



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Brexit – podstawowe zagadnienia

Opracowania
tematyczne

OT-669

WARSZAWA 2018

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2018

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska

tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,

e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz

tel. 22 694 93 21,

e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Spis treści

1. Uwagi wstępne	5
2. Kwestie prawne i proceduralne	7
2.1 Artykuł 50 TUE: Wystąpienie państwa członkowskiego	7
2.2 Stanowiska negocjacyjne stron	10
3. Parlament Zjednoczonego Królestwa a brexit	12
3.1 Sprawa Miller przeciwko Ministrowi ds. Wyjścia z UE (Miller vs Secretary of State for Exiting the European Union)	12
3.2 Ustawa o notyfikacji wystąpienia z Unii Europejskiej (European Union Notification of Withdrawal Act)	13
3.3 Ustawa o wystąpieniu z Unii Europejskiej (EU Withdrawal Act 2018).	13
4. Potencjalne konsekwencje i obawy związane z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej	15
4.1 Irlandia, Szkocja, Walia i Gibraltar	15
4.1.1 Irlandia i Irlandia Północna	15
4.1.2 Szkocja	17
4.1.3. Walia	18
4.1.4 Gibraltar	18
4.2 Przyszłe stosunki między UE a Zjednoczonym Królestwem	19
4.2.1 Handel	19
4.2.2 Przyszłość współpracy na polu obronności	20
4.2.3 Przyszłość współpracy w sprawach bezpieczeństwa	21
4.2.4 Fundusze Europejskie	21
4.3 Spodziewane skutki brexitu w niektórych innych obszarach.	22
4.3.1 Ogólny wpływ na gospodarkę.	22
4.3.2 Rolnictwo	23
4.3.3 Ochrona środowiska.	23
4.3.4 Imigracja, zabezpieczenie społeczne i ochrona zdrowia	24
4.3.5 Energia	25
4.3.6 Prawo pracy	25
4.3.7 Ochrona konsumentów	26
4.3.8 Nauka i szkolnictwo wyższe	26

5. Dotychczasowy przebieg negocjacji (do końca czerwca 2018)	27
5.1 Pierwszy etap negocjacji	27
5.2 Drugi etap negocjacji	30
5.3 Trzeci etap negocjacji	30
6. Uwagi końcowe.	32
Wybrane źródła:	34
Brexit – Publikacje – Urząd Publikacji Unii Europejskiej.	34
Izba Gmin:	35
Izba Lordów	35
Strony internetowe	36

1. Uwagi wstępne

Obywatele Wielkiej Brytanii, których cechuje dość silne poczucie odrębności od mieszkańców innych państw europejskich, nigdy nie byli szczególnymi euroentuzjastami. W ostatnich latach krytycy UE w Wielkiej Brytanii podnosili, że Unia odeszła zbyt daleko od idei Wspólnego Rynku, koncentrując się na coraz ściślejszej integracji politycznej. Domagali się przywrócenia kontroli nad granicami własnego państwa i poszanowania suwerenności państw członkowskich UE. W sytuacji kryzysu ekonomicznego i spadku zaufania Brytyjczyków do instytucji UE, mniej więcej od 2013 roku wzrastała popularność największej brytyjskiego eurosceptycznego ugrupowania politycznego - Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP). Głównym celem tej partii było wyprowadzenie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

W obliczu wzrostu popularności antyunijnej UKIP, jak również pod presją eurosceptycznego skrzydła we własnej Partii Konserwatywnej, premier Wielkiej Brytanii Dawid Cameron zapowiedział w styczniu 2013 roku, że w razie wyborczej wygranej Partii Konserwatywnej w wyborach parlamentarnych w 2015 roku, zamierza zapytać brytyjskie społeczeństwo, czy życzy sobie, aby Zjednoczone Królestwo nadal pozostawało w Unii Europejskiej. David Cameron zaznaczył, że on osobiście jest przeciwny wyjściu Londynu z UE i nie chce, aby jego kraj *podniósł most zwodzony i wycofał się ze świata*. Dostrzega jednak konieczność wprowadzenia zmian w sposobie funkcjonowania unijnych struktur i stworzenia lepszych warunków dla Wielkiej Brytanii w Europie. Ostrzegł, że jeżeli Unia Europejska nie zostanie zreformowana, Wielkiej Brytanii grozi *wypchnięcie w stronę wyjścia*.

Po wyborczym zwycięstwie konserwatystów w maju 2015 roku David Cameron potwierdził, że doprowadzi do renegotjacji warunków obecności Wielkiej Brytanii w UE, a następnie przeprowadzi referendum w sprawie dalszego członkostwa kraju w Unii Europejskiej. Przystępując do negocjacji z Brukselą szef rządu brytyjskiego domagał się m. in. zwiększenia w UE roli państw pozostających poza strefą euro, ochrony konkurencyjności oraz ograniczenia dostępu imigrantów ekonomicznych z państw unijnych do brytyjskiego systemu zasiłków.

Podczas unijnego szczytu w lutym 2016 roku premier Cameron zawarł porozumienie z Brukselą w sprawie zmiany warunków członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnocie. Kompromis, który miał w zamierzeniach lidera Partii Konserwatywnej doprowadzić do zwycięstwa opcji proeuropejskiej w przyszłym referendum, nie zadowolił jednak żadnej ze stron. W opinii Europy wypracowane porozumienie stanowiło zbyt wielkie ustępstwo na rzecz Camerona, podczas gdy eurosceptycy uznali je za porażkę Wielkiej Brytanii.

Premier David Cameron wyznaczył termin referendum na 23 czerwca 2016 roku. Pytanie, na jakie mieli odpowiedzieć brytyjscy wyborcy brzmiało: *Czy Zjednoczone Królestwo powinno pozostać częścią Unii Europejskiej czy też ją opuścić?*¹

We wrześniu 2015 roku według ośrodka badania opinii publicznej YouGov 50% ankietowanych osób zapowiedziało, że zagłosuje za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE, (40% było przeciw, a 10% niezdecydowanych).² Wśród wyborców poniżej 25 lat widoczna była zdecydowana przewaga zwolenników pozostania w Unii (64% do 23%), podczas gdy wyborcy w grupach powyżej 60 roku życia skłaniali się ku brexitowi (52% do 43%). Ogólnie rzecz biorąc, wyborcy młodszy, należący do klasy średniej i lepiej wykształceni deklarowali sympatie proeuropejskie, natomiast osoby starsze, słabiej wykształcone i przedstawiciele klasy robotniczej optowały za wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii.

Najwięcej przeciwników dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE znalazło się wśród sympatyków prawicowej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP). Wśród wyborców głosujących na Partię Konserwatywną zdania co do ewentualnego opuszczenia UE przez Wielką Brytanię były podzielone mniej więcej po równo, lecz z lekką

¹ Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

² <https://yougov.co.uk/news/2015/09/22/eu-referendum-state-public-opinion/>

przewagą eurosceptyków. Wyborcy pozostałych głównych partii opowiadali się w większości za pozostaniem kraju w Unii.

Mimo że obóz eurosceptyków rósł w siłę, wszystko wskazywało na to, że zwolennicy członkostwa Wielkiej Brytanii w UE dysponują przewagą i szerszym poparciem. Co więcej, reprezentowali bezpieczniejszą opcję status quo, co zwykle daje przewagę w tego rodzaju plebiscytach, gdyż wybór przeciwny postrzega się wtedy jako skok w nieznaną (w przeprowadzonym badaniu 58% osób uważało, że opuszczenie UE byłoby bardzo lub dość ryzykowne dla Wielkiej Brytanii).

Tym niemniej – jak dostrzegali analitycy *YouGov* – argumenty dotyczące ograniczenia imigracji i zniesienia składki członkowskiej do kasy unijnej, trafiały na bardziej podatny grunt niż ostrzeżenia niektórych ekspertów co do kosztów i innych niebezpieczeństw związanych z brexitem.

Przed samym czerwcowym referendum sondaże nie były jednoznaczne. W niektórych z nich zwolennicy pozostania w UE mieli znaczną przewagę, w innych wynik głosowania był trudny do przewidzenia, a jeszcze w innych przeważali zwolennicy brexitu.

2. Kwestie prawne i proceduralne

2.1 Artykuł 50 TUE:

Wystąpienie państwa członkowskiego

W referendum w dniu 23 czerwca 2016 roku większość głosujących opowiedziała się za wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (za pozostaniem w UE 48,1%, za wyjściem z UE 51,9%, frekwencja 72%).

Wielka Brytania formalnie powiadomiła Radę Europejską, że zamierza wystąpić z UE. Pismo notyfikacyjne zostało doręczone 29 marca 2017 r. Rada Europejska przyjęła oświadczenie w sprawie brytyjskiej notyfikacji: *Wyrażamy ubolewanie w związku z tym, że Zjednoczone Królestwo opuści Unię Europejską, jednak jesteśmy gotowi na proces, który teraz będziemy musieli przeprowadzić. (...) W trakcie negocjacji Unia będzie działać jako jednolity podmiot i będzie chronić swoje interesy. Musimy przede wszystkim zminimalizować niepewność, jaką w związku z decyzją Zjednoczonego Królestwa odczuwają nasi obywatele, przedsiębiorstwa i państwa członkowskie.*

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 roku, wprowadził specjalną klauzulę dotyczącą dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z UE.³ Powołanie się na artykuł 50. Traktatu o Unii Europejskiej rozpoczyna proces wystąpienia Unii Europejskiej przez państwo członkowskie. Decyzję o wystąpieniu z Unii każde państwo może podjąć *zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi*. Artykuł 50. przewiduje dwuletnie negocjacje, które mogą być przedłużone, jeśli zgodę na to jednogłośnie wyrazi Rada Europejska (szefowie państw i rządów). W opinii większości ekspertów wystąpienie z UE pociąga za sobą również wycofanie się z Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (traktatu EURATOM).

