



Czekając na Brexit: prawno-polityczne implikacje brytyjskiego referendum

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Wynik referendum w Wielkiej Brytanii wprowadza dużą niepewność do procesu integracji europejskiej, a także do polityki Wielkiej Brytanii i jej relacji z Unią Europejską. Referendum nie miało charakteru wiążącego, lecz jego polityczne konsekwencje niemal wykluczają możliwość niezłożenia przez Wielką Brytanię wniosku o opuszczenie Unii Europejskiej. Trudność polega na tym, że zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej powiadomienie Rady Europejskiej o woli wystąpienia z UE prowadzi do natychmiastowego rozpoczęcia negocjacji w formacie „UE-27 – państwo występujące”, który znacznie zmniejsza szanse Wielkiej Brytanii na wynegocjowanie dobrych warunków. Dlatego nie można wykluczyć, że rząd brytyjski będzie najpierw dążył do wynegocjowania „projektu” porozumienia o wystąpieniu, a dopiero potem formalnie uruchomi procedurę przewidzianą w art. 50.

24 czerwca Unia Europejska stanęła w obliczu nowej rzeczywistości gospodarczej i politycznej. Wbrew ostatnim sondażom i przewidywaniom rynków Brytyjczycy stosunkiem głosów 48,1% do 51,9% zdecydowali, że chcą wystąpić z UE. Giełdy zareagowały gwałtownymi spadkami indeksów, a wartość funta osiągnęła najniższy poziom od lat 80. Wynik referendum zmusił premiera Davida Camerona do ogłoszenia dymisji, która jednak *de facto* nastąpi dopiero za ponad trzy miesiące, w październiku 2016 r. podczas kongresu Partii Konserwatywnej, na którym zostanie powołany nowy premier.

Jednocześnie, wbrew swoim wcześniejszym zapowiedziom, premier Cameron zdecydował się pozostawić decyzję o rozpoczęciu procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE zgodnie z artykułem 50 art. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) swojemu następcy na stanowisku premiera. Wprawdzie utrudnia to minimalizowanie strat gospodarczych i zwiększa niepewność inwestorów, ale jednocześnie rozszerza pole politycznego manewru nowemu premierowi. Nie można wykluczyć, że na wybór nowego przywódcy w Partii Konserwatywnej, a tym samym kandydata na premiera, duży wpływ będą miały jego poglądy na uruchomienie art. 50 TUE i zarys taktyki negocjacyjnej, którą chciałby wdrażać w negocjacjach z UE. Dodatkową polityczną zmienną wprowadziła szefowa rządu Szkocji Nicola Sturgeon (w Szkocji wygrali zwolennicy pozostania Wielkiej Brytanii w UE – 62% do 38%). Zapowiedziała, że Szkocja rozważy możliwość zablokowania wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, a jeśli się to nie uda, przeprowadzi ponowne referendum w sprawie własnej niepodległości. W tej sytuacji kontrolowany i uporządkowany Brexit może być bardzo trudny do realizacji.

Procedura wyjścia z UE: prawo a rzeczywistość polityczna. Zgodnie z art. 50 TUE państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu z UE, powinno formalnie poinformować o tym zamiarze Radę Europejską, co automatycznie uruchamia proces negocjacji warunków wyjścia (*withdrawal agreement*). Jednakże art. 50 nie określa terminu, w którym takie powiadomienie powinno nastąpić. Teoretycznie rząd Wielkiej Brytanii może zgłosić taki wniosek dopiero za kilka lat, do tego czasu zachowując pełnię praw członkowskich w UE. Rozwiązanie, zgodnie z którym Wielka Brytania, pozostając członkiem UE, najpierw negocjowałaby „projekt” porozumienia o opuszczeniu UE, a dopiero potem skorzystała z art. 50, zwiększałoby szanse na uzyskanie lepszych warunków wyjścia. Jednak taką możliwość wykluczyły oficjalnie Niemcy. Rząd Wielkiej Brytanii może także w ogóle zrezygnować z wszczęcia procedury wystąpienia z UE. W takiej sytuacji Unia Europejska nie może wyciągać żadnych prawnych lub instytucjonalnych konsekwencji wobec Wielkiej Brytanii.

Z formalno-prawnego punktu widzenia wynik referendum nie obliguje premiera do uruchomienia procedury przewidzianej w art. 50, gdyż brytyjskie referenda mają charakter wyłącznie konsultacyjny. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której następnym premier (zwolennik wyjścia z UE) nie będzie respektował woli obywateli oraz wyniku,

którego sam oczekiwał. Z drugiej strony, eurosceptyczna część partii torysów pod przywództwem Borisa Johnsona i Michaela Gove'a nie ma zamiaru szybko uruchamiać procedury wyjścia, licząc na wynegocjowanie korzystnych relacji z UE bez uruchamiania art. 50. Nieuzasadniona nadzieja, że UE zaoferuje Wielkiej Brytanii jeszcze lepsze warunki niż te wynegocjowane w lutym przez Davida Camerona¹, może być dowodem albo braku wiedzy o zawartym w traktacie mechanizmie wystąpienia z UE, albo wiary, że gdy opadną emocje, łatwiej będzie wynegocjować satysfakcjonujące Wielką Brytanię relacje z UE. Prawdopodobne jest także, że zwolennicy Brexitu w Partii Konserwatywnej zdali sobie sprawę z tego, że sama procedura negocjacyjna jest z gruntu niekorzystna dla państwa występującego z Unii Europejskiej. Artykuł 50(4) TUE nie daje mu bowiem prawa udziału ani w obradach, ani w głosowaniu Rady UE o warunkach jego wystąpienia. Innymi słowy, większość kwalifikowana potrzebna do zatwierdzenia porozumienia o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE zostanie obliczona w kręgu 27, a nie 28 państw członkowskich.

