścia do tej strefy.

Znaczenie ewentualnego opuszczenia UE przez Wielką Brytanię dla zmiany polityki niektórych państw Unii pozostawania poza strefą euro może być tym większe, że od kilku lat UGiW jest bardzo intensywnie reformowana, co w istocie oznacza m.in. pogłębienie integracji państw strefy euro i tym samym pogłębienie zróżnicowania integracji w UE, którego głównym kryterium jest członkostwo lub pozostawanie poza strefą euro⁴⁴. Impet reform UGiW nie słabnie; co więcej, UE ma stworzyć także instrumenty finansowe, które zachęcałyby państwa pozostające poza strefą euro do podjęcia działań, aby do niej przystąpić. We wrześniu 2017 r. w orędzii o stanie UE przewodniczący KE Jean Claude Juncker powiedział m.in.: „dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem dwóch są zobowiązane i uprawnione do przystąpienia do strefy euro po spełnieniu warunków. Państwa członkowskie, które chcą przystąpić do strefy euro, muszą mieć taką możliwość. Dlatego proponuję stworzenie instrumentu przedakcesyjnego dla strefy euro, oferującego pomoc techniczną, a nawet finansową”⁴⁵. W praktyce wzmocnienie strefy euro ma polegać na przekształceniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy funkcjonujący w ramach prawnych UE, na podstawie

⁴⁴ T. Kubin, *Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*”, nr 3 (63)/2012, s. 71–92.

⁴⁵ Komisja Europejska. J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii w 2017*, Bruksela, 13.09.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm (dostęp 15.12.2017).

art. 352 TFUE. Poza tym, w ramach budżetu UE, ma zostać utworzona „linia budżetowa” dla strefy euro, która pełniłaby następujące funkcje: pomocy w zakresie reform strukturalnych, stabilizacyjną, ochronną dla unii bankowej oraz instrumentu konwergencji pozwalającego na udzielenie pomocy przedakcesyjnej państwom spoza strefy euro⁴⁶.

Konkretyzacją ww. zapowiedzi było przedstawienie przez KE 6 grudnia 2017 r. pakietu dokumentów dotyczących reform i wzmocnienia UGiW: propozycji rozporządzenia dotyczącego ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego⁴⁷, propozycji dyrektywy o wzmocnieniu odpowiedzialności w zakresie polityki fiskalnej i średnioterminowej polityki budżetowej⁴⁸, co stanowi włączenie do ram prawnych UE postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, komunikatu na temat ustanowienia ministra gospodarki i finansów UE⁴⁹, propozycji nowelizacji rozporządzenia 2017/825 dotyczącego wzmocnienia wsparcia finansowego dla programu wspierania reform strukturalnych⁵⁰ oraz komunikatu o reformach budżetu UE mających zwiększyć stabilność finansową strefy euro oraz pomóc państwom UE spoza strefy dołączyć do niej⁵¹.

Drugim, obok członkostwa w strefie euro i pogłębiającej się integracji państw, których walutą jest euro, czynnikiem przyczyniającym się do pogłębienia zróżnicowania integracji w UE jest rozwój wzmocnionej współpracy. Pomijając w tym miejscu opis regulacji prawnych dotyczących tej formy współpracy, przypadków jej ustanowienia oraz konsekwencji jej

⁴⁶ Komisja Europejska. Przewodniczący J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017. Wnioski dotyczące przyszłości Europy, które mogą zostać wdrożone na podstawie Traktatu z Lizbony*, s. 3, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_pl.pdf (dostęp 15.12.2017).

⁴⁷ European Commission, *Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Monetary Fund*, COM(2017) 827 final, Brussels 6.12.2017.

⁴⁸ European Commission, *Proposal for a Council directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States*, COM(2017) 824 final, Brussels 6.12.2017.

⁴⁹ European Commission, *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank*, COM(2017) 823 final, Brussels 6.12.2017.

⁵⁰ European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2017/825 to increase the financial envelope of the Structural Reform Support Programme and adapt its general objective*, COM(2017) 825 final, Brussels 6.12.2017.