Wystąpienie stanowi czynność dobrowolną, która nie wymaga zgody innych państw członkowskich, a występujące państwo członkowskie nie musi uzasadniać decyzji o wystąpieniu. Artykuł 50 TUE wymaga natomiast, aby decyzję o wystąpieniu podjęto zgodnie z wymogami konstytucyjnymi danego państwa. Od momentu złożenia formalnej notyfikacji, UE i występujące państwo członkowskie mają dwa lata, by uzgodnić umowę dotyczącą wystąpienia.

Decyzję o zawarciu umowy z występującym państwem członkowskim podejmuje Rada w imieniu Unii, po udzieleniu zgody przez Parlament Europejski (art. 50 ust. 2 TUE). Parlament udziela zgody, stanowiąc zwykłą większością oddanych głosów (art. 231 TFUE). Po udzieleniu

³ Artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)

1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

2. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednogłośnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

4. Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa. Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5. Jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49.

zgody Rada zawiera umowę, stanowiąc *wzmocnioną większością kwalifikowaną* pozostałych państw członkowskich zgodnie z art. 238 ust. 3 lit. b) TFUE.

Reprezentanci występującego państwa członkowskiego nie biorą udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących wystąpienia (art. 50 ust. 4 TUE). Pojawiły się jednak głosy, że posłowie do Parlamentu Europejskiego z występującego państwa członkowskiego, którzy reprezentują wszystkich obywateli UE, powinni mieć możliwość uczestniczenia w obradach dotyczących wystąpienia oraz głosowania w sprawie rezolucji dotyczącej umowy o wystąpieniu.⁴

Ratyfikacja przez pozostałe państwa członkowskie umowy o wystąpieniu nie jest wymagana. Jednak każda umowa międzynarodowa między UE a występującym państwem, określająca ich przyszłe stosunki, wymaga ratyfikacji w pozostałych państwach członkowskich, chyba że umowa miałaby obejmować wyłącznie kwestie należące do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej.

Istnieją wątpliwości co do tego, czy notyfikacja na mocy art. 50 TUE może zostać wycofana po jej przekazaniu. W art. 50 TUE brak jest wzmianki na ten temat. Niektórzy przyjmują, że Rada Europejska mogłaby zadecydować w drodze konsensusu o przyjęciu odwołania notyfikacji złożonej na mocy art. 50. Być może wymagana byłaby również tu zgoda innych instytucji UE. W ocenie innych ekspertów jednostronne odwołanie notyfikacji o wystąpieniu na mocy art. 50 jest prawnie możliwe, o ile zostanie dokonane zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi występującego państwa członkowskiego.

Artykuł 50 nie wyjaśnia, co powinna zawierać umowa o wystąpieniu. Zakłada się, że umowa musiałaby zawierać pewne postanowienia przejściowe, tak aby złagodzić konsekwencje wystąpienia. W przypadku brexitu na pierwszym planie wysunęły się takie kwestie jak: prawa obywateli, problem granic, zobowiązania finansowe oraz międzynarodowe zobowiązania Zjednoczonego Królestwa podjęte w okresie członkostwa w Unii.

Jeśli nie uda się wypracować porozumienia o wystąpieniu i o ile (jak to przewiduje art. 50 ust. 3 TUE) Rada Europejska w porozumieniu z występującym państwem członkowskim nie podejmie jednomyślnie decyzji o przedłużeniu okresu negocjacji, to po dwóch latach, pod koniec marca 2019 roku, Zjednoczone Królestwo automatycznie opuści Unię.

⁴ https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/1840bd46-15d611e7-808e-01aa75ed71a1/language-pl?WT.mc_id=Selectedpublication-s&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

Jeśli dodatkowo nie zostanie wynegocjowane porozumienie handlowe, to wymiana handlowa będzie się odbywać na zasadach określonych przez Światową Organizację Handlu.

Ramy przyszłych stosunków z Unią zostaną wyznaczone w osobnej umowie (m. in kwestie dotyczące obronności, walki z terroryzmem, ochrony środowiska, współpracy naukowej), której wypracowanie może potrwać kolejne lata.

Artykuł 50 ust. 5 przewiduje możliwość ponownego przyjęcia do UE państwa członkowskiego, które z niej wystąpiło, ale nie przyznaje automatycznego prawa do ponownego przystąpienia. Państwo musiałoby ponownie złożyć wniosek o przyjęcie do UE zgodnie z procedurą zawartą w art. 49 TUE (proces przystąpienia do UE).

2.2 Stanowiska negocjacyjne stron

Na początku lutego 2017 r. brytyjski rząd wydał białą księgę pt. *Wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej i nowe partnerstwo z Unią Europejską*, w której określono plany rządu, w postaci 12 priorytetów wytyczających kierunek negocjacji:

1. zapewnienie pewności i jasności;
2. przejęcie kontroli nad przepisami i zniesienie jurysdykcji TSUE w Zjednoczonym Królestwie;
3. wzmocnienie Unii przez zawarcie umowy, która przynosi korzyść wszystkim narodom tworzącym Zjednoczone Królestwo;
4. ochrona silnych więzi z Irlandią i utrzymanie wspólnej strefy podróżowania;
5. kontrola imigracji;
6. zapewnienie praw obywatelom UE w Zjednoczonym Królestwie i obywatelom Zjednoczonego Królestwa w UE;
7. ochrona praw pracowniczych;
8. zapewnienie wolnego handlu z rynkami europejskimi;
9. zapewnienie nowych umów handlowych z krajami na świecie;
10. zapewnienie, by Zjednoczone Królestwo pozostało najlepszym miejscem dla nauki i innowacji;
11. współpraca w walce z przestępczością i terroryzmem;
12. przeprowadzenie sprawnego i prawidłowego wystąpienia z UE.

W białej księdze stwierdzono, że w przypadku niepowodzenia negocjacji *brak umowy dla Zjednoczonego Królestwa jest lepszy niż zła umowa dla Zjednoczonego Królestwa*.⁵

Z drugiej strony, w dniu 5 kwietnia 2017 roku europosłowie wyrażoną większością głosów przyjęli rezolucję w sprawie kluczowych zasad i warunków, od których spełnienia zależeć będzie zgoda Parlamentu na porozumienia dotyczące wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. W rezolucji podkreślono znaczenie zabezpieczenia prawa do równego traktowania dla obywateli Unii mieszkających w Wielkiej Brytanii i dla obywateli brytyjskich mieszkających w UE. Zaznaczono także, że Wielka Brytania pozostaje członkiem UE do czasu oficjalnego zakończenia procedury, co oznacza, że zachowuje zarówno prawa jak i obowiązki państwa członkowskiego. Dotyczy to również zobowiązań finansowych, których termin płatności wypadać może przed terminem wystąpienia z UE, ale też po tym terminie. Posłowie ostrzegli przed uzależnianiem współpracy dotyczącej bezpieczeństwa od wyniku negocjacji nad przyszłymi stosunkami gospodarczymi, a także sprzeciwili się wybiórczemu traktowaniu tych przepisów oraz przepisom sektorowym i przypomnieli o nierozdzielności czterech wolności związanych z uczestnictwem w rynku wewnętrznym: swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług oraz ludzi. Stwierdzili wreszcie, że jedynie w przypadku osiągnięcia *znacznych postępów* na drodze do przyjęcia umowy o wystąpieniu, można przystąpić do rozmów o możliwych rozwiązaniach przejściowych, które nie powinny trwać dłużej niż trzy lata, podczas gdy porozumienie o przyszłych stosunkach może zostać zawarte dopiero po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE.

W podobnym tonie wypowiedział się główny negocjator unijny Michel Barnier. W jednym z wystąpień przed Parlamentem Europejskim przedstawił szereg głównych zasad, którymi będzie kierował się w negocjacjach. Przede wszystkim cztery wolności (przepływu towarów, usług, kapitału i ludzi) muszą pozostać nierozdzielne. Wielka Brytania nie będzie mogła np. czerpać korzyści z bezcłowego handlu z Unią, ale jednocześnie zamknąć swojego rynku pracy dla obywateli państw członkowskich. Oprócz tego, czas wygaśnięcia każdej umowy przejściowej będzie musiał być jasno określony, a członkostwo w UE powinno pozostać niepodważalnie najbardziej korzystnym statusem. Nowe stosunki mają

⁵ „»The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union« White Paper” [Biała księga pt. „Wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej i nowe partnerstwo z Unią Europejską”], Departament ds. Wystąpienia z UE, 2 lutego 2017 r.

być oparte na równych szansach i poszanowaniu dla zasad konkurencyjności. W opinii Michela Barniera w umowie powinna być również uwzględniona równowaga praw i zobowiązań wobec państw spoza UE. Pożądana byłaby bliska współpraca w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.⁶

3. Parlament Zjednoczonego Królestwa a brexit

3.1 Sprawa Miller przeciwko Ministrowi ds. Wyjścia z UE (*Miller vs Secretary of State for Exiting the European Union*)

W dniu 3 listopada 2016 roku Wysoki Sąd Anglii i Walii (*High Court of Justice of England and Wales*) wydał wyrok w sprawie rozpoczęcia negocjacji z Unią Europejską w sprawie brexitu orzekając, że rząd Zjednoczonego Królestwa nie ma prawa rozpocząć procedury brexitu bez zgody parlamentu. Początkowo rząd w tej kwestii zamierzał powołać się na kompetencje w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej (prerogatywę królewską) i rozpocząć procedurę wystąpienia z UE bez udziału parlamentu, jednak przedsiębiorczyni Gina Miller i grupa zwolenników pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej złożyła pozew w londyńskim sądzie, utrzymując, że rząd nie może na podstawie średniowiecznego przywileju, samodzielnie decydować o przynależności Zjednoczonego Królestwa do europejskiej wspólnoty. W dniu 24 stycznia 2017 roku Sąd Najwyższy (*Supreme Court of the United Kingdom*) podzielił stanowisko Wysokiego Sądu⁷, stwierdzając, że tak radykalne zmiany porządku konstytucyjnego, które wpływają na prawa obywateli, bezwzględnie wymagają upoważnienia parlamentu.

