

Wybrane aspekty polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii

Janusz Tomaszewski

Wielka Brytania niezmiennie odgrywa istotną rolę w globalnym systemie bezpieczeństwa, będąc członkiem NATO, Unii Europejskiej oraz posiadając stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Za owym potencjałem politycznym stoi potęga militarna, gdyż Zjednoczone Królestwo plasuje się na drugim miejscu wśród członków Sojuszu Północnoatlantyckiego pod względem wydatków obronnych. Interesy na światową skalę przekładają się na zaangażowanie Zjednoczonego Królestwa w próbę rozwiązania najważniejszych wyzwań bezpieczeństwa, w tym agresji Rosji na Ukrainę czy islamski terroryzm. Jednocześnie przyszłość Wielkiej Brytanii w szeregach Unii Europejskiej stała pod znakiem zapytania, gdyż rząd w Londynie zapowiedział organizację referendum na temat przyszłości tego państwa w Unii.

Lata 2014–2015 przyniosły Wielkiej Brytanii szereg wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. W Europie Zjednoczone Królestwo – jak i reszta społeczności międzynarodowej – stało w obliczu konieczności odpowiedzi na agresję Rosji wobec Ukrainy, która w marcu 2014 r. nielegalnie zajęła Krym, rozpoczynając trwającą do dziś okupację Półwyspu, oraz wywołała konflikt zbrojny na wschodzie ukraińskiego terytorium. Zaledwie kilka miesięcy później nastąpił niespotykany dotąd wzrost znaczenia jednej z muzułmańskich organizacji terrorystycznych, a mianowicie tzw. państwa islamskiego Iraku i Lewantu (*Islamic State of Iraq and Lewant*, ISIL), które zajęło znaczne obszary Iraku i Syrii, tworząc na tych terenach struktury quasi-państwowe. Z kolei 2015 r. stanął pod znakiem narastającego kryzysu migracyjnego do Europy, z którym zmagać się musi zarówno Unia Europejska jako całość, jak i jej poszczególne państwa członkowskie. W przypadku Zjednoczonego Królestwa, kryzys ten nałożył się na nawarstwiająca się od dłuższego czasu w tym państwie debatę na temat imigracji obywateli UE na Wyspy Brytyjskie.

Jednocześnie minione dwa lata były również niezwykle istotne dla Wielkiej Brytanii w aspekcie wewnętrznym. We wrześniu 2014 r. przeprowadzono referendum na temat niepodległości Szkocji, zakończone porażką

zwolenników secesji. Natomiast do końca 2017 r. rozpisane zostanie kolejne, tym razem ogólnokrajowe, referendum, które dotyczyć będzie przyszłości Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej. Ponadto brytyjskie siły zbrojne zmagają się z systematycznie malejącymi wydatkami obronnymi, co z oczywistych względów odbijało się na ich zdolnościach operacyjnych.

Rosyjska agresja na Ukrainę

Reakcję Wielkiej Brytanii na agresywne działania Federacji Rosyjskiej w stosunku do Ukrainy można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: polityczno-gospodarczej (międzynarodowa presja wywierana na Rosję), polityczno-militarnej (działania w ramach NATO) oraz w kontekście bilateralnej pomocy udzielanej państwu ukraińskiemu.

W pierwszym przypadku, Zjednoczone Królestwo – podobnie jak większość społeczności międzynarodowej – było zaskoczone tempem rozwoju wydarzeń na Ukrainie, przede wszystkim faktem błyskawicznego opanowania Krymu przez wojska rosyjskie. Wielka Brytania miała dodatkowo zobowiązania względem ukraińskich władz jako jeden z sygnatariuszy¹ *memorandum budapeszteńskiego* z 1994 r., które w zamierzeniu miało stanowić gwarancję integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy w zamian za przystąpienie tego państwa do *Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej*. Mimo pojawiających się początkowo wątpliwości co do faktycznej woli brytyjskiego rządu do zdecydowanych działań względem Rosji², Wielka Brytania przyjęła dosyć stanowcze stanowisko. Potępiając agresywną politykę Federacji Rosyjskiej, należała jednocześnie do tych państw pośród Unii Europejskiej, które w bardziej zdecydowany sposób nawoływały do nałożenia, a następne rozszerzenia sankcji (choć przyjęcie znaczącego pakietu obostrzeń wobec Rosji przez UE nastąpiło dopiero pod koniec lipca 2014 r., a więc cztery miesiące po rozpoczęciu kryzysu³). Rząd w Londynie wielokrotnie podkreślał, że sankcje nałożone na Rosję muszą być utrzymane do pełnej implementacji porozumień z Mińska⁴, zawartych w lutym 2015 r.

¹ Obok Ukrainy, Stanów Zjednoczonych i Rosji.

² Wywołanych m.in. wcześniejszymi próbami ocieplenia relacji brytyjsko-rosyjskich.

³ Szerzej o sankcjach wobec Rosji zob. *Sankcje i Rosja*, red. J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secrieru, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

⁴ Zawarte 12 lutego 2015 r. w Mińsku porozumienie w sprawie warunków uregulowania konfliktu na wschodzie Ukrainy. Zostało ono wynegocjowane przez przywódców państw „formatu normandzkiego” – Francji, Niemiec, Rosji i Ukrainy – natomiast formalnie podpisane przez tzw. grupę kontaktową, w skład której wchodziła Ukraina, Rosji, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy

Na drugiej, polityczno-militarnej płaszczyźnie, na Wielką Brytanię spadła dodatkowa odpowiedzialność jako na gospodarza szczytu NATO w walijskim Newport, który odbył się 4–5 września 2014 r. Szczyt zakończył się przyjęciem *Planu gotowości (Readiness Action Plan)*, który miał za zadanie zwiększyć bezpieczeństwo państw członkowskich Sojuszu na tzw. wschodniej flance⁵ (*assurance measures*), jak i wyznaczyć dalsze kierunki strategicznej adaptacji NATO (*adaptation measures*). Przyjęte na szczycie działania zakładały m.in. ciągłą rotacyjną obecność wojsk sojuszniczych na tym obszarze; wzmocnienie natowskich Sił Odpowiedzi (*NATO Response Force*); utworzenie Sił Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*), ochrzczonych mianem „szpicy”; oraz utworzenie ośrodków dowodzenia na wschodniej flance – Wielonarodowych Jednostek Dowodzenia i Kontroli (*NATO Force Integration Units, NFIUs*).

