

The EU without the UK. Implications and Legal Consequences of BREXIT

28.04.2017

Reported by Reported by M.A. Michał Dorociak

Wynik referendum w Wielkiej Brytanii ws. wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, które odbyło się 23 czerwca 2016 r. okazał się prawdziwym trzęsieniem ziemi. Jego największym przegranym stał się David Cameron, premier Zjednoczonego Królestwa, który dzięki obietnicy przeprowadzenia referendum w tej sprawie, zapewnił Partii Konserwatywnej ponowne zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w 2015 r., choć sam pozostawał przeciwny takiemu scenariuszowi. Pomimo iż w lutym 2016 r. udało mu się wynegocjować bardzo korzystny dla Wielkiej Brytanii pakiet legislacyjny, zmieniający warunki uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa w UE - który obejmował przede wszystkim częściowe wyłączenia ze swobody przepływu osób w ramach rynku wewnętrznego - większość społeczeństwa opowiedziało się przeciwko dalszemu uczestnictwu ich państwa w procesach integracyjnych. W efekcie David Cameron w niecałe 3 tygodnie później podał się do dymisji, a na początku września zrzekł się mandatu parlamentarnego. Jego miejsce jako szefa rządu zajęła Theresa May, która chcąc rozwiać wątpliwości, co do dalszych działań rządu brytyjskiego, stwierdziła „*Brexit means Brexit*” („Brexit znaczy Brexit”). Ta pozornie jasna konstatacja nie udzieliła jednak odpowiedzi na liczne pytania, które zaczęły mnożyć się w głowach prawników od momentu ogłoszenia wyników referendum. Jedyne, co okazało się pewne to, że pierwszy raz w historii zostanie użyta procedura wystąpienia z Unii Europejskiej, opisana w Art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, wprowadzonym przez Traktat Lizboński. To, co przed 2007 r. uważane było przez niektórych za niemożliwe, a po 2007 r. miało pozostać jedynie „na papierze” teraz ma stać się faktem.

Co więc tak naprawdę oznacza Brexit? Jakie będą prawne konsekwencje tego wydarzenia bez precedensu? Na te pytania starali się odpowiedzieć zaproszeni przedstawiciele polskich i zagranicznych uczelni oraz instytucji podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej „The EU without the UK. Implications and Legal Consequences of BREXIT”, która odbyła się w dniu 26 listopada 2016 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Po otwarciu konferencji przez dziekana WPiA UW, prof. dr. hab. Tomasza Giaro, słowa wstępu wygłosił prof. Jan Zielonka z Departamentu Polityki i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Oksfordzkim. Obecną sytuację panującą w UE, czy szerzej – w świecie zachodnim, określił jako moment irracjonalności, która charakteryzuje wszelkie rewolucyjne wstrząsy. Jednakże jego zdaniem zarówno wynik referendum ws. Brexitu, jak i szereg innych podobnych wydarzeń z ostatniego czasu, jak wybór Donalda Trumpa – prezentującego się jako „anty-establishmentowy kandydat” – na prezydenta USA, należałoby raczej określić jako „kontrrewolucję”.

Jest to bunt wobec zdobyczy roku 1989 i próba podważenia porządku wtedy ustanowionego, który miałby się opierać na: wolnym handlu, otwartych granicach, prawach człowieka i integracji europejskiej. To, co się zwykle dzieje w takich dziejowych momentach to próba redefinicji pojęcia normalności – rzeczy, które zwykliśmy uważać za normalne, racjonalne, właściwe tracą swoje dotychczasowe walory. Jedną z takich rzeczy była właśnie integracja europejska. Według prof. Zielonki tym zmianom o charakterze idealnym, normatywnym towarzyszyć będą przesunięcia o jak najbardziej rzeczywistym i namacalnym charakterze. Dojdzie do zachwiania równowagi w dotychczasowych strukturach i systemach, które opierają się na nieustannym napięciu pomiędzy: pragmatyzmem a idealizmem, globalizmem i regionalizmem, federalizmem a podejściem międzyrządowym, itd. Wielka Brytania była w tych podziałach bardzo istotnym mediatorem. Bez niej rozkład sił w Europie może się dramatycznie zmienić. Najwięcej, zdaniem prof. Zielonki, zyskają na tym Niemcy, których pozycja w UE jeszcze bardziej się umocni. W sposób podobny może wzrosnąć też rola Francji.

