



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 93 (1535), 4 października 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Znaczenie brytyjskiego projektu ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej dla negocjacji z UE

Przemysław Biskup

*Projekt ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest najważniejszym opublikowanym dotąd brytyjskim dokumentem dotyczącym administracyjnego i prawnego wymiaru brexitu. Legislacyjne znaczenie projektu wynika z jego wpływu na system prawny Zjednoczonego Królestwa, a polityczne – z widocznej w przepisach gotowości do wyjścia tego państwa z UE bez umowy i z polaryzacji jego sceny politycznej. Prace nad projektem toczą się w tle starań rządu brytyjskiego o przekonanie partnerów z UE do otwarcia negocjacji nad docelowym modelem relacji brytyjsko-unijnych.*

Projekt stanowi priorytet rządu i jest objęty najwyższym stopniem dyscypliny podczas głosowań w Parlamencie. Przygotowany przez Ministerstwo ds. Wyjścia z UE, został przyjęty 11 września br. przez Izbę Gmin w drugim czytaniu i skierowany do prac w komisji. Docelowa ustawa ma stanowić „kręgosłup prawny” brexitu. Projekt ten, ogniskujący fundamentalny spór polityczny w Wielkiej Brytanii o model przyszłych relacji z UE, powinien być odczytywany także jako ważny sygnał intencji brytyjskiego rządu w negocjacjach z UE. Uchwalenie projektu w oryginalnej postaci oznacza powstanie instrumentów prawnych do wyjścia z UE w drodze aktu jednostronnego oraz odmowę ochrony praw obywateli UE na terenie Zjednoczonego Królestwa z wykorzystaniem prawa i instytucji unijnych. Przepisy te stoją w sprzeczności z celami UE w zakresie pierwszego etapu negocjacji.

**Istota prawna projektu.** Projekt ma zapewnić zgodność stanu prawnego w Wielkiej Brytanii i UE w momencie wyjścia (domyślnie również później), a jednocześnie przywrócić całość suwerennych uprawnień prawodawcy krajowemu w zakresie stanowienia prawa. Konstrukcja prawna projektu ma przygotować Zjednoczone Królestwo zarówno na wyjście z UE bez porozumienia, jak i na możliwość implementacji ewentualnych ustępstw w przypadku jego zawarcia. Projekt faktycznie wyklucza „miękki brexit” w rozumieniu UE-27, tzn. związany z kontynuacją brytyjskiego członkostwa we wspólnym rynku czy unii celnej. Jednak może umożliwić – w razie pozytywnego finału negocjacji – „miękki brexit” w rozumieniu brytyjskim, tzn. oparty na umowie z UE, nie zaś na wyjściu bez umowy.

Relacje między systemami prawnymi Wielkiej Brytanii i UE są skomplikowane, co wynika z konfliktu między fundamentalnymi zasadami: suwerenności prawodawczej brytyjskiego Parlamentu oraz supremacji prawa UE. Projekt przewiduje radykalne przekształcenie tych relacji. W dniu brexitu prawo UE przestanie obowiązywać na terenie Zjednoczonego Królestwa, zwłaszcza zaś ustanie wywierany przez część przepisów UE skutek bezpośredni. Jednocześnie przepisy UE zostaną przeniesione do brytyjskiego systemu prawnego, co generalnie zapewni ciągłość ich funkcjonowania. Oznacza to, że po brexicie przepisy te będą wyrazem woli prawodawcy brytyjskiego i będą obowiązywać w dokładnym brzmieniu ustalonym w ustawach i rozporządzeniach brytyjskich, a nie w oryginalnych dokumentach UE. Dodatkowo przepisy te będą swobodnie podlegać nowelizacji w Wielkiej Brytanii. Podejście takie sygnalizuje m.in. przygotowana w brytyjskim MSW koncepcja polityki migracyjnej, która wyciekła do mediów na początku września.

Ponadto projekt przewiduje wprost zniesienie jurysdykcji TSUE oraz zakazuje stosowania Karty praw podstawowych UE. Stosowanie Karty w Wielkiej Brytanii było w punkcie wyjścia ograniczone protokołem do traktatu lizbońskiego. Ponieważ znaczenie tego protokołu było przedmiotem sporu brytyjskich konstytucjonalistów, w projekcie zawarto przepis jednoznacznie rozstrzygający tę kwestię. Zastrzeżono także nadzór najwyższych sądów brytyjskich nad orzecznictwem w UK.

Kontrowersyjna jest sprawa wyznaczenia terminu brexitu na potrzeby prawa wewnętrznego Zjednoczonego Królestwa. Po pierwsze, projekt uniezależnia ten termin od prawa traktatowego UE. Po drugie, przewidziano możliwość wyznaczenia różnych dat wyjścia na potrzeby różnych przepisów brytyjskich. Po trzecie, ta kluczowa dla wszelkich okresów przejściowych decyzja ma stać się (na mocy delegacji ustawowej) uprawnieniem rządu.