W samym 2015 r. Wielka Brytania zadeklarowała udział w natowskich ćwiczeniach ok. 4 tys. żołnierzy⁶, z których znaczna część wzięła udział w szeregu manewrów na wschodniej flance Sojuszu, w tym m.in. na terytorium Polski. Do tych ostatnich można przede wszystkim zaliczyć: manewry *Steadfast Cobalt-15* (przełom maja i czerwca), ćwiczenia *Baltops-15* (czerwiec) oraz największe w tym roku manewry polskich sił lądowych *Dragon-15* (październik), w których wzięły również udział USA, Niemcy i Kanada. Do ćwiczeń *Dragon-15* strona brytyjska delegowała ponad 800 żołnierzy wraz ze 130 pojazdami⁷. W kontekście rotacyjnej obecności warto zauważyć, że od momentu wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, siły powietrzne Wielkiej Brytanii zostały zaangażowane w dwa dyżury misji *Baltic Air Policing* nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich – oba trwały od maja do sierpnia, odpowiednio 2014 i 2015 r., a brytyjskie samoloty stacjonowały w estońskiej bazie *Amari*. Zjednoczone Królestwo zapowiedziało również objęcie kolejnego dyżuru w 2016 r.⁸.

w Europie oraz „separatystów”. Zob.: *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 12 lutego 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalogo-pokoju> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁵ Obejmującej państwa bałtyckie, kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarię i Rumunię.

⁶ *UK Confirms Lead Role in NATO Spearhead Force*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 6 lutego 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-confirms-lead-role-in-nato-spearhead-force> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁷ *UK armoured battle group takes part in Poland exercise*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 19 października 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-armoured-battle-group-takes-part-in-poland-exercise> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁸ *Defence Secretary announces more support in Baltics and Ukraine*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 8 października 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-more-support-in-baltics-and-ukraine> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

W lutym 2015 r. Wielka Brytania ogłosiła⁹, że będzie państwem ramowym VJTF w 2017 r. Ponadto skierowała po jednym żołnierzu do każdego z sześciu utworzonych we wrześniu 2015 r. NFIUs¹⁰. Dodatkowo, po posiedzeniu ministrów obrony państw NATO, które odbyło się 8 października 2015 r., brytyjski minister obrony Michael Fallon zadeklarował dołączenie Wielkiej Brytanii do amerykańsko-niemieckiej inicjatywy Transatlantycznego Wzmocnienia Zdolności i Szkolenia (*Transatlantic Capability Enhancement and Training*, TACET). Jednym z celów TACET jest koordynacja szkoleń i ćwiczeń wojskowych w państwach bałtyckich i w Polsce. W mediach pojawiły się nieoficjalne informacje, że w ramach omawianej inicjatywy Zjednoczone Królestwo skieruje do tych państw jednostkę o sile kompanii¹¹.

Na trzeciej płaszczyźnie, Wielka Brytania – oprócz pomocy finansowej – w marcu 2015 r. wysłała swoich żołnierzy na Ukrainę w celu szkolenia ukraińskich wojsk. Brytyjskie plany zakładały jednorazową obecność do 75 żołnierzy – podzielonych na cztery zespoły szkoleniowe – i przeszkolenie ok. 2 tys. członków personelu wojskowego Ukrainy¹² do końca 2015 r. Ponadto w 2014 r. przekazała ukraińskiej armii nieśmiercionośny sprzęt wojskowy o wartości ok. 840 tys. funtów. Na początku 2015 r. poinformowała o kolejnej dostawie sprzętu, w skład której weszły m.in. gogle noktowizyjne czy sprzęt GPS¹³. Ponadto na szczycie w Newport Wielka Brytania zadeklarowała przewożenie jednemu z natowskich funduszy powierniczych dla Ukrainy – tzw. NATO C4 (*Command, Control, Communications and Computers*), na który przeznaczy 400 tys. euro¹⁴.

⁹ *UK Confirms Lead Role in NATO Spearhead Force*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 6 lutego 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-confirms-lead-role-in-nato-spearhead-force> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁰ Jednostki te utworzono w Bułgarii, Estonii, Litwie, Łotwie, Polsce i Rumunii. W październiku 2015 r. ogłoszono zapowiedź powołania nowych NFIUs na Słowacji i Węgrzech, jednak na chwilę obecną nie wiadomo, czy do nich również zostanie skierowany brytyjski personel.

¹¹ *British troops to bolster Baltic buffer against Russia*, "The Financial Times", 8 października 2015 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/90e18d64-6d06-11e5-8171-ba1968cf791a.html#axzz3ntSW0gGK> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹² *Defence Secretary Announces Further Training for Ukraine*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 12 sierpnia 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-further-training-for-ukraine> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹³ *UK Military Assistance to Ukraine*, "Briefing Paper" nr SN07135, Izba Gmin, 20 maja 2015 r., s. 5, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07135> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁴ *Ibidem*.