Natomiast w drugiej kwestii przedstawionej sądowi do rozstrzygnięcia, która dotyczyła uczestnictwa w podejmowaniu decyzji o brexicie lokalnych parlamentów Irlandii Północnej, Szkocji i Walii, Sąd Najwyższy uznał, że z ustaw regulujących relacje między parlamentem brytyjskim i parlamentami lokalnymi nie wynika zobowiązanie do

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20170324STO68408/article-50-how-the-future-of-eu-uk-relations-will-be-decided>

⁷ <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

włączenia zdecentralizowanych ciał ustawodawczych w podejmowanie decyzji o wystąpieniu z UE. Stosunki z Unią Europejską, tak jak i inne kwestie z zakresu polityki zagranicznej, należą do wyłącznej kompetencji rządu i parlamentu centralnego.

3.2 Ustawa o notyfikacji wystąpienia z Unii Europejskiej (European Union Notification of Withdrawal Act)

W następstwie wyroku Sądu Najwyższego rząd w dniu 26 stycznia 2017 roku przedstawił krótki projekt ustawy do rozpatrzenia przez parlament: projekt ustawy o Unii Europejskiej (notyfikacja o wystąpieniu), którego celem było upoważnienie rządu do rozpoczęcia negocjacji w sprawie brexitu.

Rozpatrzenie projektu rozpoczęło się od debaty podczas drugiego czytania w Izbie Gmin w dniu 31 stycznia 2017 roku. W trzecim czytaniu w dniu 8 lutego 2017 roku Izba Gmin przyjęła projekt ustawy bez poprawek i w tym samym dniu projekt ustawy przekazano Izbie Lordów. W trakcie prac w komisjach złożono poprawki, z których jedna została przyjęta: w sprawie zapewnienia praw obywatelom UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) legalnie zamieszkałym w Zjednoczonym Królestwie po brexicie. Trzecie czytanie odbyło się 6 marca z głosowaniem w dniu 7 marca 2017 roku w sprawie trzech poprawek. Dwie poprawki zostały odrzucone, przyjęto natomiast poprawkę dotyczącą zatwierdzenia przez Parlament wyniku negocjacji z UE. Dwie poprawki przyjęte w Izbie Lordów zostały następnie odrzucone w głosowaniu w Izbie Gmin. Następnie projekt ustawy wrócił do Izby Lordów, która ostatecznie zagłosowała za nieutrzymaniem żadnej z poprawek. W związku z tym w dniu 13 marca 2017 roku zakończono rozpatrywanie projektu ustawy o Unii Europejskiej (notyfikacja o wystąpieniu) bez poprawek. W dniu 16 marca 2017 roku królowa oficjalnie zatwierdziła tekst ustawy.⁸

3.3 Ustawa o wystąpieniu z Unii Europejskiej (EU Withdrawal Act 2018)

Projekt ustawy, stanowiącej podstawę prawną dla wyjścia Wielkiej Brytanii z UE został oficjalnie zapowiedziany w otwierającej prace nowego parlamentu mowie tronowej Elżbiety II w dniu 21 czerwca 2017

⁸ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/pdfs/ukpga_20170009_en.pdf

roku jako tzw. ustawa uchylająca (*Repeal bill*). Ostatecznie w dniu 13 lipca 2017 roku Rząd opublikował projekt ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej (*European Union Withdrawal Bill*). Po ponad 270 godzinach gorącej debaty parlamentarnej w obu izbach (tzw. parlamentarny ping-pong), a następnie po uzyskaniu zgody królewskiej w dniu 26 czerwca 2018 roku ustawa weszła w życie.⁹

Głównym jej celem jest umożliwienie wyjścia kraju z Unii Europejskiej, poprzez uchylenie wcześniej przyjętej ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 roku i zapewnienie funkcjonowania państwa w okresie przejściowym po brexicie. W tzw. dzień wyjścia (*exit day*), 29 marca 2019 roku, dokładnie o godzinie 23:00, Wielka Brytania przestanie być członkiem UE (o ile negocjacje z Brukselą nie zostaną przedłużone), a na jej terenie nie będzie już obowiązywało unijne prawo - tysiące regulacji oraz przyjętych przez parlament instrumentów statutowych i ustaw wdrażających, które obejmują większość dziedzin życia. Ustawa tworzy mechanizm przeniesienia części unijnych przepisów bezpośrednio do prawa brytyjskiego, tak aby nie zaistniała prawna próżnia, a jednocześnie przywraca suwerenne uprawnienia ustawodawcy krajowemu. Powstaje nowa kategoria w porządku prawnym Zjednoczonego Królestwa – tzw. zachowane prawo UE (*retained EU law*). Większość aktów prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej ma pozostać w systemie prawnym Wielkiej Brytanii, przy czym np. Karta Praw Podstawowych UE nie zostanie do niego włączona. Ustawa znosi jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, a jego wcześniejsze werdykty zrównuje z wyrokami brytyjskiego Sądu Najwyższego (orzecznictwo sądownictwa unijnego pozostanie częścią brytyjskiego prawa precedensowego). Po brexicie przepisy unijne będą obowiązywać w brzmieniu ustalonym w ustawodawstwie brytyjskim, a prawo krajowe będzie miało wyższą rangę niż unijne i będzie mogło być swobodnie nowelizowane.

W trakcie uchwalania ustawy pojawiło się wiele pytań i wątpliwości dotyczących m. in. przyszłych relacji brytyjsko-unijnych, statusu prawa unijnego po brexicie czy też stopnia uprawnień władzy lokalnej.

Jedną z ważniejszych kontrowersji jest kwestionowana przez opozycję szeroka delegacja kompetencji legislacyjnych na rzecz rządu. Na podstawie ustawy ministrowie będą mogli (przez dwa lata od dnia brexitu) praktycznie bez kontroli parlamentu dokonywać zmian w przepisach prawa brytyjskiego, które do brexitu funkcjonowały jako prawo UE. Rząd zapewnia, że te uprawnienia (tzw. prawa Henryka VIII) mają służyć jedynie do wprowadzania zmian o charakterze technicznym (np.

⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents/enacted>

do zastąpienia w brytyjskim prawie odniesień do instytucji unijnych odniesieniami do instytucji brytyjskich).

Ustawa antycypuje wynegocjowanie umowy z Brukselą o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, która według planów ma być zawarta jesienią 2018 roku. W związku z tym, 13 listopada 2017 roku rząd zapowiedział projekt ustawy wdrażającej porozumienie o wyjściu z UE (aktualnie pod nazwą: *European Union Withdrawal Agreement Bill*), który pojawi się w parlamencie we właściwym czasie.¹⁰

Prawdopodobnie najgorętszym punktem spornym w trakcie uchwalania ustawy o wystąpieniu była debata w sprawie tzw. znaczącego głosowania (*meaningful vote*) w parlamencie w przyszłości. Parlamentarzyści stoczyli batalię o to, aby oddać w ich ręce stery w przypadku, gdyby UK i UE nie wypracowały porozumienia o wystąpieniu lub gdyby brytyjski parlament odrzucił jego treść. Ostatecznie przyjęto kompromis, polegający na tym, że to *Speaker* Izby Gmin zadecyduje o tym, czy będzie możliwe wprowadzenie poprawek do *neutralnego* wniosku przedłożonego przez rząd pod głosowanie parlamentarzystom tj. czy będzie możliwe udzielenie instrukcji rządowi co do dalszego postępowania w tej sytuacji.

4. Potencjalne konsekwencje i obawy związane z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej

4.1 Irlandia, Szkocja, Walia i Gibraltar

4.1.1 Irlandia i Irlandia Północna

Przed referendum w sprawie brexitu stosunki między Wielką Brytanią a Republiką Irlandii były oceniane jako najlepsze od setek lat. W Irlandii decyzja Brytyjczyków o wyjściu z UE jest uznawana za ogromny błąd. Irlandzki rząd stoi na stanowisku, że Zjednoczone Królestwo powinno pozostać w unii celnej i jednolitym rynku.

Najbardziej szeroko debatowany problem wynikający z brexitu to kwestia *twardej granicy* (granicy z *fizyczną infrastrukturą*), która może

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/legislating-for-the-withdrawal-agreement-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>

W lipcu 2018 roku rząd brytyjski zapowiedział czasowe zawieszenie elementów ustawy o wyjściu z UE z czerwca 2018 roku tak, aby unijne prawo zostało przeniesione do brytyjskiego dopiero po zakończeniu okresu przejściowego.

zostać ponownie ustanowiona pomiędzy dwiema częściami Irlandii. Granica lądowa na wyspie ma długość 499 kilometrów. Funkcjonuje na niej około 300 oficjalnych przejść granicznych i jeszcze większa liczba nieoficjalnych. Chociaż ani Irlandia ani Wielka Brytania nie należą do strefy Schengen, to między obu państwami funkcjonuje wspólny obszar podróżowania, co oznacza, że podróżujący przemieszczają się swobodnie pomiędzy dwiema częściami Irlandii i pomiędzy Irlandią a Wielką Brytanią bez kontroli granicznej. Szacuje się, że codziennie około 20 000 osób dojeżdża do pracy po drugiej stronie granicy, a 1 851 000 samochodów przekracza granicę miesięcznie. Rocznie ponad 800 milionów litrów mleka i 400 000 jagniąt jest wywożonych z Irlandii Północnej do Republiki Irlandii, a 400 000 sztuk trzody chlewnej jest wywożonych w drugą stronę.

Rząd irlandzki podkreśla, że zachowanie integracji gospodarczej całej wyspy to nie tylko kwestie ekonomiczne, ale solidna podstawa pokojowej koegzystencji. Od końca lat 60. XX wieku przez niemal trzy dekady trwał krwawy konflikt między społecznościami protestancką i katolicką w Irlandii Północnej, pomiędzy republikanami dążącymi do zjednoczenia wyspy a unionistami. Czasom chaosu i napięć (tzw. *Troubles*) kres położyło dopiero Porozumienie Wielkopiątkowe – wynikająca z długich wielostronnych negocjacji międzynarodowa umowa – zawarta w 1998 roku między Republiką Irlandii i Wielką Brytanią i przyjęta większością głosów w referendum, które odbyły się w obu częściach wyspy.