⁵¹ European Commission, *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. New budgetary instruments for a stable euro area within the Union framework*, COM(2017) 822 final, Brussels 6.12.2017

rozwoju dla UE⁵², należy stwierdzić, że jak do tej pory ustanowiono pięć przypadków wzmocnionej współpracy: w zakresie prawa dotyczącego rozwodów, jednolitego systemu patentowego, podatku od transakcji finansowych, praw majątkowych par międzynarodowych oraz utworzenia urzędu prokuratora europejskiego. Ponadto Rada podjęła decyzję upoważniającą do ustanowienia stałej współpracy strukturalnej, która w istocie stanowi szczególną formę ściślejszej współpracy grupy państw UE w dziedzinie obrony. Spośród tych sześciu przypadków wzmocnionej współpracy Wielka Brytania uczestniczy tylko w jednej – dotyczącej jednolitego systemu patentowego. Ponadto w odniesieniu do wzmocnionej współpracy w zakresie podatku od transakcji finansowych stanowisko Zjednoczonego Królestwa było na tyle mocno negatywne, że państwo to zdecydowało się zaskarżyć stosowną decyzję Rady do Trybunału Sprawiedliwości UE (który odrzucił zarzuty Wielkiej Brytanii)⁵³. Warto dodać, że obok Wielkiej Brytanii państwem, które bierze udział również tylko w jednej wzmocnionej współpracy – także dotyczącej jednolitego systemu patentowego – jest Dania.

Biorąc to pod uwagę, wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE będzie czynnikiem, który w przyszłości zapewne ułatwi rozwój wzmocnionej współpracy, która i tak już w ostatnich latach rozwija się dynamicznie. Stwierdzenie takie wynika stąd, że Wielka Brytania jest (obok Danii) tym państwem UE, które najmniej chętnie angażowało się w tę formę współpracy, a we wspomnianym przypadku wzmocnionej współpracy dotyczącej wprowadzenia podatku od transakcji finansowych nawet próbowało zablokować jej wprowadzenie na drodze sądowej. Będzie to oznaczać, że wzmocniona współpraca może nabrać jeszcze większego znaczenia jako czynnik różnicujący zintegrowanie państw UE.

Podsumowanie

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej będzie oznaczać opuszczenie tej organizacji przez państwo, które korzysta z największej liczby różnego rodzaju wyłączeń, które nie uczestniczy w największej liczbie wspólnych przedsięwzięć integracyjnych państw UE i które w związku z tym można uznać za najsłabiej zintegrowane z UE. Poza tym, ze wzglę-

⁵² Zob. T. Kubin, *Wzmocniona współpraca...*, op.cit., s. 67–70; T. Kubin, *Still more united...*, op.cit., s. 132–140; T. Kubin, *Enhanced cooperation...*, op.cit., s. 95–101.

⁵³ C-209/13, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2014:283. Na temat tej sprawy zob.: M. Randall, *Case C-209/13 UK v. Council: enhanced cooperation and the FTT*, „Legal Issues of Economic Integration”, vol. 41, issue 4/2014, s. 407–418.

du na swoje znaczenie i potencjał polityczny, gospodarczy, militarny itp. Wielka Brytania mogła stanowić swoisty punkt odniesienia oraz pełnić rolę nieformalnego lidera wśród tych państw UE, które niechętnie podchodziły do niektórych pomysłów oznaczających w istocie pogłębienie integracji w UE. Dlatego wyjście W. Brytanii z UE będzie oznaczać bardzo silne osłabienie tej właśnie grupy państw Unii. Jako że głównym kryterium zróżnicowania integracji w UE jest członkostwo lub pozostawanie poza strefą euro, słabsza będzie pozycja państw spoza unii walutowej.

Bezpośrednio po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię stopień zróżnicowania integracji w UE będzie mniejszy – będzie to konsekwencją tego, że państwo najslabiej zintegrowane z UE i korzystające z największej liczby wyłączeń opuści tę organizację. Pod względem wewnętrznego zintegrowania UE stanie się więc organizacją bardziej spójną, ale o słabszym potencjale politycznym, gospodarczym czy militarnym.

W dłuższym okresie zróżnicowanie to może być mniejsze z dwóch innych przyczyn. Pierwsza to ta, że państwa nieuczestniczące w pełni w niektórych wspólnych politykach UE mogą – niejako pozbawione „lidera” pod tym względem – zdecydować się na stopniowe dołączanie do państw najmocniej zaangażowanych w proces integracji, tzn. należących do strefy euro czy biorących udział w ustanowionych wzmocnionych współpracach. Głównym powodem będzie niechęć do pozostawania poza głównym nurtem integracji – ze wszystkimi tego konsekwencjami (kosztami politycznymi i gospodarczymi) – w grupie państw coraz mniejszej i słabszej politycznie i gospodarczo. Drugą przyczyną jest to, że opuszczenie UE przez państwo najslabiej z nią zintegrowane i sceptyczne (niechętne) wobec kontynuowania procesu pogłębiania integracji może oznaczać, że pogłębienie to stanie się łatwiejsze.

Jednak w przypadku gdyby do takiego pogłębienia rzeczywiście doszło, a opuszczenie UE przez Wielką Brytanię okazało się impulsem do pogłębienia integracji, to nie wszystkie państwa UE mogą chcieć się w niej w pełni zaangażować. Ewentualna decyzja jakiegoś państwa lub grupy państw o nieuczestniczeniu w jakimś przedsięwzięciu integracyjnym, którego podjęcie stało się możliwe po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię, będzie w rezultacie oznaczać wzrost zróżnicowania integracji w UE.