Jednakże Brexit niesie ze sobą poważne zmiany również wewnątrz samej Wielkiej Brytanii. Główne pytanie dotyczy oczywiście tego, jakie będą dla Zjednoczonego Królestwa ekonomiczno-finansowe skutki decyzji o wyjściu z UE. Jednakże niemniejszym wyzwaniem może być zachowanie wewnętrznej spójności – wyniki referendum pokazują, że zarówno w Irlandii Północnej, jak i w Szkocji większość osób, która oddała głos była przeciwko wystąpieniu. To może oznaczać ryzyko przeprowadzenia kolejnego referendum ws. niepodległości Szkocji oraz dążenie Irlandii Północnej do przyłączenia się do Irlandii. Kolejną kwestią jest przyszłość demokracji w Wielkiej Brytanii – czy przesunie się ona w stronę formy bardziej plebiscytarnej? I co więcej, czy Brexit faktycznie oznaczać będzie wzmocnienie demokracji w Zjednoczonym Królestwie i przywrócenie brytyjskiemu parlamentowi należnych mu kompetencji? Wiele wskazuje bowiem na to, że negocjacje dot. wyjścia Wielkiej Brytanii z UE będą prowadzone wyłącznie przez rząd, bez angażowania parlamentu i gwarancji odpowiedniego przepływu informacji, co może raczej stanowić zagrożenie dla demokracji.

Kończąc rozważania na temat przyszłości Wielkiej Brytanii, prof. Zielonka przyznał jednak, że sama Unia znajduje się teraz w stanie rozkładu. Być może więc decyzja o ucieczce z tonącego statku okaże się korzystna dla Wielkiej Brytanii? Zjednoczone Królestwo może stać się wyznacznikiem tego, czy w epoce globalizacji i coraz ściślejszych powiązań gospodarczych i finansowych, państwo narodowe jest w stanie odzyskać swoje dawne znaczenie i pokazać, że to wciąż lud jest suwerenem, nie zaś „rynki”. Pewnym, zdaniem prof. Zielonki, jest tylko to, że Brexit stanowi dobrą wiadomość dla prawników, którzy będą musieli poradzić sobie z całym chaosem prawnym, jaki spowoduje wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE.

W ten płynny sposób udało się przejść od politologicznego wstępu do prawniczych rozważań w trakcie pierwszego panelu. Zadaniem kolejnych uczestników konferencji miało już bowiem być zarysowanie problemów, które na skutek Brexitu pojawią się w niemal każdej dziedzinie prawa.

Jako pierwsza głos zabrała prof. Catherine Barnard z Uniwersytetu w Cambridge. W swoim referacie starała się przedstawić kontrowersje wynikające ze sformułowania art. 50 TUE. Główny problem wynika z jego lakoniczności – ten przepis o fundamentalnym znaczeniu dla UE i jej państw członkowskich składa się z 5 ustępów obejmujących zaledwie 8 zdań. Przyczyna dla tego jest prosta i była już wspomniana powyżej – jego autorzy mieli nadzieję, że nigdy nie zostanie użyty. W sytuacji, w której jego zastosowanie zostało już jednak przesądzone, będzie trzeba zmierzyć się z wyzwaniami w nim zawartymi. Wydają się one tym większe, że jak

wskazywała prof. Barnard, w przepisie tym dochodzi do bardzo silnego splotu prawa i polityki.

Widać to już przy pierwszym problemie prawnym, który powstał przy okazji planów zastosowania art. 50 TUE. Na jego temat wypowiedział się brytyjski High Court (Wysoki Sąd) w sprawie *R (Miller) przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. wystąpienia z Unii Europejskiej*. W sprawie tej High Court miał zbadać, czy uprawnienie rządu do podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii i notyfikacji swojego zamiaru Radzie Europejskiej bez uzyskania wcześniejszej zgody parlamentu, jest zgodne z konstytucją brytyjską. Co do zasady, uprawnienie do prowadzenia polityki międzynarodowej oraz podpisywania i rozwiązywania umów międzynarodowych stanowi bowiem część królewskich prerogatyw, wykonywanych przez rząd, które nie wymagają zgody parlamentu. Jak jednak orzekł Wysoki Sąd w wyroku z dnia 3 listopada 2016 r. prerogatywy te nie obejmują uprawnienia do podjęcia decyzji o wystąpieniu z UE. Na mocy ustawy przyjętej przez parlament w 1972 r. (*European Communities Act*) prawo UE zostało bowiem zaimplementowane do krajowego porządku prawnego. Tymczasem decyzja o wystąpieniu z UE doprowadzi do utraty mocy obowiązującej przepisów prawa unijnego w Wielkiej Brytanii, a więc doprowadzi pośrednio do uchylecia tejże ustawy. Zgodnie zaś z zasadą suwerenności parlamentu, tylko parlament władny przyjmować ustawy, zmieniać je i uchylać je.