Walka z ISIL

Ekspansja terytorialna ISIL, za której kulminację można uznać zajęcie przez tę organizację terrorystyczną irackich miast Mosul i Tikrit i proklamowaniu kalifatu w czerwcu 2014 r., była drugim – po rosyjskiej agresji na Ukrainę – w krótkim czasie wydarzeniem, które zaskoczyło państwa zachodnie. W sierpniu tegoż roku Stany Zjednoczone zdecydowały się na rozpoczęcie nalotów wymierzonych w ISIL, a debata nad walką z tym ugrupowaniem stała się również istotnym elementem szczytu Sojuszu w Newport.

Izba Gmin 26 września 2014 r. – nieco ponad półtora miesiąca po rozpoczęciu amerykańskich nalotów – wyraziła zgodę na udział brytyjskich wojsk w tej operacji. Wielka Brytania dołączyła tym samym do globalnej koalicji przeciw ISIL. Do września 2015 r. brytyjskie samoloty przeprowadziły blisko 300 nalotów na pozycję terrorystów oraz blisko jedną trzecią lotów zwiadowczych koalicji, a żołnierze przeszkolili ok. 2 tys. członków irackich sił zbrojnych¹⁵.

Warto nadmienić, że zaangażowanie Wielkiej Brytanii wywołało pewne kontrowersje wewnętrzne, gdy w lipcu 2015 r. wyszło na jaw, że brytyjscy piloci brali również udział w nalotach przeciw ISIL na terytorium Syrii¹⁶. Przedmiotem sporu był fakt, że parlament wyraził zgodę na zaangażowanie brytyjskich sił zbrojnych jedynie na terytorium Iraku. Należy przy tym pamiętać, że już w 2013 r. rząd w Londynie chciał zaangażować się – wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi i Francją – w interwencję militarną w Syrii, która miała być wymierzona w reżim Baszara Assada, oskarżany o użycie broni chemicznej w trwającej wojnie domowej. Przeprowadzone 30 sierpnia 2013 r. głosowanie w Izbie Gmin zakończyło się jednak fiaskiem premiera Davida Camerona, a przeciwko brytyjskiemu zaangażowaniu opowiedziała się również część posłów Partii Konserwatywnej. Związany z tą decyzją brak możliwości udziału Wielkiej Brytanii w operacji w Syrii można uznać za jeden z czynników, które skłoniły USA do rezygnacji z militarne go zaangażowania przeciw rządowi w Damaszku.

W kontekście walki z ISIL należy wskazać, że od 29 sierpnia 2014 r. (czyli od tygodnia poprzedzającego szczyt w Newport) w Wielkiej Brytanii obowiązuje czwarty w pięciostopniowej skali poziom zagrożenia ze strony

¹⁵ *Operations Against ISIL Pass One Year Mark*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 26 września 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/operations-against-isil-pass-one-year-mark> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁶ *Syria Air Strikes Conducted by UK Military Pilots*, BBC, 17 lipca 2015 r., <http://www.bbc.com/news/uk-33562420> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

międzynarodowego terroryzmu, określane jako „poważny” (*severe*)¹⁷. Oznacza to, że ryzyko ataku terrorystycznego oceniane jest jako bardzo prawdopodobne.

Jednym z czynników wpływających na wysoki poziom ryzyka jest zjawisko tzw. zagranicznych bojowników (*foreign fighters*), biorących udział w walkach w Syrii i w większości dołączających do ugrupowań o charakterze ekstremistycznym lub terrorystycznym, takich jak ISIL. Problem z identyfikacją wszystkich osób walczących w szeregach organizacji terrorystycznych, jak również z monitorowaniem ich powrotu do państw macierzystych stanowi poważne zagrożenie dla wszystkich państw UE. W brytyjskim przypadku, według oficjalnych danych, do Syrii udało się ok. 750 osób¹⁸, mających związki z Wielką Brytanią. Swoistym symbolem udziału ekstremistów z Wielkiej Brytanii w organizacjach terrorystycznych stał się Mohammed Emwazi, potocznie znany jako „Jihadi John”, mieszkający w Wielkiej Brytanii od 6 roku życia¹⁹. M. Emwazi został zidentyfikowany jako osoba, która brała udział w dokonanych przez ISIL egzekucjach kilkunastu zagranicznych dziennikarzy i pracowników organizacji humanitarnych, które były nagrywane i następnie upubliczniane²⁰.

Stosunkowo liczny udział brytyjskich obywateli w organizacjach terrorystycznych jest jednym z powodów priorytetowego traktowania tego zagrożenia przez brytyjskie władze. W ogłoszonej 19 października 2015 r. Strategii antyekstremistycznej (*Counter-Extremism Strategy*) podkreślono, że globalny rozwój islamskiego terroryzmu – którego emanacją są przede wszystkim Al-Kaida oraz ISIL – stanowi największe współczesne zagrożenie,

¹⁷ Brytyjskie służby specjalne rozróżniają dwa rodzaje zagrożenia terrorystycznego – o charakterze międzynarodowym i związany z północnoirlandzkim terroryzmem. Ten drugi, dla którego prowadzony jest odrębny poziom zagrożenia, dzieli się na dwa obszary terytorialne: Irlandię Północną i Wielką Brytanię. W Irlandii Północnej obecny poziom alertu to „poważny”, natomiast na obszarze Zjednoczonego Królestwa „umiarkowany” (drugi w pięciostopniowej skali), który oznacza istnienie ryzyka ataku, przy jednoczesnym niskim prawdopodobieństwie jego nastąpienia. *Threat Levels*, MI5, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/the-threats/terrorism/threat-levels.html> (dostęp: 15 listopada 2015 r.).