**Projekt ustawy a negocjacje nt. brexitu.** Negocjacje brytyjsko-unijne znalazły się we wrześniu br. w impasie. Pierwsze cztery rundy przyniosły ograniczone efekty w zakresie kluczowych kwestii objętych pierwszym etapem negocjacji. W październiku Rada Europejska (RE) ma ocenić postępy w dotychczasowych negocjacjach i ewentualnie wyrazić zgodę na równoległe otwarcie ich drugiej fazy. Byłaby ona poświęcona przyszłym relacjom brytyjsko-unijnym. Celem strony brytyjskiej jest jak najszybsze rozpoczęcie tych rozmów.

W tym kontekście projekt po pierwsze demonstruje determinację strony brytyjskiej do pełnego wyjścia z UE, opartego o konsekwentne wykluczenie jej jurysdykcji prawnej na terenie Zjednoczonego Królestwa. Stoi to w sprzeczności z mandatem negocjacyjnym UE, np. w zakresie ochrony praw jej obywateli. Po drugie, projekt pokazuje możliwości strony brytyjskiej związane z definiowaniem okresów przejściowych i „dat odcięcia”. To od nich zależy, czy – w świetle brytyjskiego prawa – po traktatowej dacie wyjścia prawa nabyte obywateli UE starających się o stały pobyt w Zjednoczonym Królestwie będą odnoszone do ww. daty wyjścia, czy do daty zgłoszenia wniosku o wyjście z UE, czy do daty referendum. Z brytyjskiego punktu widzenia od dnia referendum obywatel UE przybywający do Zjednoczonego Królestwa w celu osiedlenia się musiał być świadomy, że państwo to opuści UE.

Przyjęcie projektu będzie oznaczało także zmianę w pozycji brytyjskich negocjatorów. Osłabiony zostanie wymiar parlamentarno-polityczny negocjacji, a wzmocniony – ministerialno-biurokratyczny. Delegacje ustawowe do wydawania rozporządzeń, w tym z mocą ustawy, umożliwią sprawne usuwanie luk prawnych w procesie przekształcania prawa UE w brytyjskie. Niemniej uprawnienia te nieuchronnie wzmocnią pozycję rządu względem zarówno własnego zaplecza parlamentarnego, jak i opozycji. Choć formalnie Parlament może kontrolować rozporządzenia, w praktyce jest to niemożliwe ze względu na liczbę aktów wykonawczych wynikających z omawianego projektu (szacowaną na ponad tysiąc). W efekcie osłabnie presja na rząd brytyjski, aby nieustannie poszukiwał poparcia dla własnej linii negocjacyjnej w Parlamencie, co stanowi wysiłek dla premier Theresy May w warunkach głębokiego sporu w gabinecie i minimalnej większości w Izbie Gmin.

W kontekście unijnym dla rządu brytyjskiego kluczową sprawą jest uzyskanie zgody UE na otwarcie drugiego etapu negocjacji z UE. Wśród konserwatystów ścierają się odmienne wizje brexitu, a konflikt między frakcjami stanowi zasadnicze wyzwanie dla premier May i ministra ds. wyjścia z UE Davida Davisa<sup>1</sup>. Rozpoczęcie rozmów o przyszłych relacjach wzmocniałoby ich pozycje. Ułatwiłoby im też pójście na ustępstwa na rzecz UE w sprawach objętych pierwszym etapem, w tym rozliczenia finansowego oraz praw obywateli UE po brexicie. Brak zgody Rady Europejskiej podczas październikowego szczytu widocznie zwiększy prawdopodobieństwo utknięcia negocjacji w martwym punkcie. Omawiany projekt wskazuje, że rząd brytyjski bierze obie te możliwości pod uwagę.

**Perspektywy.** Prace legislacyjne nad projektem są kluczowym testem spójności zaplecza parlamentarnego rządu brytyjskiego oraz opozycji. Będą one zmuszać poszczególnych polityków do zajęcia jasnego stanowiska, które niekoniecznie pokrywa się z linią ich partii. Chociaż dotychczasowe doświadczenia wskazują na skuteczność umowy koalicyjnej torysów z Demokratyczną Partią Unionistów, utrzymanie dyscypliny będzie zarówno dla konserwatystów, jak i dla laburzystów znacznie trudniejsze w głosowaniach nad poprawkami do projektu ustawy.

Z perspektywy UE projekt powinien budzić zainteresowanie jako dowód na to, że strona brytyjska przygotowuje się do wyjścia bez umowy. Jednocześnie zawiera on klauzule wzmocniające zdolność rządu brytyjskiego do elastycznego negocjowania z UE i wdrażania ewentualnych ustępstw. Jest to jasny sygnał dla przywódców Unii, że zasad warunkowości kształtującej doświadczenie negocjacji UE z państwami kandydującymi nie można stosować w rozmowach ze Zjednoczonym Królestwem. Projekt oraz wystąpienie premier May z Florencji świadczą o potrzebie nadania negocjacjom nowej dynamiki politycznej, którą może zapewnić tylko decyzja Rady Europejskiej. Z perspektywy władz Polski ważne jest podkreślenie, że w przypadku sukcesu negocjacji zmiany w prawie brytyjskim przewidziane w projekcie mogą służyć ochronie pozycji prawnej polskich obywateli po brexicie. Niemniej w razie braku porozumienia (wariant *no-deal*) stwarzają one dla nich poważne zagrożenia.

<sup>1</sup> P. Biskup, *Przemówienie Theresy May we Florencji*, „Komentarz PISM”, nr 55/2017, 25 września 2017 r.