Wyrok ten został zaskarżony przez rząd brytyjski do Sądu Najwyższego, który wyda ostateczne rozstrzygnięcie. Niemniej, już na pierwszy rzut oka widać paradoksalność całej sytuacji – retoryka kampanii prowadzonej przez grupy „Leave.EU” („*Opuśćmy UE*”) i „Vote Leave” („*Zagłosuj za wyjściem*”) przed referendum opierała się w dużym stopniu na wezwaniu do przywrócenia parlamentowi brytyjskiemu kompetencji zabranych mu przez Brukselę. Tymczasem, jak się okazuje, po głosowaniu ws. wystąpienia z UE to sam rząd brytyjski próbuje ograniczyć kompetencje parlamentu. Sytuacja ta może stać się jeszcze bardziej kuriozalna, jeśli weźmie się pod uwagę art. 267 TFUE. Zgodnie z nim, jeżeli bowiem w sprawie zawisłej przed sądem krajowym ostatniej instancji pojawi się wątpliwość dot. wykładni prawa UE, to sąd ten zobowiązany jest zadać pytanie prejudycjalne do TSUE. Można więc sobie wyobrazić, że Sąd Najwyższy zada takie, w pełni uzasadnione, pytanie dotyczące np. nieodwracalności i bezwarunkowości procedury uruchomionej w trybie art. 50 TUE. Choć taka decyzja, według słów prof. Barnard, byłaby „politycznym samobójstwem” i jest bardzo mało prawdopodobna, to w rozważaniach tych widać jak trudno jest w przypadku tego przepisu oddzielić prawo od polityki.

Prof. Barnard zwróciła jednak uwagę, że obecna sytuacja jest skomplikowana nie tylko przez niejasność art. 50 TUE i kontrowersje wynikające z niepisanej konstytucji brytyjskiej, ale również przez nieprzewidywalność konsekwencji wszczęcia procedury wyjścia z UE. Traktat o Unii Europejskiej nic nie wspomina o przyszłych relacjach pomiędzy państwem opuszczającym UE a samą UE. Z art. 50 TUE wynika tylko, że traktaty przestają mieć zastosowanie do tego państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji. Oczywistym jest jednak, że Wielka Brytania nie będzie chciała zerwać wszystkich relacji handlowych z UE, lecz że będzie chciała pozostawać z nią w stosunkach charakteryzujących np. Europejski Obszar Gospodarczy. Ułożenie takich relacji może być jednak bardzo długotrwałym procesem – przygotowanie podpisanej w zeszłym roku Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej (tzw. CETA) pomiędzy UE a Kanadą trwało 8 lat. Koniecznym może być więc zawarcie umowy przejściowej. Jakie mogłyby być jej warunki nie wie jednak nikt – zdaniem prof. Barnard nawet rząd brytyjski. Dlatego należy przygotować się raczej na tzw. „hard Brexit” („*twardy Brexit*”).

Jako druga głos zabrała prof. Sionaidh Douglas Scott z londyńskiego Uniwersytetu Queen Mary. W swoim wystąpieniu starała się rozwinąć wspomniany powyżej wątek udziału parlamentu brytyjskiego w negocjacjach dot. Brexitu. Prof. Douglas Scott zauważyła, że rolę parlamentu w tym procesie o tyle trzeba uznać za fundamentalną, że to na mocy jego ustawy z 2015 r. rozpisane zostało referendum z 23 czerwca 2016 r. Choć więc może okazać się, że parlament nie będzie więcej zaangażowany w procedurę wystąpienia z UE, to bez jego początkowej decyzji mogłoby nigdy do Brexitu nie dojść. Co prawda należy pamiętać, że w zgodzie z konstytucją brytyjską referendum nie ma mocy wiążącej, jednak rząd brytyjski zobowiązał się do zastosowania do jego wyniku.