¹⁸ *Counter-Extremism Strategy*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii, 19 października 2015 r., <https://www.gov.uk/government/publications/counter-extremism-strategy> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁹ Islamic State: Profile of Mohammed Emwazi aka 'Jihadi John', BBC, 8 marca 2015 r., <http://www.bbc.com/news/uk-31641569> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

²⁰ USA przeprowadziły 12 listopada 2015 r. nalot na konwój, którym podróżował M. Emwazi. Amerykańskie władze przekazały, że „Jihadi John” najprawdopodobniej zginął w nalocie, lecz wstrzymały się z ostatecznym potwierdzeniem śmierci terrorysty. *Jihadi John: US 'Reasonably Certain' Strike Killed IS Militant*, BBC, <http://www.bbc.com/news/uk-34805924> (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

jeżeli chodzi o ekstremizm²¹. Zwrócono również uwagę, że od momentu zamachów bombowych w Londynie z lipca 2005 r., brytyjskie służby udaremniły ponad 40 prób przeprowadzenia ataków terrorystycznych na terytorium Wielkiej Brytanii. Bez wątpienia jednym z głównych zadań, które stoją przed brytyjskimi władzami w zakresie zwalczania terroryzmu, znajduje się przeciwdziałanie ekstremistycznej muzułmańskiej ideologii i radykalizacji obywateli.

Kwestie migracji

W przeciwieństwie do wielu państw europejskich, dla Wielkiej Brytanii kwestia migracji nie wiąże się wyłącznie z masowym napływem osób przez Morze Śródziemne na terytorium Unii Europejskiej, lecz również z imigracją zarobkową obywateli Unii na Wyspy Brytyjskie. Stąd też warto te kwestie rozpatrzeć osobno.

Kryzys migracyjny

W odniesieniu do reakcji UE na europejski kryzys migracyjny, brytyjski rząd przyjął dwutorowe podejście. W zakresie decyzji o relokacjach migrantów z Grecji i Włoch, zatwierdzonej przez unijnych ministrów spraw wewnętrznych 20 lipca i 22 września 2015 r., Wielka Brytania wykorzystowała opcję wyłączenia (*opt out*) w obszarze polityki wewnętrznej UE, dzięki czemu nie bierze udziału w tych mechanizmach. Jednocześnie podczas lipcowego spotkania zgodziła się przyjąć 2,2 tys. uchodźców z obozów przy granicy z Syrią w ramach unijnego programu przesiedleń. Premier David Cameron zdecydował o rozszerzeniu brytyjskiego zaangażowania w tej dziedzinie, deklarując 7 września br. przyjęcie dodatkowych 20 tys. syryjskich uchodźców do 2020 r.

Dla Wielkiej Brytanii europejski kryzys migracyjny nabrał na znaczeniu, gdy kilkanaście tysięcy imigrantów zaczęło przemieszczać się z państw południa Europy do francuskiego Calais w celu przedostania się na brytyjskie terytorium. W okresie od stycznia do lipca 2015 r. odnotowano ok. 37 tys. prób nielegalnego przedostania się do Wielkiej Brytanii poprzez Eurotunel biegnący pod kanałem La Manche. Sytuacja w Calais – gdzie dziennie koczowało do kilku tysięcy osób – była szczególnie napięta w lipcu i sierpniu 2015 r.,

²¹ *Ibidem*, s. 9–10. W dokumencie w dalszej kolejności zwrócono także uwagę na zagrożenia ze strony skrajnie prawicowych i neonazistowskich ugrupowań.

a kilkakrotnie wzrost prób nielegalnego przekraczania granicy brytyjsko-francuskiej zmusił władze w Paryżu i Londynie do wzmocnienia ochrony tunelu. 20 sierpnia Wielka Brytania i Francja podpisały porozumienie²², zakładające m.in. wzmocnienie współpracy w dziedzinie policyjnej, zwalczania przemytu ludzi i deportacji nielegalnych imigrantów oraz zwiększenia funduszy na zabezpieczenie trasy transportowej z Calais do brytyjskiego Folkestone.

Narastający problem z nielegalną imigracją był jednym z powodów zapowiedzi kolejnego – po uchwalonym w 2014 r. *Akcie imigracyjnym* (*Immigration Act*) – zaostrzenia przepisów i obostrzeń wobec nielegalnych imigrantów. Złożona we wrześniu 2015 r.²³ w Izbie Gmin *Ustawa imigracyjna* (*Immigration Bill*) ma na celu odstraszanie osób chcących podjąć nielegalnie pracę w Wielkiej Brytanii oraz zapewnić nowe środki prawne w walce z pracodawcami zatrudniającymi nielegalnych imigrantów. Nowe przepisy mają zakładać m.in. potencjalne kary pozbawienia wolności oraz konfiskatę pieniędzy zarobionych przez nielegalnych imigrantów, sankcje dla pracodawców zatrudniających te osoby czy obostrzenia dla wynajmujących mieszkania, którzy będą mieli obowiązek sprawdzania legalności pobytu najemców w Wielkiej Brytanii (zaniechania w tym zakresie mogłyby skutkować karami więzienia i zakazu prowadzenia wynajmu) oraz prawo do eksmisji – w określonych przypadkach bez nakazu sądowego – nielegalnych imigrantów.

Imigracja obywateli UE do Wielkiej Brytanii

Na opisanie wyżej problemy związane z kryzysem migracyjnym nałożyło się opublikowanie 27 sierpnia br. nowych danych na temat migracji do Wielkiej Brytanii²⁴. Rząd D. Camerona – sprawujący władzę od 2010 r. – już w 2011 r. zapowiedział redukcję migracji netto (liczba imigrantów po odjęciu liczby emigrantów) do poniżej 100 tys. osób w skali roku, jednak najnowsze dane wskazują, że w okresie od marca 2014 r. do marca 2015 r. wskaźnik ten wyniósł 330 tys. osób, przewyższając o 10 tys. dotychczasowy rekord z 2005 r.