Bibliografia

- Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, O.J. L 239, 22.09.2000.
- Aspinwall M., *Rethinking Britain and Europe: Plurality Elections, Party Management and British Policy on European Integration*, Manchester University Press, Manchester 2004.
- Baimbridge M., Whyman P.B., *Britain, the Euro and Beyond*, Ashgate, Aldershot 2008.
- Barcz J., *Włączenie postanowień konwencji z Prüm do prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 5/2007.
- Beloff M., *Britain and European Union: Dialogue of the Deaf*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996.
- Bevir M., Daddow O., Schnapper P., *Introduction. Interpreting British European Policy*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 1/2015.
- Britain and European integration since the Second World War*, red. S. Greenwood, Manchester University Press, Manchester 1996.
- Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment*, red. S. George, Clarendon Press, Oxford 1992.
- Britain and the EEC*, red. R. Jenkins, The Macmillan Press Basingstoke 1983.
- Britain for and Against Europe. British Politics and the Question of European Integration*, red. D. Baker, D. Seawright, Clarendon Press, Oxford 1998.
- Buller J., *National Statecraft and European Integration. The Conservative Government and the European Union 1979–1997*, Pinter, London–New York 2000.
- Butler D., Kitzinger U., *The 1975 Referendum*, The Macmillan Press, London-Basingstoke 1976. C-209/13, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Council of the European Union, ECLI:EU:C:2014:283.
- Chisholm M., *Britain on the Edge of Europe*, Routledge, London–New York 1995.
- Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, O.J. L 239, 22.09.2000.
- Council decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources (85/257/EEC, Euratom), O.J. L128, 14.05.1985.

- Council Decision of the European Communities of 1 January 1973 adjusting the documents concerning the accession of the new Member States to the European Communities, O.J. L 2, 1.01.1973.
- Council of the European Union, Notification of the United Kingdom under Article 10(5) of Protocol 36 to the EU Treaties, 15398/14, Brussels, 27 November 2014.
- Crowson N.J., *Britain and Europe: A Political History since 1918*, Routledge, Abingdon 2011.
- Crowson N.J., *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the Heart of Europe?*, Routledge, London 2007.
- Daddow O.J., *Britain and Europe since 1945: Historiographical Perspectives on Integration*, Manchester University Press, Manchester 2004.
- Decision of the Council of the European Communities of 22 January 1972 concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community, OJ L 73, 27.03.1972
- Decision of the Council of the European Communities of 22 January 1972 concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Coal and Steel Community, O.J. L 73, 27.03.1972.
- Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210, 6.8.2008.
- Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/616/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210, 6.8.2008.
- European Commission, *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. New budgetary instruments for a stable euro area within the Union framework*, COM(2017) 822 final, Brussels 6.12.2017.
- European Commission, *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank*, COM(2017) 823 final, Brussels 6.12.2017.
- European Commission, *Proposal for a Council directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States*, COM(2017) 824 final, Brussels 6.12.2017.

- European Commission, *Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Monetary Fund*, COM(2017) 827 final, Brussels 6.12.2017.
- European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2017/825 to increase the financial envelope of the Structural Reform Support Programme and adapt its general objective*, COM(2017) 825 final, Brussels 6.12.2017.
- European Commission, *Statement by the European Council (Art. 50) on the UK notification*. Statement/17/793, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-793_en.htm?locale=en (dostęp 29.03.2017).
- European Council meeting at Fontainebleau 25–26 June 1984. Conclusions of the Presidency, http://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau__eng_.pdf (dostęp 10.12.2017).
- Fletcher M., *Schengen, the European Court of Justice and Flexibility Under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's 'Ins' and 'Outs'*, „European Constitutional Law Review”, vol. 5, issue/2009.
- George S., *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- George S., *Britain: Anatomy of a Eurosceptic State*, „Journal of European Integration”, vol. 22, no. 1/2000.
- Gołembski F., *Tradycje polityki Wielkiej Brytanii a koncepcje integracji europejskiej: Wielka Brytania jako partner państw europejskich*, w: *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998.
- Gowland D., Turner A., Wright A., *Britain and the European Integration Since 1945. On the Sidelines*, Routledge, London 2010.
- Heseltine M., *The challenge of Europe. Can Britain win?*, Weidenfeld and Nicholson, London 1989.
- HM Treasury, *European Union Finances 2016: statement on the 2016 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*, London 2017, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590488/PU2027_EU_finances_2016_print_final.pdf (dostęp 10.12.2017).
- Jesień L., *Eurosceptyczna Brytania w: Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998.
- Jones A., *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2007.
- Kaiser W., *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration 1945–1963*, The Macmillan Press, London 1996.
- Komisja Europejska, J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii w 2017*, Bruksela, 13.09.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm (dostęp 15.12.2017)