Nie jest również jasne, czy i do jakiego stopnia porozumienie w sprawie wystąpienia będzie określało warunki przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE. W pierwszej kolejności bowiem będzie ono ustalało przepisy przejściowe dotyczące wielu aspektów relacji UE–Zjednoczone Królestwo, takich jak status imigrantów UE w Wielkiej Brytanii oraz Brytyjczyków w innych państwach UE, sytuacji brytyjskich urzędników w instytucjach unijnych czy udziału Londynu w tworzeniu nowych unijnych regulacji podczas trwania procedury wyjścia. Art. 50 nie obliguje jednak UE do zawarcia nowej umowy z państwem wychodzącym, wskazując tylko, że porozumienie dotyczące wystąpienia powinno uwzględniać „ramy jego przyszłych stosunków” z Unią. Nieprecyzyjność tego przepisu pozwala na tworzenie różnych scenariuszy, nie tylko samej procedury wyjścia, lecz także przyszłych relacji UE z Wielką Brytanią. Ponadto, o ile porozumienie dotyczące wystąpienia może zostać osiągnięte większością kwalifikowaną głosów w Radzie UE, o tyle potencjalna nowa umowa o dostępie Wielkiej Brytanii do wspólnego rynku będzie prawdopodobnie wymagała ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie, a może także zgody wyrażonej w referendum². W związku z tym samej Wielkiej Brytanii powinno zależeć, aby porozumienie o wystąpieniu nie zawierało zbyt wielu szczegółów jej przyszłych relacji z UE, gdyż nie będzie miała na nie decydującego wpływu. W jej interesie jest zatem wynegocjowanie warunków wyjścia, a następnie, w osobnym trybie lub równolegle, podjęcie rozmów z UE o nowym modelu wzajemnych relacji.

Stanowisko UE i państw członkowskich. Kilka godzin po ogłoszeniu wyniku referendum przewodniczący instytucji unijnych wraz z prezydentką holenderską wystosowali oświadczenie nawołujące rząd brytyjski do szybkiej realizacji woli wyborców. Zaznaczono przy tym, że zwłoka w aktywowaniu art. 50 jest niewskazana, gdyż będzie wydłużała okres niepewności gospodarczej i politycznej. Potwierdzono również wcześniejsze zapowiedzi, że nie będzie żadnych renegeacji porozumienia o nowym statusie Wielkiej Brytanii w UE.

Stanowcze oświadczenie przedstawicieli Unii Europejskiej należy traktować jako sprawdzian wiarygodności władz brytyjskich, które i tak już nadszarpnęły cierpliwość i dobrą wolę pozostałych członków UE w toku negocjacji porozumienia z lutego 2016 r. Wynegocjowane wtedy ustępstwa zostały z trudem zaakceptowane przez rządy państw członkowskich (w tym Polski), które w celu przekonania własnych elektoratów przedstawiły je jako dążenie do ekwiwalencji, a nie faworyzowanie jednego państwa. Wynik brytyjskiego referendum uświadomił jednak największym państwom UE, że dalsza elastyczność może tylko zachęcić inne rządy w Europie do podejmowania podobnych prób wynegocjowania wyłączeń z polityki wspólnotowych przy użyciu referendalnego szantażu. W perspektywie wyborów prezydenckich we Francji w 2017 r. oraz wzrastającej popularności Frontu Narodowego rząd francuski będzie raczej dążył do ukarania Wielkiej Brytanii i do politycznego dyskutowania jej „rezygnacji” z dziedzictwa wynikającego z członkostwa w UE. W przypadku Niemiec, gdzie w 2017 r. również odbędą się wybory, walczyć będą dwie wewnętrznie sprzeczne tendencje: chęć pogodzenia interesu ekonomicznego w utrzymaniu więzi z Wielką Brytanią (z którą Niemcy notują duże nadwyżki w obszarze handlu, usług i inwestycji)³ oraz strategiczny cel osłabienia własnych eurosceptyków z AfD i utrzymania jedności UE. Można się spodziewać, że – przynajmniej w pierwszej fazie negocjacji – przeważy druga opcja, przy czym to kanclerz Angela Merkel będzie przeciwdziałała próbom „ukarania Wielkiej Brytanii” i dążyła do rozwiązania umożliwiającego zmianę brytyjskiej decyzji o wyjściu z UE. W naturalny sposób stanowisko Merkel może okazać się najbliższe polskiemu podejściu do Brexitu. Należy bowiem zakładać, że Polska będzie chciała jak najbardziej opóźnić proces wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, licząc na zmianę decyzji w przyszłości. Ze względu zaś na interesy gospodarcze będzie sprzyjała takim rozwiązaniom po Brexicie, które nadadzą „specjalny” charakter relacjom Wielkiej Brytanii z Unią Europejską.

¹ K. Borońska-Hryniewiecka, A *Win-Win Situation? What to Make of the EU-UK Deal*, PISM Strategic File, nr 3 (84), luty 2016, www.pism.pl/Publications/PISM-Strategic-Files/PISM-Strategic-File-no-3-84.

² W przypadku porozumień o charakterze mieszanym, tzn. dotyczących obszarów kompetencji dzielonych pomiędzy państwa członkowskie a UE (tj. wspólny rynek), wymagana jest ratyfikacja parlamentów narodowych.

³ K. Borońska-Hryniewiecka, S. Płóciennik, E. Kaca, P. Toporowski, *Relacje Unia Europejska-Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie: stanowiska Niemiec, Francji, Hiszpanii, Włoch i Polski*, Raport PISM, maj 2016, www.pism.pl/Publikacje/Raporty_PISM/Relacje-Unia-Europejska-Wielka-Brytania-po-ewentualnym-brexicie.