²² *Managing Migratory Flows in Calais: Joint Ministerial Declaration on Uk/French Co-Operation*, 20 sierpnia 2015 r. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/455162/Joint_declaration_20_August_2015.pdf (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²³ *Bill Stages – Immigration Bill 2015–16*, www.parliament.uk, <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/immigration.html> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁴ *Migration Statistics Quarterly Report, August 2015*, Office of National Statistics, 27 sierpnia 2015 r., <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/august-2015/index.html> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Publikacja powyższych danych stała się impulsem dla brytyjskich władz do ponownego wzmożenia dyskusji na temat imigracji obywateli UE do Wielkiej Brytanii. Jak oceniła sekretarz do spraw wewnętrznych Theresa May, migracja netto spoza Unii spadła o 10 proc. w porównaniu do 2010 r., podczas gdy ta sama wartość w odniesieniu do obywateli państw UE niemal się podwoiła. W tym kontekście ponownie opowiedziała się za wprowadzeniem odpowiednich regulacji, które ograniczyłyby prawo przyjazdu osób/obywateli z państw Unii wyłącznie do osób posiadających propozycję zatrudnienia w Wielkiej Brytanii. Argumentowała przy tym, że nie ograniczyłoby to unijnej swobody przepływu osób, a stanowiło jedynie „powrót do korzeni tej idei”, która – zdaniem brytyjskich władz – pierwotnie zakładała wolność przemieszczania w celu podjęcia pracy, a nie „wolność przekraczania granic w celu poszukiwania pracy lub roszczenia świadczeń (socjalnych)”²⁵.

Te deklaracje nie są zaskakujące, gdyż rząd Partii Konserwatywnej od dłuższego czasu zapowiada walkę z tzw. turystką socjalną, czyli ograniczenie skali „wyłudzenia” przez imigrantów świadczeń z systemu opieki społecznej. Stosowane zaostrzenia przepisów wprowadzane są od początku 2014 r. i dotyczą imigrantów zarówno spoza Unii Europejskiej, jak i z państw członkowskich. Szereg dalszych brytyjskich propozycji legislacyjnych w zakresie przepisów migracyjnych może wymagać zmiany unijnego prawa – zarówno pierwotnego, jak i wtórnego. Reforma prawa UE w tej dziedzinie znajduje się zresztą wśród czterech propozycji rządu torysów, skierowanych do unijnych przywódców w kontekście zaproponowanych przez Wielką Brytanię negocjacji nad przyszłością Unii.

Tematyka polityki migracyjnej pozostaje jednym z najważniejszych tematów brytyjskiej debaty publicznej. Już w 2013 r. ok. 77 proc. Brytyjczyków uważało, że skala imigracji do Wielkiej Brytanii powinna zostać zredukowana²⁶. Co istotne, badania wskazują, że brytyjskie społeczeństwo jest w niemal równym stopniu zaniepokojone imigracją obywateli UE (51 proc.) co osób spoza Unii (54 proc.)²⁷. W sierpniu 2015 r. migrację jako jedno z najważniejszych wyzwań dla brytyjskiego państwa wskazało 50 proc. respondentów²⁸.

²⁵ *Theresa May: only migrants with jobs should be let in to UK*, The Guardian, 30 sierpnia 2015 r.

²⁶ *British Social Attitudes 2013: Attitudes to Immigration*, NatCen, <http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/38108/immigration-bsa31.pdf> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁷ *Transatlantic Trends 2014*, German Marshall Fund of the United States, s. 39, http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁸ *Economist/Ipsos MORI August 2015 Issues Index*, Ipsos Mori, 21 sierpnia 2015 r., <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3614/EconomistIpsos-MORI-August-2015-Issues-Index.aspx> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Dyskusja na ten temat – której szala wydaje się obecnie przechylona na rzecz zwolenników zaostrenia polityki migracyjnej – będzie z całą pewnością jednym z kluczowych elementów kampanii przed referendum nad pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

„Brexit”

Sprawa wspomnianego w poprzednim akapicie referendum stała się kluczowym elementem brytyjskiej debaty publicznej w styczniu 2013 r., kiedy to premier D. Cameron zadeklarował jego przeprowadzenie do końca 2017 r. w przypadku zwycięstwa Partii Konserwatywnej w następnych wyborach parlamentarnych²⁹. Szef rządu zapowiedział jednocześnie próbę renegocjacji warunków członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii, co potem rozszerzył na konieczność reformy samej Unii Europejskiej. Po zwycięskich dla torysów wyborach z 7 maja 2015 r., brytyjski premier potwierdził deklarację rozpisania referendum.

Dosyć szybko ukuto termin „Brexit”, będący anglojęzyczną grą słów (połączenie członu „Br” – od *Britain*, ze słowem *exit*, czyli „wyjście”, „opuszczenie”), odnosząca się do możliwości opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej. Które to ryzyko jest całkiem realne biorąc pod uwagę, że liczba przeciwników i zwolenników pozostania Zjednoczonego Królestwa w Unii jest zbliżona i ciągle się waha. Z badań prowadzonych przez ośrodek badawczy YouGov wynika, że choć przez pierwsze siedem miesięcy 2015 r. przeważała liczba osób gotowych zagłosować za pozostaniem w UE, to już we wrześniu 2015 r. przeciwnicy tego rozwiązania wysunęli się na nieznaczne prowadzenie, stosunkiem 40 do 38 proc.³⁰. Ponadto mimo faktu, że premier D. Cameron jest postrzegany jako zwolennik dalszego członkostwa w Unii, to w tej sprawie nie może liczyć na jedność swojej partii, bowiem część torysów prezentuje zdecydowanie eurosceptyczne poglądy.

