

Robert Grzeszczak
Uniwersytet warszawski

Zjednoczone Królestwo poza Unią Europejską – nie tak szybko i nie zupełnie¹

Wystąpienie z UE od lat pozostaje kuszącym dla niektórych kręgów politycznych rozwiązaniem. 23 czerwca 2016 roku odbyło się referendum w Zjednoczonym Królestwie (dalej: ZK) w sprawie pozostania lub wyjścia z Unii Europejskiej. Minimalnie wygrała tzw. „opcja wyjścia”, w efekcie Brexit staje się faktem. Sytuacja jest jednak dynamiczna, a jej dalszy rozwój nie jest dokładnie znany. W dużej mierze, o wielu konsekwencjach, można tylko spekulować.

Brexit przyniesie wielowątkowe, złożone, długofalowe i poważne konsekwencje ekonomiczne i prawne dla obywateli UE i podmiotów gospodarczych wewnątrz i na zewnątrz Unii oraz, a może zwłaszcza, dla samego ZK. Co dalej? Zapewne, z pewnym oporem i opóźnieniem, rozpocznie się realizacja procedur, tj. proces wychodzenia z Unii Europejskiej i negocjacji co do dalszego statusu stosunków, zwłaszcza gospodarczych z Unią Europejską.

Wynik referendum nie jest w żadnej mierze sprawczy dla samej Unii. Jest natomiast mandatem dla rządu ZK, który, zapewne już w po nowych i przyśpieszonych wyborach na Wyspach, rozpocznie procedurę przewidzianą w artykule 50 TUE, tj. procedura wystąpienia z UE. Trzeba jednak podkreślić, że po podjęciu decyzji o wyjściu w referendum w 2017 roku proces wystąpienia nie ziści się przed 2019 rokiem, a raczej znacznie później.

Proceduralnie wyglądać będzie to w ten sposób, że po decyzji podjętej w referendum, rząd brytyjski będzie procedować dalej zgodnie z wymogami prawa wewnętrznego brytyjskiego, a zatem przy udziale i zgodzie parlamentu. W efekcie rząd wystosuje formalny wniosek do Rady Europejskiej i tym samym notyfikuje swój zamiar na forum UE. Wówczas to Komisja Europejska, w oparciu o wytyczne ustalone i przyjęte na forum Rady Europejskiej, będzie prowadziła negocjacje ze Zjednoczonym Królestwem. Co do zasady będą one przypominały procedurę zawierania umowy międzynarodowej przez UE z państwem trzecim, a zwłaszcza proces negocjacji warunków wejścia do UE nowego państwa członkowskiego. Umowa ta (tj. o warunkach wystąpienia z UE) będzie określała szczegółowo warunki wystąpienia, dookreślała tym samym ramy dalszych (nieczłonkowskich) stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z regulacjami z art. 218 ustęp 3 TFUE. Zostanie ona zawarta w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Traktaty stanowiące UE przestaną mieć zastosowanie do ZK od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu. Możliwy jest także taki scenariusz, w którym w ciągu 2 lat od złożenia wniosku nie uda się zakończyć negocjacji. Wówczas traktaty (TUE i TFUE) przestaną wiązać UK bez dookreślonych dalszych warunków współpracy z UE i jej państwami członkowskimi. Byłby to jednak fatalny i chyba najgroźniejszy w skutkach scenariusz, tak dla UE i jej państw (w tym dla Polski), jak i dla samego Zjednoczonego Królestwa. Rada Europejska w porozumieniu z ZK może jednak po upływie ww. dwóch lat podjąć (ale jednomyślnie) decyzję o przedłużeniu okresu

¹ Tekst ten jest komplikacją dwóch artykułów opublikowanych w Prawie Europejskim w Praktyce, nr 2/2016 oraz nr 6/7 z 2016 (www.pewp.pl).

negocjacji, przy czym w głosowaniach Rady Europejskiej nie bierze udziału samo ZK.

Przyjmując natomiast wariant, że dotknięte negatywnymi konsekwencjami wystąpienia ZK zmieni swój plan funkcjonowania w Europie – wówczas oczywiście będzie mogło zwrócić się o ponowne przyjęcie do UE, a jego wniosek podlega zwyczajnej procedurze akcesyjnej – od początku. Oczywiście te ogólne reguły będą musiały być uzupełniane przez praktykę, która będzie wypełnić wiele luk pozostawionych przez twórców traktatów stanowiących UE (TUE i TFUE). Tu swoją rolę odegrać będzie musiała Komisja Europejska na którą spadnie obowiązek uzupełnienia ów luk, podobnie jak miało to miejsce np. z procedurą zawieszenia członkostwa państwa które uporczywie łamie zasady i wartości UE (art. 7 TUE został niejako doprecyzowany i dopełniony prawem miękkim tj. Komunikatem KE o procedurze kontroli praworządności w państwie członkowskim²). Jak i kiedy to się stanie to, na razie, pytanie bez odpowiedzi. Jednak z pewnością doświadczenia z procesu akcesyjnego są tu użyteczne, ponieważ niektóre elementy kształtujące *modus operandi* dla rozszerzenia UE mogą być użyteczne *mutatis mutandis* do procesu wyjścia z UE³.