Nie ma sporu co do tego, że należy unikać odtworzenia granicy z kontrolą paszportów i ceł pomiędzy dwiema częściami Irlandii i dążyć do utrzymania pokoju na wyspie. Jednak jak do tej pory nie znaleziono rozwiązania, w jaki sposób zewnętrzna granica Unii Europejskiej mogłaby po brexicie pozostać tak otwarta, jak ma to miejsce obecnie.

56% mieszkańców Irlandii Północnej głosowało w referendum za pozostaniem w UE. Rząd w Londynie nie gwarantuje, że po brexicie zrekomensuje Irlandii Północnej wszystkie utracone korzyści wynikające z unijnej polityki rolnej i funduszy strukturalnych (obecnie około 87% dochodów gospodarstw rolnych stanowią płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej). Długookresowe ekonomiczne skutki brexitu dla obu części Irlandii będą zależęć przede wszystkim od: wynegocjowanych ustaleń dotyczących Irlandii Północnej, umowy handlowej pomiędzy UE a Zjednoczonym Królestwem, nowych dwustronnych umów handlowych z krajami trzecimi, przyszłej polityki rolnej oraz wysokości rządowych dotacji dla Ulsteru.¹¹

¹¹ https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ac-ca516-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

4.1.2 Szkocja

Szkoci, zdecydowani beneficjenci unijnych funduszy, okazali się być wśród narodów Zjednoczonego Królestwa największymi euroentuzjastami. Podczas referendum na temat brexitu w szkockich okręgach prawie dwie trzecie mieszkańców (62%) zagłosowało za pozostaniem w UE. W tym regionie Zjednoczonego Królestwa istnieje szerokie porozumienie co do tego, że jeżeli już musi dojść do brexitu, to powinien on przybrać jak najbardziej *miękką* formę (*soft brexit*), czyli przy zachowaniu jak najściślejszych związków z Unią. Ani Szkocka Partia Narodowa (SNP) ani inne liczące się w Szkocji partie polityczne nie mają większych problemów z akceptacją swobody przepływu osób. Lokalny rząd podejmuje zatem starania na rzecz zminimalizowania skutków brexitu i opowiada się za tym, aby Wielka Brytania pozostała i w jednolitym rynku i unii celnej.¹²

Ponadto Edynburg od jakiegoś czasu bada możliwość wypracowania indywidualnego rozwiązania, które pozwoliłoby Szkocji zbliżyć się jak najbardziej do członkostwa w Unii, o ile pełne członkostwo nie będzie możliwe. Głównym założeniem tego planu jest to, że Szkocja pozostanie w jednolitym rynku nawet w sytuacji, gdy Anglia i Walia go opuszczą. W ten sposób Szkocja mogłaby uzyskać status analogiczny do tego, jaki mają państwa należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Natomiast w sytuacji, gdy Wielka Brytania opuści unię celną z UE, Szkoci pójdą w jej ślady, pozostając jednocześnie w unii celnej z Wielką Brytanią. Takie posunięcie pozwoliłoby na uniknięcie ceł i reguł pochodzenia w handlu towarami między Szkocją a innymi regionami Zjednoczonego Królestwa, a tym samym fizycznej granicy. Z drugiej strony zostałyby zachowany szeroki dostęp do rynku usług i swobodny przepływ pracowników między Szkocją a krajami członkowskimi UE.

W obliczu brexitu coraz częściej słychać głosy nawołujące do powtórzenia referendum na temat niepodległości Szkocji. W referendum w sprawie niepodległości w 2014 roku 55,3% uprawnionych do głosowania opowiedziało się za pozostaniem częścią Zjednoczonego Królestwa (44,7% głosowało za niepodległością). Partia SNP argumentuje, że wynik plebiscytu z 2014 roku oznaczał w ówczesnych uwarunkowaniach wolę pozostania Szkotów w UE, a od tej pory doszło do gruntownej zmiany sytuacji politycznej, gdyż Szkocja musi opuścić Unię Europejską wbrew woli swoich obywateli.

¹² https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d9dbcab7-3aae-11e7-a08e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublication-s&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

4.1.3. Walia

Zarówno nacjonalistyczna partia *Plaid Cymru* jak i laburzyści nawoływali Walijszczyków do głosowania przeciw brexitowi, jednak nie udało im się przekonać do końca swoich wyborców. Pomimo tego, iż Walia rokrocznie otrzymuje proporcjonalnie największą część z miliardów funtów unijnych dotacji dla Zjednoczonego Królestwa, mieszkańcy tej części Zjednoczonego Królestwa w referendum opowiedzieli się za wyjściem z Unii Europejskiej (53% do 47%). Tym niemniej Cardiff jest zwolennikiem *miękkiego brexitu*, czyli pozostania w jednolitym rynku i unii celnej poprzez członkostwo w EOG lub na podstawie specjalnej umowy. Jeśli to okaże się niemożliwe, to Walia optuje za kontynuowaniem jak najbliższych więzi z UE.¹³

Ze względu na dużą zależność od funduszy europejskich, zwłaszcza w rolnictwie i programach strukturalnych, Walijszczyki zastanawiają się obecnie, czy po brexicie uda się znaleźć alternatywne źródła finansowania.

Ponadto lokalne władze Walii – podobnie jak i Szkocji – alarmowały w czasie debaty nad ustawą o wystąpieniu z UE, że przy okazji znoszenia prymatu prawa unijnego i przekazywania uprawnień na poziom krajowy złamane zostaną zasady dotyczące poszerzania uprawnień władz lokalnych (tzw. proces dewolucji), a rząd centralny w Londynie wykorzysta sytuację dla zagarnięcia jak największej części prerogatyw, jakie obecnie posiada Bruksela.

4.1.4 Gibraltary

Gibraltary jest terytorium zależnym Wielkiej Brytanii w południowej części Półwyspu Iberyjskiego. Z uwagi na lokalizację i wielkość (niecałe 7 km²) jest on blisko związany z Hiszpanią i resztą Unii Europejskiej. Gospodarka Gibraltaru w bardzo dużym stopniu uzależniona jest od możliwości swobodnego przekraczania granicy z Hiszpanią. W referendum za pozostaniem we Wspólnocie opowiedziało się niemal 96% Gibraltarczyków, a frekwencja w tym głosowaniu przekroczyła 83%.

Terytorium jest przedmiotem zadawnionego sporu między Wielką Brytanią a Hiszpanią. Madryt dąży do wprowadzenia zmian

¹³ https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d9dbcab7-3aae-11e7-a08e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublication-s&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

w brytyjskim zwierzchnictwie i usiłuje wykorzystać brexit do uzyskania ustępstw w kwestii suwerenności Gibraltaru. Rządowi hiszpańskiemu udało się przekonać Komisję Europejską, że jeśli umowa o okresie przejściowym ma obejmować też Gibraltar, to zgodę na to muszą wyrazić wszystkie państwa członkowskie¹⁴. Hiszpania, grożąc wetem, chce wymusić na Brytyjczykach rozmowy na temat zmiany statusu Gibraltaru w przyszłości. Ostateczne porozumienie w sprawie umowy wystąpienia będzie zatem poważnie zagrożone, jeżeli do jesieni 2018 roku nie uda się zawrzeć dwustronnej umowy między Wielką Brytanią a Hiszpanią w sprawie spornego terytorium.¹⁵

4.2 Przyszłe stosunki między UE a Zjednoczonym Królestwem

4.2.1 Handel

Unia Europejska jest zdecydowanie najważniejszym partnerem handlowym Wielkiej Brytanii. Określenie przyszłych stosunków handlowych i gospodarczych między obiema stronami będzie jednym z najtrudniejszych aspektów negocjacji. W grę wchodzi różne możliwości: od członkostwa w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) po handel w ramach zasad Światowej Organizacji Handlu (WTO).¹⁶ Ta druga opcja wiązałaby się z brakiem wymogu akceptowania swobodnego przepływu osób lub udziału w budżecie UE, ale handel między UE a Wielką Brytanią podlegałby cłom i innym ograniczeniom. Z kolei członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) byłoby najbliższe członkostwu w UE i – zdaniem wielu ekspertów – najmniej szkodliwe dla gospodarki Zjednoczonego Królestwa. Kraje EFTA (Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu), które są jednocześnie członkami EOG, czyli Islandia, Liechtenstein i Norwegia mają szeroki dostęp do jednolitego rynku, ale muszą w pełni implementować wszystkie unijne przepisy w tym zakresie,

¹⁴ <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8278> (dostęp 5.04.2018)

¹⁵ W wytycznych Rady Europejskiej w sprawie ram stosunków z Wielką Brytanią po brexicie z dnia 23 marca 2018 roku: „...Rada Europejska wzywa do zintensyfikowania wysiłków dotyczących pozostałych kwestii związanych z wystąpieniem oraz kwestii dotyczących terytorialnego zakresu stosowania umowy o wystąpieniu, w szczególności w odniesieniu do Gibraltaru, oraz przypomina, że nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie zostało uzgodnione.”

¹⁶ https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/1840bd46-15d6-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-pl?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

włącznie z nowymi regulacjami. Jednocześnie kraje EOG nie mają wpływu na proces decyzyjny UE dotyczący prawodawstwa i polityki UE. Ponadto cztery swobody (przemieszczania towarów, ludzi, usług i kapitału) stanowią integralną część porozumienia i muszą być przestrzegane.

Brytyjska koncepcja wyjścia z Unii Europejskiej to (przynajmniej w pierwotnych założeniach) opuszczenie unii celnej oraz jednolitego rynku. Wykluczony jest również model Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), jak również model szwajcarski (Szwajcaria jest członkiem EFTA, ale nie EOG), ponieważ oznaczałoby to uznanie swobody przemieszczania się osób i jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE. Wydaje się, że rząd brytyjski chciałby wypracować umowę z UE o wolnym handlu, która nie opierałaby się na żadnym obecnie istniejącym modelu, jednak rodzi się pytanie, czy jest to osiągalne w tak krótkim czasie, jaki pozostał do wyjścia z UE.