Wiele zależeć będzie od efektu negocjacji brytyjskiego rządu na temat zmian w Unii Europejskiej, w tym dotyczących zmian w odniesieniu do Wielkiej Brytanii. 10 listopada 2015 r. w liście skierowanym do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska³¹ oraz poświęconemu

²⁹ *David Cameron Promises In/Out Referendum on EU*, BBC, 23 stycznia 2013 r., <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21148282> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³⁰ *EU Referendum: Brexit Ahead by 2*, YouGov, 28 września 2015 r., <https://yougov.co.uk/news/2015/09/28/eu-referendum-brexit-leads-2/> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³¹ *EU Reform: PM's letter to President of the European Council Donald Tusk*, Biuro Premiera Wielkiej

Unii Europejskiej przemówieniu wygłoszonym tego samego dnia w think-tanku Chatham House³², premier David Cameron po raz pierwszy publicznie zarysował szczegóły dotyczące jego propozycji reformy Unii Europejskiej. Wymienił cztery kluczowe wymiary reform, do których będzie namawiał unijnych przywódców:

1. Zarządzanie gospodarcze (*economic governance*). W Unii musi panować równość walut, a euro nie powinno być uprzywilejowane względem innych, narodowych środków płatniczych. Wszelkie zmiany, które państwa eurogrupy będą chciały wprowadzić – D. Cameron posłużył się przykładem utworzenia unii bankowej – dla państw spoza strefy euro mogą mieć jedynie charakter fakultatywny. Państwa nie wchodzące w skład strefy euro nie powinny być obciążane finansowymi kosztami przedsięwzięć wspierających euro. Ponadto musi zostać utrzymana jednolitość wspólnego rynku, także w sprawach gospodarczych mających wpływ na wszystkich członków Unii Europejskiej, państwa członkowskie muszą mieć możliwość współdecydowania w tym zakresie.
2. Konkurencyjność. W tej sprawie padło stosunkowo niewiele konkretnych postulatów. Wielka Brytania domaga się generalnej deregulacji przepisów, ograniczających przedsiębiorców. Głównym celem jest zwiększenie swobody przepływu kapitału, dóbr i usług.
3. Suwerenność. Wskazano trzy główne propozycje. Pierwsza dotyczy pozycji Wielkiej Brytanii – D. Cameron domaga się usankcjonowanego prawnie i niemożliwego do cofnięcia zapisu, że Zjednoczone Królestwo nie będzie zmuszone „kontynuować procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”³³ (*ever closer union*) do działań na rzecz silniejszej Unii. Druga zakłada wzmocnienie kompetencji parlamentów państw członkowskich. Trzeci przewiduje jak najdalsze wdrożenie zasady subsydiarności. Ponadto bezpieczeństwo narodowe musi pozostać prerogatywą państw narodowych, przy jednoczesnym założeniu, że współpraca w tej kwestii jest możliwa w dziedzinach, które dotyczą wszystkich państw członkowskich.

Brytanii, 10 listopada 2015 r., <https://www.gov.uk/government/publications/eu-reform-pms-letter-to-president-of-the-european-council-donald-tusk> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³² *Prime Minister's Speech on Europe*, Biuro Premiera Wielkiej Brytanii, 10 listopada 2015 r., <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³³ Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej.

4. Polityka migracyjna. Zasada swobodnego przepływu osób nie będzie stosowana do przyszłych członków UE, zanim ich gospodarki nie osiągną poziomu zbliżonego do pozostałych państw członkowskich. Ograniczone zostaną przywileje socjalne imigrantów z innych państw UE (przysługiwałyby one dopiero po czterech latach pobytu i opłacania składek w Wielkiej Brytanii) oraz ukrócona praktyka przesyłania zasiłków na dziecko do krajów pochodzenia imigrantów. Zaostrzone zostałyby przepisy wobec oszustów, np. aranżujących fikcyjne małżeństwa w celu przedostania się do UE.

Powyższe propozycje będą z pewnością przedmiotem rozmów i negocjacji na forum Unii przez następne miesiące, a ich końcowy efekt może mieć zdecydowany wpływ na rezultat brytyjskiego referendum.

Z całą pewnością opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię – oprócz poważnych kosztów natury gospodarczej³⁴ – odbiłoby się negatywnie na sile politycznej obu stron. UE byłaby słabsza ze względu na brak tak znaczącego państwa, jak Zjednoczone Królestwo, nie wspominając o fakcie, że byłoby ono pierwszym krajem, który zrezygnowałby z członkostwa w Unii, co dodatkowo osłabiłoby atrakcyjność idei integracji europejskiej. Z drugiej strony, Wielka Brytania utraciłaby możliwości wpływania na unijne decyzje, stawiając siebie niejako na marginesie europejskiej polityki.

Kolejna poważna implikacja dotyczyłaby unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Zjednoczone Królestwo było wprawdzie niechętnie zbytniemu pogłębianiu integracji w zakresie WPBiO zaznaczając jednoznacznie, że to NATO jest kluczem do europejskiego bezpieczeństwa w sensie militarnym. Jednocześnie strona brytyjska wskazywała na szereg zdolności, dzięki rozwinięciu których Unia może lepiej radzić sobie w operacjach z zakresu zarządzania kryzysowego, jak również lepiej współpracować (i uzupełniać się) z NATO³⁵. Ewentualny „Brexit” skomplikowałby zarówno wspomnianą kooperację, jak również wymusiłby na Unii dostosowanie poziomu potrzeb i ambicji WPBiO do sytuacji, w której zabrakłoby brytyjskiego zaangażowania operacyjnego i finansowego.