- Komisja Europejska. Przewodniczący J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017. Wnioski dotyczące przyszłości Europy, które mogą zostać wdrożone na podstawie Traktatu z Lizbony*, s. 3, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_pl.pdf (dostęp 15.12.2017).
- 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> (dostęp 15.10.2009).
- Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*, oprac. S.E. Nahlik, PISM, Warszawa 1971.
- Kubin T., *Enhanced cooperation, EMU reforms and their implications for differentiation in the European Union*, „Baltic Journal of European Studies”, vol. 7, no. 2(23)/2017.
- Kubin T., *Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3 (63)/2012.
- Kubin T., *Still more united than diversified? Enhanced cooperation and the progressive process of differentiated integration in the European Union and its implications*, „Progress in Economics Research”, vol. 35/2016.
- Kubin T., *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 9/2015.
- Landau-Leder P., *Stosunek partii politycznych Wielkiej Brytanii do EWG (lata 1961–1975)*, PISM, Warszawa 1978.
- Liber R.J., *British Politics and European Unity: Parties, Elites, and Pressure Groups*, California University Press, Berkeley 1970.
- Liddle R., *Britain's European Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, I.B. Tauris, London 2014.
- Łastawski K., *Polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii 1945–1956. Uwarunkowania, koncepcje, rezultaty*, PISM, Warszawa 1979.
- Miller V., *The 1974–75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, House of Commons Library, Briefing Paper, number 7253, 13 July 2015.
- Mizagowski W., *Wielka Brytania a integracja zachodnioeuropejska w latach 1979–1983*, PISM, Warszawa 1985.

- Miles L., Doherty G., *The United Kingdom: A cautious euro-outsider*, „Journal of European Integration”, vol. 27, no. 1/2005.
- Moon J., *European Integration in British Politics 1950-1963: A Study of Issue Change*, Gower, Aldershot 1985.
- Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela, 26 października 2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf (dostęp 16.01.2012).
- Pakt euro plus. Ścisłjsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji*, Rada Europejska 24–25 marca 2011 roku. Konkluzje. Załącznik I, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf (dostęp 19.03.2012).
- Pine M., *Harold Wilson and Europe: Pursuing British Membership of the European Community*, I.B. Tauris, London 2012.
- Posiedzenie Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 r. Konkluzje. EUCO 1/16*. Bruksela, 19 lutego 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pl/pdf> (dostęp 25.07.2017).
- Randall M., *Case C-209/13 UK v. Council: enhanced cooperation and the FTT*, „Legal Issues of Economic Integration”, vol. 41/2014, issue 4.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich: zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf (dostęp 19.03.2012).
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, „Zbiór Dokumentów”, nr 5/1957.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306, 17.12.2007.
- Treaty between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the French Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands (Member States of the European Communities), the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community, O.J. L 73, 27.03.1972.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, O.J. C 340, 10.11.1997.
- Treaty on European Union*, O.J. C 191, 29.7.1992.
- Wall S., *A Stranger in Europe. Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Watts D., Pilkington C., *Britain in the European Union today*, Manchester University Press, Manchester 2005.

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83, 30.03.2010.

Zuba K., *Dryfujące wyspy. Europejskie dylematy Brytyjczyków*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

Słowa kluczowe: brexit, Wielka Brytania, Zjednoczone Królestwo, Unia Europejska, zróżnicowanie integracji

Key words: Brexit, Great Britain, United Kingdom, European Union, Differentiation of Integration

The Exit of the United Kingdom from the European Union and Differentiation of Integration in the EU

Abstract

On March 29, 2017, as a consequence of the referendum of June 23, 2016, the British Prime Minister, Theresa May, notified the European Council the intention to leave the EU in accordance with art. 50 of the Treaty on European Union (TEU). This means that within two years the United Kingdom will probably leave the EU.

The phenomenon that we have dealt with since the beginning of the integration process within the European Communities (and later the EU) but which has more and more influence on the shape and functioning of the European Union for more or less decades, is the differentiation of integration in the EU between its member states.

The UK's exit from the EU and the progressive differentiation of integration within this organization are two extremely important processes that will strongly affect the shape and functioning of the EU. The main objective of this study is to try to answer the question of how UK's exit from the EU will affect the process of differentiation integration in the EU. The starting point is an outline of the position of the United Kingdom in the EU in the context of differentiation of integration in the Union, i.e. identification of the most important exclusions of this state from the EU *acquis communautaire* (mainly the EU primary law). In the third part of the article, an attempt will be made to indicate the consequences of the exit of United Kingdom from the EU for deepening differences in the integration of the EU member states. The summary contains the main conclusions.