Co po wyjściu? – liczne problemy tkwią w szczegółach

Wystąpienie z UE będzie miał poważne konsekwencje ekonomiczne i prawne dla obywateli UE i społeczności biznesowych wewnątrz i na zewnątrz Unii. Jak wskazuje A. Łazowski - wycofanie się z UE będzie oznaczać wprawdzie to, że traktaty stanowiące UE przestaną wiązać ZK i nie będą stosowane do tego kraju, a w efekcie m.in. zakończy się mandat do kontroli sądowej (tzn. Jurysdykcja) Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). ZK wycofa swoich przedstawicieli z KE, TSUE, RE i Rady, z organów pomocniczych i wyspecjalizowanych, w tym z różnych agencji unijnych. Wygaszone zostaną liczne wspólne inicjatywy i projekty, od programów pomocowych, przez naukowe, aż do edukacyjnych i kulturalnych.

Jednak znacznie trudniejszy okaże się kolejny etap wygaszania członkostwa – zwłaszcza dla samego ZK, a będzie to uregulowanie na nowo statusu aktów prawnych, które stanowią dorobek UE. Dotyczy to rozporządzeń i decyzji unijnych, ale także dyrektyw implementowanych poprzez ustawodawstwo krajowe. Technika i procedury rozwiązania tego dylematu nie są znane i tym bardziej przesądzone⁴. A niesie to zasadnicze znaczenie dla jednostek, zarówno obywateli UK jak i obywateli innych państw członkowskich, którzy legalnie przebywają na terytorium ZK i korzystają tam z którejś ze swobód osobowych (tj. pracują, prowadzą działalność gospodarczą, świadczą usługi czy też przebywają bez związania ekonomicznego, np. emeryci). Z pewnością UK będzie musiała uchylić ustawę 1972 roku (*The European Communities Act 1972*), która reguluje m.in. zasady stosowania prawa unijnego w systemie brytyjskiego prawa krajowego. Jak widać przewijają się tu dwa poziomy problemów prawnych związanych z wyjściem ze struktur integracyjnych – są to poziom instytucjonalny i indywidualny. W tym drugim przypadku jest mowa o skutkach dla jednostek⁵.

² Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11.3.2014r., pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

³ A. Łazowski, *EU Withdrawal: Good Business for British Business?* w: *European Public Law* 22, no. 1 (2016): 115–130.

⁴ A. Łazowski, *EU Withdrawal: ... op.cit.*, s. 121-122.

⁵ Zob. C.M. Rieder, *The Withdrawal Clause ... op. cit.*, s. 173 i n.

Bo jednym z wielu problemów będzie zakończenie ochrony, lub przynajmniej zmiana jej zakresu, jaką czerpią jednostki z możliwości powoływania się na prawo UE, a w tym na zasady unijne takie jak zasada pierwszeństwa prawa UE czy np. skutku pośredniego i prounijnej interpretacji prawa krajowego – zwłaszcza prawa krajowego implementującego unijne dyrektywy czy odpowiedzialności państwa wobec jednostki za złamanie prawa unijnego. Dojdzie do swoistego rozwoju między tymi, dotąd połączonymi genetycznie, źródłami prawa (mowa tu zwłaszcza o relacji dyrektyw i aktów je wdrażających). Podobny problem i „rozwód” dotyczyć będzie umów międzynarodowych - zawartych samodzielnie przez UE, a wiążących także jej państwa członkowskie, jak i umów mieszanych, czyli zawieranych z państwem trzecim lub organizacją międzynarodową łącznie przez UE i jej państwa członkowskie. Umów tych jest bardzo dużo i część z nich jest o zasadniczym znaczeniu dla podstawowych dziedzin gospodarki państwa.