³⁴ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Wielka Brytania to obecnie druga największa gospodarka w UE.

³⁵ Zob. np. przemówienie brytyjskiego ministra do spraw europejskich Davida Liddingtona: *EU Common Security and Defence Policy: The UK Perspective*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Wielkiej Brytanii, 27 czerwca 2012 r., <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-common-security-and-defence-policy-the-uk-perspective> (dostęp: 11 listopada 2015 r.) oraz: *2010 to 2015 Government Policy: International Defence Commitments*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 8 maja 2015 r., <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-international-defence-commitments/2010-to-2015-government-policy-international-defence-commitments> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Szkockie referendum niepodległościowe

Referendum na temat członkostwa Wielkiej Brytanii w UE nie będzie pierwszym tak znaczącym plebiscytem za rządów D. Camerona. W przeprowadzonym 18 września 2014 r. referendum niepodległościowym mieszkańcy Szkocji opowiedzieli się za pozostaniem w Zjednoczonym Królestwie. Oznaczało to nie tylko sukces pro-jednościowej kampanii rządu w Londynie, ale zażegnanie potencjalnego zagrożenia dla brytyjskiego bezpieczeństwa narodowego. Odłączenie się Szkocji oznaczałoby zmniejszenie budżetu obronnego Wielkiej Brytanii o co najmniej 3,4 mld funtów³⁶ (nie licząc ewentualnych kosztów przemieszczenia broni nuklearnej, o czym w dalszej części artykułu), co prawdopodobnie przełożyłoby się również na spadek brytyjskich wydatków obronnych poniżej poziomu 2 proc. PKB. Wymusiłoby to kolejne cięcia w planach modernizacyjnych sił zbrojnych Zjednoczonego Królestwa oraz dalszą redukcję personelu wojskowego i cywilnego.

Ponadto ewentualny sukces zwolenników szkockiej niepodległości niósłby poważne konsekwencje dla brytyjskiego – a tym samym natowskiego – potencjału odstraszenia nuklearnego. Zdolności Wielkiej Brytanii w tej dziedzinie opierają się całkowicie na atomowych okrętach podwodnych klasy Vanguard – wyposażonych w rakiety Trident – rozlokowanych w bazie marynarki wojennej Clyde na terytorium Szkocji. Ponadto w bazie Coulport (również w Szkocji) składowana jest broń nuklearna. Szkocka Partia Narodowa zapowiadała przed referendum, że po uzyskaniu niepodległości zażąda całkowitego wycofania brytyjskiej broni nuklearnej ze szkockiego terytorium, a w przyszłej konstytucji umieści zapis o zakazie rozlokowania tego rodzaju uzbrojenia w Szkocji.

Niezwłoczne wycofanie broni nuklearnej ze szkockiego terytorium byłoby niemożliwe w związku z brakiem odpowiedniej infrastruktury do jej rozlokowania na terytorium Wielkiej Brytanii (poza Szkocją). Oznaczałoby to drastyczne ograniczenie brytyjskich zdolności odstraszenia nuklearnego oraz utworzyłoby dziurę w parasolu nuklearnym NATO. Koszt budowy nowej bazy oznaczałby znaczne koszty, sięgające 20–25 mld funtów, a proces powstania nowego kompleksu w najbardziej optymistycznym wariantcie potrwałby 10 lat³⁷. W takim przypadku rząd w Londynie byłby zmuszony

³⁶ *Scottish Independence: How Would Scotland Defend Itself?*, The Guardian, 4 września 2014 r., <http://www.theguardian.com/news/2014/sep/04/scottish-independence-scotland-defence-trident> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³⁷ *Relocating Trident from Faslane May Take Decade*, The Times, 14 sierpnia 2014 r., <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/scotland/article4175945.ece> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

do podjęcia rozmów ze stroną szkocką na temat długoletniego wydzierżawienia baz Clyde i Coulport dla brytyjskich sił zbrojnych, bądź co najmniej wydłużenia (o minimum 10 lat) terminu wycofania broni nuklearnej ze Szkocji. Wielka Brytania miałaby jednak w takim układzie silniejszą pozycję negocjacyjną, ponieważ byłaby w stanie zablokować ewentualne szkockie członkostwo w UE i NATO, jak również nie wyrazić zgody na wykorzystanie przez Szwecję funta jako waluty.

Choć powyższe scenariusze nie miały szansy się ziścić ze względu na porażkę zwolenników oderwania się Szkocji od Zjednoczonego Królestwa, to jednak musiały być brane poważnie pod uwagę do czasu przeprowadzenia referendum niepodległościowego. Zachowanie *status quo* po 18 września 2014 r. oznaczało możliwość utrzymania obranego przez Wielką Brytanię kierunku w polityce bezpieczeństwa.

Budżet obronny

W lipcu 2015 r. brytyjski rząd zadeklarował, że do końca 2020 r. Wielka Brytania będzie przeznaczać co roku 2 proc. PKB na budżet obronny³⁸, spełniając tym samym rekomendacje NATO. Jednocześnie obronność stała się czwartym sektorem wydatków publicznych chronionym przed redukcją funduszy poniżej określonego poziomu – wraz z edukacją, systemem zdrowotnym oraz międzynarodową pomocą rozwojową. Zapowiedziano jednocześnie wzrost budżetu Ministerstwa Obrony rokrocznie o 0,5 proc. powyżej poziomu inflacji do roku budżetowego³⁹ 2020/2021.