Przewodniczący parlamentarnej komisji ds. handlu międzynarodowego Angus MacNeil ostrzegął w marcu 2017 roku, że kraj wpływa na niezbadane wody i zauważył, że według różnych prognoz istnieje m. in. zagrożenie wysokiego wzrostu cen importowanych samochodów oraz ryzyko spadku dochodów z działalności rolniczej o 17 000 EUR rocznie.¹⁷

4.2.2 Przyszłość współpracy na polu obronności

Do 29 marca 2019 r. Wielka Brytania jest krajem członkowskim UE i pozostaje pełnoprawnym uczestnikiem unijnych działań związanych z polityką obronną, takich jak działalność w strukturach planowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), finansowanie bieżących inicjatyw i wszelkich operacji wojskowych UE, w których biorą udział siły brytyjskie. Zachowuje również prawo weta w stosunku do wszelkich propozycji dotyczących dalszej WPBiO.¹⁸

Jednak rola Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do obronności europejskiej po brexicie pozostaje niewiadomą. Wprawdzie rząd brytyjski zapewnia, że brytyjskie wsparcie dla europejskiej obrony i bezpieczeństwa jest bezwarunkowe i że dąży do *głębokiego i specjalnego partnerstwa*, które wykracza poza jakiegokolwiek istniejące obecnie porozumienie stron trzecich z UE, ale wiele kwestii dotyczących udziału Wielkiej Brytanii w obronie UE pozostaje otwartych. Zważywszy na fakt, że Wielka

¹⁷ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-trade-committee/news-parliament-2015/uk-trade-options-beyond-2019-report-published-16-17/> (dostęp 7.03.2017)

¹⁸ <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8216> (dostęp 1.05.2018)

Brytania była jedną z głównych sił napędowych rozwoju WPBiO i że ma największy budżet obronny wśród państw członkowskich UE, pojawiły się obawy, że w sytuacji braku wsparcia Zjednoczonego Królestwa strategiczne ambicje tworzenia wspólnej europejskiej obrony mogą się nie zrealizować. Z drugiej zaś strony, jako państwo trzecie spoza UE, Wielka Brytania nie będzie miała wpływu na podejmowane decyzje, misje i operacje oraz na to, w jaki sposób ewoluuje polityka obronna UE.

4.2.3 Przyszłość współpracy w sprawach bezpieczeństwa

Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, Wielka Brytania uczestniczy w różnych formach współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. We wrześniu 2017 r. Rząd oświadczył, że będzie dążył do wynegocjowania traktatu między Wielką Brytanią a UE, który mógłby stanowić podstawę prawną dla stałej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa.¹⁹

Rząd zapewnił także, że w oczywistym interesie wszystkich obywateli jest to, aby Wielka Brytania i UE podtrzymały jak najściślejszą współpracę w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Również i Rada Europejska wyraziła wolę nawiązania ścisłej współpracy na tym polu.

Wiele narzędzi wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE obejmuje transfer danych między stronami. Obecnie jest to możliwe dzięki członkostwu Wielkiej Brytanii w UE i przestrzeganiu unijnych przepisów dotyczących ochrony danych. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE jedną z możliwości będzie ubieganie się o wydanie przez Komisję Europejską *decyzji stwierdzającej odpowiedni poziom ochrony*. Oznaczałoby to obowiązek przestrzegania norm, w ustalaniu których Wielka Brytania nie brała żadnego udziału.

4.2.4 Fundusze Europejskie

W latach 2016/17 Wielka Brytania otrzymała ponad 5 miliardów funtów z unijnych programów, z których znaczna część była przeznaczona na finansowanie projektów badawczych, infrastrukturalnych i w obszarze rolnictwa.²⁰ Zgodnie z uzgodnieniami pomiędzy negocjatorami z Wiel-

¹⁹ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2018-0016> (dostęp 1.02.2018)

²⁰ <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/the-eu/what-happens-to-eu-funding-after-brexit/> (dostęp 12.03.2018)

kiej Brytanii i UE z grudnia 2017 roku, Zjednoczone Królestwo będzie nadal otrzymywać fundusze UE aż do czasu zakończenia obecnych programów. W praktyce oznacza to, że wsparcie unijne powinno zakończyć się w 2020 roku, chociaż możliwe jest przedłużenie dofinansowania w określonych przypadkach. Co się tyczy przyszłości, to należy zauważyć, że niektóre programy unijne są otwarte dla krajów, które nie są państwami członkowskimi UE. Jednak pełne korzystanie z takich form wsparcia zwykle zależy od tego, czy beneficjenci zaakceptują określone warunki. Wielka Brytania nie będzie natomiast mogła po 29 marca 2019 roku skorzystać z nowych pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

4.3 Spodziewane skutki brexitu w niektórych innych obszarach

4.3.1 Ogólny wpływ na gospodarkę

Odzyskanie kontroli nad imigracją było najważniejszym postulatem zwolenników brexitu. Jednak po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE biznes i gospodarka mogą ucieść m. in. wskutek przyszłych zmian w przepisach imigracyjnych, zmierzających do zaostrzenia restrykcji wobec imigrantów, zwłaszcza w sytuacji, gdy pracodawcom trudniej będzie rekrutować pracowników z innych krajów UE czy EOG. Jedną z konsekwencji może być ograniczenie migracji zarobkowej do wysoko wykwalifikowanych specjalistów. To doprowadzi do zmniejszenia napływu pracowników sezonowych, którzy są jednak poszukiwani w niektórych sektorach gospodarki. Być może pracodawcy będą w stanie zrekompenzować brak siły roboczej poprzez rekrutację większej liczby obywateli Wielkiej Brytanii, ale będzie to zależało od ich zdolności do znalezienia pracowników o równorzędnych kwalifikacjach.²¹

Według prognoz Brytyjskiej Izby Handlowej z czerwca 2018 roku gospodarka Zjednoczonego Królestwa w nadchodzących latach zanotuje najniższe tempo wzrostu od 2009 roku. Firmy w Wielkiej Brytanii pozostają w ciągłym zawieszeniu i niepewności, dopóki nie wyjaśni się ostatecznie, na jakich zasadach nastąpi brexit (podatki, taryfy celne, regulacje) i jaki będzie model przyszłych relacji Londynu z UE.

Warto dodać, że pomimo, iż Zjednoczone Królestwo jest płatnikiem netto do budżetu unijnego to jednak niektóre – mniej zamożne regiony

²¹ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213> (dostęp 26.08.2016)

– otrzymują wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego (przy dofinansowaniu przez rząd i sektor prywatny).

4.3.2 Rolnictwo

Brexit w każdym scenariuszu oznacza odejście od wspólnej polityki rolnej (WPR), jej systemu subsydiowania i reżimu regulacyjnego.²²

Dotacje unijne stanowią obecnie około 50-60% dochodu brytyjskich gospodarstw rolnych. Rząd Wielkiej Brytanii obiecał utrzymanie bezpośrednich dopłat na obecnym poziomie do 2020 roku. Nie jest jednak wiadome, w jakiej wysokości wsparcia można będzie spodziewać się po upływie tego czasu ani według jakiego klucza będą przyznawane dotacje w przyszłości. Organizacje rolnicze czekają z niecierpliwością na odpowiedzi na nurtujące je pytania co do stopnia dostępu do wspólnego rynku i możliwości zatrudniania cudzoziemców czy też regulowania importu w przyszłości. Z drugiej strony, rolnicy wiążą nadzieje z nowymi umowami handlowymi pomiędzy Wielką Brytanią a krajami pozaeuropejskimi i z perspektywą uproszczenia zawiłych mechanizmów aktualnie obowiązującej polityki rolnej. Liczą również na to, że w przyszłości rolnictwo będzie bardziej skoncentrowane na priorytetach krajowych.

4.3.3 Ochrona środowiska

Członkostwo w Unii Europejskiej miało istotny wpływ na tworzenie brytyjskich standardów ochrony środowiska.²³

Według zapewnień rządu unijne przepisy dotyczące ochrony środowiska zostaną włączone do brytyjskiego systemu prawnego. Ponadto rząd potwierdził, że zamierza wywiązywać się ze swoich zobowiązań wynikających z międzynarodowych traktatów w tej dziedzinie i obiecał, że po brexicie pojawi się nawet możliwość przyjęcia regulacji prawnych lepiej dopasowanych do potrzeb kraju. Jednak nie rozwiało to szeregu obaw i wątpliwości ze strony organizacji ekologicznych i obywateli, dotyczących utrzymania obecnego poziomu ochrony środowiska. Pojawiły się pytania odnośnie gwarancji zapewnienia dostatecznego poziomu

²² <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213> (dostęp 26.08.2016)

²³ <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8132> (dostęp 19.01.2018)

kontroli lub konsultacji w kwestiach środowiskowych, egzekwowania brytyjskich norm środowiskowych, możliwości pociągnięcia winnych zaniechań do odpowiedzialności oraz przyszłości finansowania zielonych projektów w Wielkiej Brytanii.

Bardzo często podkreśla się fakt, że niezbędne jest opracowanie nowych mechanizmów koordynacji działań z państwami członkowskimi UE. Wyzwania związane ze środowiskiem nie mogą być rozwiązywane samodzielnie, ponieważ problemy związane ze zmianami klimatu, zanieczyszczeniem i wyczerpywaniem zasobów nie zatrzymują się na granicach poszczególnych państw.