W efekcie, bez względu na sprawność procesu wystąpienia z UE i bez względu na pragmatyzm brytyjski i możliwie efektywne reguły rozłączenia prawodawstwa krajowego, od jego „genetycznej matrycy” w postaci aktów unijnych (zwłaszcza umów zawartych przez UE i dyrektyw unijnych), pojawi się prawny bałagan, a może wręcz chaos. Z tego punktu widzenia, jak wskazuje A. Łazowski, trudno jest ocenić konsekwencje dla biznesu działającego na Wyspach, niemniej szkody gospodarcze będą olbrzymie – zwłaszcza w odniesieniu do usług finansowych, transportu, produkcji żywności i rolnictwa. Na aparat państwowy spadnie wiele zadań w chwili obecnej trudnej do oszacowania i doprecyzowania. Począwszy od potrzeby dokonania wykazów aktów prawnych, które będą uchylone, poprzez wskazania na te z nich, które zostaną przekształcone, a które będą stosowane do pewnego tylko czasu w dotychczasowej formie, aż po procedury odszkodowawcze dla jednostek w związku z bardzo prawdopodobnymi szkodami jakie te poniosą w związku z wystąpieniem ZK z UE. Pewnym przykładem dla rozwiązań, potencjalnie, pozostaje model szwajcarski oraz współpraca UE z państwami w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tj. z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem). W efekcie można przyjąć, że umowa o wystąpieniu ZK z UE będzie zawierała załącznik z wykazem regulacji unijnych stanowiących *conditio sine qua non* dla dalszego dostępu do rynku wewnętrznego UE. Nie można wykluczyć innych wariantów. Można spodziewać się, po silnych (w dzień po referendum funt stracił aż 10% wartości wobec dolara) spadkach w gospodarce ZK, a zwłaszcza spadków na giełdzie londyńskiej, że rząd podejmie decyzję, w porozumieniu z instytucjami unijnymi i pozostałym państwami członkowskimi o opracowaniu nowego „pakietu brytyjskiego” jako odpowiedzi na wynik referendum z 23 czerwca. Jest tzw. model irlandzki, tzn. taki który przypominałby reakcję na negatywny wynik referendum przeprowadzonego w sprawie zgody na ratyfikację przez Irlandię Traktat z Nicei – wprawdzie był minimalnie negatywny. W efekcie zaproponowano pewne specjalne regulacje dla Irlandii, głównie o charakterze deklaracji politycznych i przeprowadzono ponownie referendum, a wynik był już pozytywny.

Moim zdaniem, najbardziej prawdopodobny jest kolejny scenariusz – współpraca gospodarcza i wyjście z unii politycznej. Przykładem dla tego rodzaju rozwiązań pozostaje model współpracy Unii z Szwajcarią oraz w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG, tj. z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem). Realizowane są tam swobody rynku wewnętrznego, a także wspólna strefa handlowa, a wyłączona jest unia celna, poszczególne polityki unijne są realizowane wspólnie (np. regionalna), a inne nie, np. Wspólna Polityka Rolna. W efekcie można przyjąć, że umowa o wystąpieniu ZK z UE będzie zawierała załącznik

z wykazem regulacji unijnych stanowiących *conditio sine qua non* dla dalszego dostępu do rynku wewnętrznego UE. Jest to scenariusz korzystny dla licznych Polaków i obywateli innych państw członkowskich, którzy w zasadzie bez większych negatywnych skutków mogliby dalej pozostać w miejscach swojej pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej.

Podsumowując – scenariuszy rozwoju sytuacji jest wiele, pewności nie ma żadnej – w zasadzie w niczym prócz tego, że Unia nie będzie już tą samą organizacją i że musi się poważnie zreformować. Straty gospodarcze na Wyspach będą zapewne znaczne. Po osłabieniu powiązań gospodarczych (handlu, inwestycji i przepływu kapitału) straty przewyższą korzyści w postaci zachowania brytyjskiej składki wpłacanej do budżetu UE. Grozi to gospodarczą recesją na Wyspach. Wielka Brytania pozbawi się też wpływu na unijne decyzje i postawi w opozycji do reszty Europy. Trudne do przewidzenia są zwłaszcza skutki w polityce wewnętrznej. Zapewne wzmożną się napięcia między władzami centralnymi a Szkocją, Irlandią Północną i samą Irlandią. Nie jest wykluczone, że Brexit stanie się impulsem dla Szkocji do powtórzenia referendum ws. niepodległości, by po nim dołączyć do UE. Sama UE także odczuje decyzję Brytyjczyków m.in. poprzez negatywną reakcję inwestorów i zmiany kursów walut, a także przez spadek importu na Wyspy. Stracą na tym przede wszystkim główni kontrahenci Wysp (Niderlandy, Belgia, Irlandia, Dania i Szwecja). Sytuacja jest zatem jak widać niezwykle dynamiczna i zapowiada się kolejna wielka reforma Unii Europejskiej – bez Wielkiej Brytanii jako członka Unii i być może dzięki temu reforma będzie głębsza i efektywna.