Rząd w Londynie zapowiedział również przeznaczanie co roku 2 mld funtów na działalność związaną ze zwalczaniem terroryzmu przez wszystkie instytucje i służby państwowe. Jednocześnie poinformowano o planach powołania Wspólnego Funduszu Bezpieczeństwa (*Joint Security Fund*), który ma rokrocznie wynosić do 1,5 mld funtów. Środki z tego funduszu mają być przekazywane na wzmożoną działalność wojskową i wywiadowczą, które będą rozdzielane między Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Międzynarodowej Pomocy Rozwojowej oraz służby specjalne – kontrwywiad MI5, wywiad MI6⁴⁰ oraz GCHQ (Centrala

³⁸ *Summer Budget 2015*, Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, 8 lipca 2015 r., s. 27.

³⁹ Rok budżetowy w Wielkiej Brytanii trwa od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego.

⁴⁰ Formalnie obie wymienione służby noszą odpowiednio nazwy *The Secret Service* (Tajna Służba) i *Special Intelligence Service* (Specjalna Służba Wywiadowcza). Jednak jako że wspomniane instytucje nadal publicznie używają powszechnie utartych w świadomości skrótów, autor postanowił postąpić analogicznie.

Łączności Rządowej, *Government Communications Headquarters*). Ponadto zadeklarowano utrzymanie docelowej liczebności sił lądowych na poziomie 82 tys. żołnierzy⁴¹.

Przewidywane wydatki obronne Wielkiej Brytanii na rok budżetowy 2015/2016 wynoszą 2,08 proc. PKB, czyli 39 mld funtów. Osiągnięcie tego poziomu było jednak efektem zmiany w metodologii naliczania środków przeznaczanych na obronność. W tym roku w skład tych wydatków zaliczono m.in. brytyjską składkę na fundusz misji pokojowych ONZ, świadczenia dla weteranów i ich rodzin oraz emerytury pracowników cywilnych Ministerstwa Obrony. Bez uwzględnienia tych zmian, budżet obronny wyniósłby niespełna 37 mld funtów, czyli 1,97 proc. PKB⁴². Należy jednak odnotować, że nowa metodologia wydaje się zaaprobowana przez NATO, które oceniło brytyjskie wydatki na obronność w tym roku budżetowym na 2,1 proc. PKB⁴³ (po zaokrągleniu).

Decyzja o zagwarantowaniu budżetu obronnego na poziomie 2 proc. PKB można z jednej strony oceniać pozytywnie, gdyż powszechne były obawy przed dalszymi redukcjami w sferze obronności. Deklaracja brytyjskiego rządu nie zmienia jednak faktu, że wydatki obronne Wielkiej Brytanii od trzech lat systematycznie spadają – w 2013 r. wynosiły 2,3 proc., w 2014 r. 2,2 proc., natomiast w 2015 r. już tylko 2,08 proc. PKB⁴⁴. Należy ponownie zaznaczyć, że obecny budżet obronny został osiągnięty poprzez zmianę metodologii obliczania wydatków na ten cel i przesunięcie istniejących środków w budżecie państwa, co rodzi uzasadnione obawy co do stosowania podobnych zabiegów o charakterze księgowym w przyszłości. Ponadto cięcia budżetowe ograniczają możliwości operacyjne brytyjskich sił zbrojnych, ograniczając zarówno możliwości przeprowadzania operacji zamorskich, jak i polityczny potencjał siły militarnej Wielkiej Brytanii.

Biorąc powyższe zastrzeżenia pod uwagę, mimo postępującej redukcji budżetu obronnego, Wielka Brytania pozostaje jednym z najsilniejszych militarnie państw europejskich. Wydatki Zjednoczonego Królestwa na obronność wyrażone w wartościach bezwzględnych stawiają to państwo na drugim miejscu (po Stanach Zjednoczonych) wśród wszystkich

⁴¹ Obecnie brytyjskie siły lądowe są w trakcie procesu redukcji personelu ze 102 do 82 tys. żołnierzy, który ma zostać zakończony w 2017 r.

⁴² M. Chalmers, *Osborne's Summer Surprise for Defence. Guaranteed Real-Terms Spending Increases*, Royal United Service Institute, s. 4.

⁴³ *Nato Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates For 2015*. 22 czerwca 2015 r., http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093-v2.pdf (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁴⁴ *Ibidem*.

członków NATO, a na pierwszym wśród europejskich sojuszników. Utrzymanie budżetu obronnego na zalecanym przez Sojusz poziomie minimum 2 proc. PKB ma również dla Wielkiej Brytanii charakter prestiżowy ze względu na fakt, że to na szczycie Sojuszu w walijskim Newport przyjęto tzw. *Defence Pledge*, co podkreślał premier D. Cameron⁴⁵.

We wspomnianym wystąpieniu D. Camerona w Chatham House 10 listopada 2015 r., brytyjski premier wskazał na trzy poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii, jak również Europy: rosyjską agresję na Ukrainę, powstanie i wzrost potęgi ISIL oraz kryzys migracyjny, będący następstwem syryjskiej wojny domowej. Niewykluczone, że te wyzwania zajmą istotne miejsce w drugiej edycji brytyjskiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony oraz w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, które mają zostać⁴⁶ opublikowane przed końcem 2015 r. Oba powyższe dokumenty przynajmniej częściowo wytyczą ścieżkę polityki, którą brytyjski rząd będzie chciał podążać w najbliższych latach.

⁴⁵ *NATO Summit 2014: PM End of Summit Press Conference*, Prime Minister's Office, 17 września 2014 r., <https://www.gov.uk/government/speeches/nato-summit-2014-pm-end-of-summit-press-conference> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁴⁶ *Dokumenty zostały zaprezentowane 23 listopada 2015 r., tj. już po złożeniu artykułu do publikacji – przyp. redakcji.*