4.3.4 Imigracja, zabezpieczenie społeczne i ochrona zdrowia

Jeżeli Wielka Brytania zdecyduje się na opuszczenie unijnego rynku, oznaczać to będzie koniec swobodnego przepływu osób z innych państw unijnych. W czerwcu 2018 roku brytyjskie ministerstwo spraw wewnętrznych (*Home Office*) poinformowało, w jaki sposób przebiegać będzie proces aplikowania o status osoby osiedlonej, wymagany po wyjściu kraju z Unii Europejskiej. Wszyscy obywatele UE będą zobowiązani do wypełnienia wniosku dostępnego w 23 językach UE, w którym potwierdzą swoją tożsamość, pobyt w Wielkiej Brytanii oraz do złożenia oświadczenia, że nie byli karani. Na podstawie przekazanych informacji system w czasie rzeczywistym przeprowadzi wstępną ocenę aplikacji i wskaże, czy osoba wypełniająca formularz ma prawo ubiegać się o uzyskanie statusu osoby osiedlonej (powyżej pięciu lat rezydencji w Wielkiej Brytanii) lub tymczasowego statusu osoby osiedlonej. Opłaty administracyjne wyniosą 65 funtów dla osoby dorosłej i 32,50 funta dla dziecka poniżej 16 roku życia. System rejestracji obywateli UE rozpocznie swoje funkcjonowanie w pełni do 30 marca 2019 roku. Wszyscy imigranci będą mieli obowiązek zarejestrowania się najpóźniej do końca czerwca 2021 roku, w przeciwnym razie ich pobyt w Wielkiej Brytanii będzie mógł być uznany za niezgodny z prawem.

Prawo do świadczeń socjalnych dla osób przemieszczających się między państwami członkowskimi UE jest ściśle powiązane z prawem do swobodnego przemieszczania się. Niewątpliwie brexit będzie miał poważne konsekwencje zarówno dla obywateli UE i EOG mieszkających lub zamierzających przenieść się do Wielkiej Brytanii, jak i dla Brytyjczyków przebywających poza granicami swojego kraju czy też osób, które rozważają wyjazd za granicę. Będą się one musiały liczyć z tym, że nowe prawo imigracyjne nałoży poważne ograniczenia dostępu do wielu świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Chociaż systemy opieki zdrowotnej leżą w gestii poszczególnych państw członkowskich UE, to inne aspekty opieki zdrowotnej, takie jak wzajemny dostęp do opieki zdrowotnej w krajach UE i EFTA (dzięki karcie EKUZ), normy czasu pracy lekarzy czy wzajemne uznawanie kwalifikacji, są regulowane w większym lub mniejszym stopniu przez prawo UE. Unia odgrywa również istotną rolę w zapewnianiu skoordynowanego transgranicznego podejścia do ważnych kwestii związanych z ochroną zdrowia publicznego jak np. zapobieganie pandemiom.²⁴

4.3.5 Energia

Raport podkomisji ds. energii i ochrony środowiska w Izbie Lordów ze stycznia 2018 roku stwierdza, że w sytuacji, gdy możliwości zatrudniania ekspertów z Unii Europejskiej zostaną ograniczone, zdolność Zjednoczonego Królestwa do budowy elektrowni jądrowych, takich jak Hinkley Point C, stanie w przyszłości pod znakiem zapytania.²⁵ Ponadto w momencie opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo UE – w przypadku braku odpowiednich regulacji prawnych w miejsce postanowień zawartych w Traktacie Euratom – istnieje niebezpieczeństwo, że Wielka Brytania nie będzie w stanie importować materiałów jądrowych. Komisja zauważyła, że to dzięki inwestycjom unijnym udało się zbudować bezpieczny system energetyczny w Wielkiej Brytanii i że znalezienie alternatywnego źródła finansowania ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia obrotu energią w przyszłości. Raport ostrzega, że po brexicie Wielka Brytania będzie prawdopodobnie bardziej narażona na niedobory energii w przypadku ekstremalnych warunków pogodowych lub nieplanowanych przestojów w produkcji prądu.

4.3.6 Prawo pracy

Prawo pracy UE wyznacza minimalne standardy ochrony praw pracowniczych. W niektórych przypadkach prawo unijne potwierdziło na szczeblu międzynarodowym istniejące krajowe prawa pracownicze (np. przepisy dotyczące zwalczania dyskryminacji czy ochrony macierzyństwa). W innych przypadkach do ustawodawstwa brytyjskiego zostały

²⁴ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213> (dostęp 26.08.2016)

²⁵ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-energy-environment-subcommittee/news-parliament-2017/brexit-en-sec-rpt/> (dostęp 29.01.2018)

przetransponowane normy europejskie (np. prawa pracowników zatrudnionych przez agencje pracy czy ograniczenia czasu pracy).²⁶

Wiele zależy od ostatecznych ustaleń dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii z UE lub przyszłej umowy o handlu, ale istnieją obawy, że brexit może w konsekwencji doprowadzić do tego, że prawa pracownicze w Zjednoczonym Królestwie, gwarantowane obecnie na mocy prawa unijnego, nie będą już w tak wysokim stopniu chronione.

4.3.7 Ochrona konsumentów

W grudniu 2017 roku podkomisja ds. wymiaru sprawiedliwości w Izbie Lordów opublikowała raport, w którym zawarty został szereg pytań dotyczących przyszłości ochrony konsumentów po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Przewodnicząca podkomisji Baronowa Helena Kennedy stwierdziła, że Wielka Brytania przez 40 lat kształtowała prawo konsumentów, m. in. poprzez wdrożenie 90 dyrektyw unijnych, których celem jest ochrona konsumentów na całym obszarze UE. Jak zauważyła, unijne prawo konsumentów zapewnia wysoki poziom ochrony konsumenta a funkcjonujące obecnie mechanizmy pozwalają nam dochodzić swoich racji i prowadzą do ulepszonych usług. *W obecnych czasach, kiedy to nabywamy produkty i usługi wytwarzane w różnych częściach świata, podróżujemy po całym globie, udowodnione zostało, że ochrona konsumentów może być efektywna tylko pod warunkiem koordynacji działań. Rząd musi zatem zrobić wszystko, co w jego mocy, aby współpraca z UE w zakresie egzekwowania praw konsumentów była nadal kontynuowana.*²⁷

4.3.8 Nauka i szkolnictwo wyższe

Decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE wywołała niepokój w środowiskach naukowych. Utrata funduszy dla studentów z UE oznacza przerwanie finansowania badań naukowych, a brak możliwości swobodnego przepływu osób może doprowadzić do zmniejszenia liczby studentów z UE przyjeżdżających na studia w Wielkiej Brytanii. To w konsekwencji zmniejszy dochody i zahamuje rozwój uczelni wyższych. Istnieją również obawy, że ograniczenie napływu zagranicznych pracowników

²⁶ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7732> (dostęp 10.11.2016)

²⁷ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-justice-subcommittee/news-parliament-2017/brexit-consumer-protection-report-published/> (dostęp 19.12.2017)

i światowej klasy naukowców negatywnie odbije się na jakości projektów badawczych.²⁸

Ponadto Wielka Brytania, jako kraj trzeci, będzie miała ograniczony dostęp do unijnych tajemnic dotyczących technologii kosmicznych. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE stawia pod znakiem zapytania dalszy udział w pracach nad rozbudową unijnego systemu nawigacji satelitarnej Galileo, w który brytyjskie firmy wniosły już znaczący wkład. Zdaniem Gavina Williamsona, brytyjskiego ministra obrony w rządzie Theresy May, w wyniku odcięcia Wielkiej Brytanii od europejskich programów kosmicznych ucierpi system obronny nie tylko tego kraju, ale i wspólne europejskie bezpieczeństwo.

5. Dotychczasowy przebieg negocjacji (do końca czerwca 2018)

5.1 Pierwszy etap negocjacji

29 kwietnia 2017 r. przywódcy 27 państw członkowskich zebrali się po raz pierwszy po oficjalnym uruchomieniu przez Wielką Brytanię art. 50 TUE (marzec 2017 r). Jednomyślnie przyjęli wytyczne do negocjacji w sprawie brexitu. Główny cel pierwszego etapu negocjacji został zdefiniowany jako zapewnienie uporządkowanego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii tak, by ograniczyć niepewność i by w jak największym stopniu zminimalizować zakłócenia spowodowane tą nagłą zmianą. Podkreślono, że *każde porozumienie ze Zjednoczonym Królestwem będzie się musiało opierać na równowadze praw i obowiązków oraz zapewniać równe warunki działania. Zachowanie integralności jednolitego rynku wyklucza uczestnictwo oparte na podejściu sektorowym. Państwo niebędące członkiem Unii, które nie wypełnia takich samych obowiązków jak państwo członkowskie, nie może mieć takich samych praw ani czerpać takich samych korzyści jak państwo członkowskie (...)* Negocjacje na podstawie art. 50 TUE będą prowadzone w sposób przejrzysty i jako całość. Zgodnie z zasadą mówiącą, że *nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione, pojedyncze elementy nie mogą być ustalane oddzielnie.*²⁹

22 maja 2017 roku Rada w formacie UE-27 przyjęła decyzję zezwalającą na rozpoczęcie negocjacji z Wielką Brytanią w sprawie brexitu

²⁸ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213> (dostęp 26.08.2016)

²⁹ <http://www.consilium.europa.eu/media/21753/29-euco-art50-guidelines-pl.pdf>

i wyznaczyła Komisję Europejską na unijnego negocjatora. Rada przyjęła także szczegółowe wytyczne negocjacyjne na potrzeby pierwszego etapu negocjacji.³⁰ Ustalono, że w pierwszej kolejności należy uzgodnić gwarancje ochrony praw obywateli UE i Wielkiej Brytanii oraz członków ich rodzin, których konsekwencje brexitu dotyczą bezpośrednio. Za kolejny główny temat uznano uregulowanie kwestii finansowych z Londynem. W gronie 27 państw członkowskich zgodzono się co do tego, że niezbędne jest jednolite rozliczenie finansowe, a Wielka Brytania musi wypełnić wszystkie swoje zobowiązania podjęte w okresie członkostwa oraz w pełni pokryć konkretne koszty związane z wystąpieniem, np. koszty przeniesienia unijnych agencji mających siedzibę w tym kraju. Jako ostatni priorytetowy obszar negocjacyjny określono przyszłą granicę między Irlandią a Irlandią Północną. Żadne postanowienie umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii nie powinno podważać celów ani zobowiązań określonych w porozumieniu wielokpiątkowym. W negocjacjach należy dążyć do uniknięcia twardej granicy przy jednoczesnym poszanowaniu prawa UE.

W dniu 19 czerwca 2017 r. Michel Barnier (główny negocjator UE) i David Davis³¹ (minister ds. wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej) rozpoczęli pierwszą rundę trudnych negocjacji brexitowych, które kontynuowano w kolejnych miesiącach.

W październiku 2017 roku, po piątej rundzie negocjacji, główny negocjator UE Michel Barnier stwierdził, że chociaż rozmowy przebiegały w konstruktywnej atmosferze, nie osiągnięto żadnych znaczących postępów. Najtrudniejszym punktem unijno-brytyjskich negocjacji okazały się na tym etapie rozliczenia finansowe. Według różnych doniesień Wielka Brytania proponowała pokryć koszty brexitu do kwoty 20 mld euro, ale Bruksela żądała od Londynu 60 mld euro (to m. in. koszty brytyjskich składek do budżetu UE w okresie przejściowym, fundusze na emerytury dla pracowników instytucji UE czy wydatki związane z przeniesieniem dwóch agencji unijnych).

W dniu 2 października 2017 roku brytyjski minister finansów Philip Hammond przyznał, że brexit jest *najbardziej skomplikowanym procesem, z jakim musiał się mierzyć w czasach pokoju jakkolwiek brytyjski rząd*.

W dniu następnym (3 października 2017) Parlament Europejski skrytykował powolne tempo negocjacji.

³⁰ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/05/22/brexit-negotiating-directives/>

³¹ Po rezygnacji Davida Davisa ze stanowiska ministra ds. brexitu w lipcu 2018 roku zastąpił go Dominic Raab

21 listopada 2017 roku brytyjski minister ds. brexitu David Davis oświadczył, że Londyn bierze pod uwagę sytuację, w której nie ma porozumienia między Wielką Brytanią a UE i brexit będzie oznaczał całkowite i nagłe zerwanie więzów z Brukselą.

Przełom nastąpił 8 grudnia 2017 roku – po wielogodzinnych rozmowach negocjatorzy unijni i brytyjscy uzgodnili wspólne sprawozdanie na temat poczynionych postępów. Michel Barnier zastrzegł jednak, że uzyskany w nocy kompromis to dopiero podstawa przyszłego porozumienia, które musi zostać zawarte do października 2018 roku. W komunikacie prasowym z 8 grudnia poinformowano, że Komisja Europejska jest przekonana, że osiągnięto wystarczające postępy w każdym z trzech priorytetowych obszarów, tj. praw obywatelskich, dialogu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej i rozliczeń finansowych, zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2017 roku. Negocjator Komisji zapewnił, że po opuszczeniu Unii przez Zjednoczone Królestwo prawa obywateli UE żyjących w tym państwie oraz prawa obywateli Zjednoczonego Królestwa żyjących w UE-27 pozostaną niezmienione. Jeżeli chodzi o rozliczenie finansowe, Zjednoczone Królestwo potwierdziło, że zobowiązania podjęte przez UE-28 będą honorowane przez wszystkie państwa z tej grupy, w tym przez Zjednoczone Królestwo. W kwestii granicy pomiędzy Irlandią a Irlandią Północną Zjednoczone Królestwo uznaje wyjątkową sytuację wyspy Irlandii i podjęło ważne zobowiązania, aby zapobiec powstaniu tam *twardej granicy*.³²

15 grudnia 2017 r. Rada Europejska w gronie 27 państw członkowskich podsumowała wydarzenia w negocjacjach z Wielką Brytanią, prowadzonych po złożeniu przez nią notyfikacji o zamiarze wystąpienia z UE. Po wysłuchaniu Michela Barniera, głównego negocjatora Komisji, przywódcy przyjęli wytyczne, by mógł rozpocząć się drugi etap negocjacji brexitowych.

Podczas styczniowej debaty z przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem i przewodniczącym Komisji Jean-Claudem Junckerem w sprawie konkluzji unijnego szczytu w dniach 14-15 grudnia 2017 roku europosłowie podkreślili potrzebę jak najszybszego sformalizowania porozumienia w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii i przestrzegli rząd Wielkiej Brytanii, by nie uważał przejściowego porozumienia w sprawie brexitu za rzecz oczywistą. Europosłowie docenili postępy negocjacji w sprawie brexitu, ale ostrzegli, że najtrudniejsza część rozmów jeszcze się nie zaczęła.

³² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5173_pl.htm

5.2 Drugi etap negocjacji

29 stycznia 2018 r. Ministrowie (UE-27) przyjęli nowe szczegółowe wytyczne negocjacyjne do rozmów brexitowych, uściślające stanowisko UE-27 na temat okresu przejściowego. Stanowisko UE przewiduje, że w okresie przejściowym całe unijne prawodawstwo będzie mieć zastosowanie do Wielkiej Brytanii, tak jakby wciąż była państwem członkowskim oraz że Wielka Brytania, już jako państwo trzecie, nie będzie uczestniczyć w pracach instytucji UE ani w podejmowaniu przez nie decyzji.

W dniach 6-9 lutego 2018 roku w Brukseli odbyła się siódma runda negocjacji brexitowych, a zarazem pierwsza w ramach drugiego etapu rozmów. UE i Wielka Brytania skupiły się zwłaszcza na: okresie przejściowym, Irlandii (szczególnie na rozwiązaniach pozwalających uniknąć tzw. twardej granicy) oraz na zarządzaniu umową o wystąpieniu.

28 lutego 2018 roku Komisja Europejska opublikowała projekt umowy między Unią Europejską a Wielką Brytanią w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE³³, który został ostro skrytykowany przez brytyjską premier. Co się tyczy pomysłu specjalnego statusu celno-ekonomicznego dla Irlandii Północnej, to – jak stwierdziła – *żaden brytyjski premier nie mógłby się na coś takiego zgodzić*. Projekt porozumienia, jaki przedstawiła Komisja Europejska zakładał powstanie celnej i prawnej granicy na linii Morza Irlandzkiego. Gdyby został wprowadzony, to – zdaniem Theresy May - podkopałby brytyjski wspólny rynek i zagrożiłby konstytucyjnej integralności Zjednoczonego Królestwa.

5.3 Trzeci etap negocjacji

W dniu 7 marca 2018 roku Donald Tusk przedstawił projekt wytycznych w sprawie ram stosunków UE z Wielką Brytanią po brexicie. Przewodniczący Rady Europejskiej stwierdził, że jedyna możliwa w tych warunkach opcja to umowa o wolnym handlu. Zaproponował też, by obie strony kontynuowały wspólną walkę z terroryzmem i pilnie rozpoczęły rozmowy w celu uniknięcia zakłóceń w lotach między Wielką Brytanią a UE. Zaprosił też Wielką Brytanię do udziału w unijnych programach badawczych i edukacyjnych.³⁴

³³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf

³⁴ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/03/07/statement-by-president-donald-tusk-on-the-draft-guidelines-on-the-framework-for-the-future-relationship-with-the-uk/>

W dniu 14 marca 2018 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję proponującą traktat stowarzyszeniowy dla uregulowania przyszłych relacji między Unią Europejską i Wielką Brytanią.

Po negocjacjach, które odbywały się w dniach 13-19 marca 2018 roku, negocjatorzy UE i Wielkiej Brytanii przedstawili wersję umowy o wystąpieniu odzwierciedlającą dotychczasowe postępy w rozmowach. Zaznaczyli w niej te części, co do których doszli do porozumienia (m. in prawa obywateli, rozliczenie finansowe i okres przejściowy). Jeżeli chodzi o granicę między Irlandią Północną a Irlandią, negocjatorzy zgodzili się, że należy uzgodnić prawną wersję rozwiązania awaryjnego *backstop* jako część umowy o wystąpieniu z UE. Rozwiązanie to będzie zgodne z tym, co uzgodniono we wspólnym sprawozdaniu z grudnia 2017 roku i będzie miało zastosowanie, o ile i dopóki nie zostanie znalezione inne rozwiązanie.³⁵

23 marca 2018 roku Rada w formacie UE-27 przyjęła wytyczne w sprawie ram stosunków z Wielką Brytanią po brexicie. *Rada Europejska ponownie przypomina, że Unia jest zdeterminowana, by w przyszłości utrzymywać jak najbliższe stosunki partnerskie ze Zjednoczonym Królestwem (...) Jednocześnie Rada Europejska musi uwzględniać wielokrotnie deklarowane stanowisko Zjednoczonego Królestwa ograniczające zakres przyszłego partnerstwa. Pozostawanie poza unią celną i jednolitym rynkiem w sposób nieuchronny będzie prowadzić do tarć w handlu. Rozbieżności w taryfach zewnętrznych i przepisach wewnętrznych oraz brak wspólnych instytucji i wspólnego systemu prawnego powodują konieczność sprawdzania i kontroli, tak by zachować integralność jednolitego rynku UE i rynku Zjednoczonego Królestwa. Niestety przyniesie to negatywne skutki gospodarcze, w szczególności w Zjednoczonym Królestwie (...) Państwo niebędące członkiem Unii, które nie wypełnia takich samych obowiązków jak państwo członkowskie, nie może mieć takich samych praw ani cieszyć się takimi samymi przywilejami jak państwo członkowskie. Rada Europejska przypomina, że cztery swobody są niepodzielne i że nie ma mowy o wybieraniu najlepszych elementów poprzez uczestnictwo w wybranych sektorach jednolitego rynku, co podważyłoby integralność i prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku. Rada Europejska przypomina również, że Unia zachowa swoją autonomię w odniesieniu do podejmowania decyzji, co wyklucza uczestnictwo Zjednoczonego Królestwa jako państwa trzeciego w unijnych instytucjach oraz*

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf

jego udział w podejmowaniu decyzji przez unijne organy, urzędy i agencje. W pełni zachowana będzie również rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.³⁶

Po negocjacjach w dniach 16-18 kwietnia i 2-4 maja 2018 roku ministrowie (UE-27) spotkali się w dniu 14 maja, by omówić aktualny przebieg rozmów z Wielką Brytanią. Komisarz Michel Barnier podkreślił, że z uwagi na brak znaczących postępów w najnowszej rundzie rozmów trzeba intensywniej przygotować UE na każdy możliwy scenariusz.

W dniu 29 czerwca 2018 roku Rada Europejska odnotowała w konkluzjach, że nadal pozostają do uzgodnienia inne ważne aspekty, w tym kwestia terytorialnego zakresu stosowania umowy o wystąpieniu, zwłaszcza w odniesieniu do Gibraltar. Rada Europejska wyraziła zaniepokojenie faktem, że nie poczyniono dotychczas istotnych postępów, jeśli chodzi o uzgodnienie rozwiązania awaryjnego (*backstop*) w sprawie Irlandii i Irlandii Północnej. Rada wezwała do intensywniejszych wysiłków w celu umożliwienia jak najszybszego zawarcia umowy o wystąpieniu, łącznie z jej postanowieniami dotyczącymi okresu przejściowego, tak aby mogła stać się skuteczna w dniu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE. Rada stwierdziła również, że należy przyspieszyć prace służące przygotowaniu deklaracji politycznej w sprawie ram przyszłych stosunków. Wymaga to ze strony Zjednoczonego Królestwa dalszego doprecyzowania jego stanowiska co do przyszłych stosunków, a także realistycznych i wykonalnych propozycji w tym względzie.³⁷

Negocjacje, jeżeli strony nie zgodzą się na ich wydłużenie, należy zakończyć do 29 marca 2019 roku. Wtedy to miną dwa lata od oficjalnego powiadomienia Brukseli przez Londyn o zamiarze wyjścia z UE.

6. Uwagi końcowe

W dniu 23 czerwca 2018 roku minęły dwa lata od referendum, w którym Brytyjczycy głosowali za wyjściem z Unii Europejskiej. Jednak dopiero po ogłoszeniu jego wyników, rozpoczęła się w Wielkiej Brytanii poważna debata na temat ogromnej liczby wyzwań związanych z brexitem.

Z badania przeprowadzonego w czerwcu 2018 r. przez instytut *YouGov* wynikało, że od początku tego roku zaobserwować można było stały trend wskazujący na lekką przewagę tych głosów brytyjskich

³⁶ <http://www.consilium.europa.eu/media/33508/23-euco-art50-guidelines-pl.pdf>

³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/media/35984/29-euco-art50-conclusions-pl.pdf>

obywateli, którzy uważali, że decyzja o opuszczeniu UE była dla Wielkiej Brytanii niekorzystna.³⁸

Ponadto – jak wskazywał sondaż – zarówno wśród tych, którzy głosowali za, jak i przeciw brexitowi przeważał pogląd, że rząd nie jest skutecznym negocjatorem w rozmowach z Komisją Europejską. Aż dwie trzecie respondentów (67%) negatywnie oceniało sposób, w jaki rząd prowadzi pertraktacje w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, a tylko 20% badanych uważało, że radzi sobie dobrze w tych negocjacjach. Połowa badanych była zdania, że strona unijna narzuca warunki, a jedynie 3% sądziła, że to ich kraj dyktuje ton Europie.

W sondażu żadna z głównych partii politycznych nie wypadła korzystnie. Zaledwie jedna czwarta (26%) respondentów uważała, że Partia Konserwatywna ma jasną strategię wobec brexitu, a zaledwie 14% badanych osób zgodziło się z opinią, że taką strategię mają laburzyści.

Ogólnie rzecz biorąc z przeprowadzonego badania wyłaniała się dość pesymistyczna wizja mieszkańców Wyspy odnośnie dalszego rozwoju wydarzeń. Wśród ankietowanych utrzymywało się poczucie zagrożenia co do sytuacji ekonomicznej kraju po brexicie. Przeważały opinie, że wyjście z Unii odbije się negatywnie na brytyjskiej gospodarce, rynku pracy, systemie emerytalnym i że doprowadzi do osłabienia pozycji Wielkiej Brytanii na świecie. Jedynym widocznym pozytywem był wzrost optymizmu co do funkcjonowania służby zdrowia w przyszłości (sondaż został przeprowadzony krótko po tym, jak rząd ogłosił plany dofinansowania *National Health Service*). W momencie badania nieco więcej osób oczekiwało poprawy (32%) niż pogorszenia (29%) w tym względzie.

Warto jednak zauważyć, że sam fakt, iż większość Brytyjczyków w czerwcu 2018 roku skłaniała się do poglądu, że decyzja o opuszczeniu Unii Europejskiej nie okazała się decyzją słuszną, nie oznaczał automatycznie tego, że – ich zdaniem – mogłaby ona być już na tym etapie zmieniona. Na pytanie, jakie kroki powinien rząd podjąć w sprawie brexitu aż ponad połowa badanych (53%) odpowiedziała, że proces ten należy kontynuować, jedna piąta (21%) opowiadała się za ogłoszeniem przez rząd nowego referendum, a 13% było zdania, że brexit należy powstrzymać. Respondenci nie dostrzegali raczej żadnych możliwości cofnięcia decyzji o opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię. Aż 50% ankietowanych było zdania, że nie ma podstaw, aby posłowie do Izby Gmin zagłosowali przeciwko brexitowi (29% osób było przeciwnego zdania). Z kolei 45%

³⁸ <https://yougov.co.uk/news/2018/06/23/eu-referendum-two-years/>

badanych odrzuciło pomysł zorganizowania referendum po ogłoszeniu warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii (za było 37% badanych).³⁹

Tylko 29% badanych osób uznało za prawdopodobne, że uda się wynegocjować umowę na czas tak, aby Wielka Brytania mogła opuścić UE w 2019 roku. Zdecydowana większość uważała, że choć brexit w jakiejś formie dojdzie do skutku w przyszłości, to niekoniecznie na takich warunkach, na jakie liczy rządząca partia. Tylko 14% osób sądziło, że osiągnięte zostanie takie porozumienie, o jakie zabiega rząd. Około trzech na dziesięciu badanych spodziewało się, że skończy się na *bardziej miękkim* brexicie niż chciałby rząd, podczas gdy 12% przypuszczało, że będzie to *twardszy* brexit niż rząd to zapowiadał. Jeden na pięciu badanych sądził, że Wielka Brytania opuści UE bez osiągnięcia jakiegokolwiek porozumienia, a nieliczni (5%) mieli nadal nadzieję, że ich kraj pozostanie w Unii.

Z badania wynikało również, że Brytyjczycy wydawali się już być nieco znużeni problematyką brexitu i procesem negocjacyjnym. Prawie połowa badanych (48%) przyznała, że nie śledzi przebiegu wydarzeń, a większość (56%) oceniała, że informacje na ten temat nie budzą ich zainteresowania.

³⁹ Należy jednak odnotować, że sondaż przeprowadzony przez YouGov w lipcu 2018 wskazał po raz pierwszy na przewagę zwolenników drugiego referendum na temat wyjścia Wielkiej Brytanii z UE (42 % ankietowanych za, 40% przeciw).

Wybrane źródła:

BREXIT – PUBLIKACJE – URZĄD PUBLIKACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych: *Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Kwestie prawne i proceduralne: analiza*, 30.08.2017,

https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/1840bd46-15d6-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-pl?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej: *Brexit and Ireland. Legal, political and economic considerations*, 13.12.2017, https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/4acca516-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej: *The impact of the United Kingdom's withdrawal from the European Union on Scotland, Wales and Gibraltar*.

In-depth analysis, 6.06.2017, https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d9dbcab7-3aae-11e7-a08e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=926&WT.ria_ev=search

IZBA GMIN:

House of Commons Library: *Brexit: impact across policy areas*, 26.08.2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213>

House of Commons Library: *Brexit: Gibraltar update*, 5.04.2018, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8278>

Commons Select Committee: *Government still unclear on trade after Brexit*, 7.03.2017, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-trade-committee/news-parliament-2015/uk-trade-options-beyond-2019-report-published-16-17/>

House of Commons Library: *European defence: where is it heading?* 1.05.2018, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8216>

House of Commons Library: *What happens to EU funding after Brexit?*, 12.03.2018, <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/the-eu/what-happens-to-eu-funding-after-brexit/>

House of Commons library: *Brexit and the environment*, 19.01.2018, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8132>

House of Commons Library: *Brexit: employment law*, 10.11.2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7732>

IZBA LORDÓW

House of Lords Library: *Proposed UK-EU Security Treaty*, 1.02.2018, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2018-0016>

Lords Select Committee. *Brexit: energy security report published*, 29.01.2018, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-energy-environment-subcommittee/news-parliament-2017/brexit-en-sec-rpt/>

Lord Select Committee. *Committee publishes report asking how consumers will be protected post-Brexit*, 19.12.2017, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-justice-subcommittee/news-parliament-2017/brexit-consumer-protection-report-published/>

Strony internetowe

Parlament brytyjski:

<https://www.parliament.uk/brexit>

<https://www.parliament.uk/business/publications/research/eu-referendum/how-will-brexit-work/>

<https://www.parliament.uk/business/news/european-union/exiting-the-european-union/>

Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej – strona internetowa na temat brexitu

<http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-uk-after-referendum/>

Parlament Europejski – aktualności - brexit

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/brexit>

Instytut Demoskopijny *YouGov*

<https://yougov.co.uk/news/2015/09/22/eu-referendum-state-public-opinion/>

<https://yougov.co.uk/?stay>

<https://yougov.co.uk/news/2018/06/23/eu-referendum-two-years/>

Prasa:

<https://www.euractiv.pl/?s=brexit>

<https://www.politico.eu/section/brexit/>