Gdyby jednak okazało się, że Sąd Najwyższy podtrzyma wyrok Sądu Wyższego i zdecyduje, że parlament brytyjski musi wyrazić zgodę na podjęcie decyzji o wystąpieniu z UE, to nie pozostanie to bez konsekwencji dla parlamentów regionalnych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Wystąpienie z UE spowoduje bowiem powrót do ich kompetencji uprawnień z zakresu m.in. polityki rolnej i polityki rybołówstwa, na co muszą one wyrazić zgodę. Co by się jednak stało, gdyby Szkocja i Irlandia Północna, będące dużo bardziej pro-europejsko nastawione, nie wyraziły takiej zgody? Zdaniem prof. Douglas Scott Wielkiej Brytanii może grozić kryzys nie tylko polityczny, ale i konstytucyjny. Niepisana konstytucja brytyjska, której historia sięga 800 lat wstecz, wielokrotnie przechodziła próbę czasu, ale być może obecne wyzwania ją przerosną.

Pani Agata Gostyńska-Jakubowska z londyńskiego Centrum Refory Europejskiej analizowała skutki Brexitu od strony przeciwnej – nie od strony instytucji krajowych, lecz od strony instytucji unijnych. Co Brexit oznacza dla Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego i jaki będzie ich udział w negocjacjach dot. wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE? Celem wystąpienia pani Gostyńskiej-Jakubowskiej było zweryfikowanie tezy, często podnoszonej przez zwolenników wyjścia, zgodnie z którą Brexit nie będzie miał poważnych skutków dla Wielkiej Brytanii, gdyż jak dotąd miała ona i tak nieproporcjonalnie mały wpływ na proces decyzyjny w UE.

Referentka pokazała, że ta przekonanie jest nieuzasadnione w stosunku do Rady UE. Statystycznie w zaledwie 12% przypadków przedstawiciele rządu Wielkiej Brytanii byli przegłosowani. Wynik ten nie odbiega więc znacząco od rezultatu dla innych porównywalnych państw, jak Niemcy i Austria – choć w przypadku każdego z nich powody mogły być różne. Jak zwróciła uwagę pani Gostyńska-Jakubowska, skutki Brexitu w Radzie mogą być tak naprawdę nawet bardziej dotkliwe dla mniejszych państw, które stracą ważnego sojusznika, za plecami którego do tej pory zawsze mogły „się schować”.

Z drugiej strony panelistka przyznała, że dużo słabsze oddziaływanie Wielka Brytania miała w Komisji. Na chwilę obecną w tej instytucji pracuje zaledwie 674 obywatele brytyjskich – to liczba ok. 2 razy mniejsza od liczby urzędników z Niemiec czy Włoch. To, co jednak zdaniem p. Gostyńskiej-Jakubowskiej może mieć większe – niż liczba urzędników – znaczenie w tym kontekście, to wpływ na kulturę pracy w Komisji – to Brytyjczycy w dużej mierze byli autorami pierwszych pisemnych procedur działania Komisji, to też z ich inspiracji przeprowadzona została jej pierwsza reforma wewnętrzna, która ukierunkowała ją na bardziej anglosaski sposób funkcjonowania. To „piętno” odcisnięte przez Brytyjczyków nie powinno się zmienić więc nawet po Brexicie.

Największy awers obywatele Zjednoczonego Królestwa wykazywali jednak wobec Parlamentu Europejskiego, zarzucając mu, że nie jest demokratyczną instytucją i że nie reprezentuje żadnego „europejskiego narodu”.

Paradoksalnie, to właśnie Parlament Europejski może mieć większy udział w negocjacjach dot. Brexitu niż parlament brytyjski. Choć formalnie, nie ma on żadnych kompetencji w tym zakresie, to dotychczasowe doświadczenia z negocjacji umów międzynarodowych pomiędzy UE a stronami trzecimi pokazują, że Europarlament był w nie bezpośrednio zaangażowany. Nie tylko uzyskiwał dostęp do tajnych informacji, ale również formułował swoje wytyczne negocjacyjne dla Komisji (zgodnie z art. 218 TFUE tylko Rada upoważniona jest do przedstawiania takich wytycznych). Także i w wypadku Brexitu, Guy Verhofstadt – koordynator po stronie Parlamentu Europejskiego ds. wystąpienia z Wielkiej Brytanii z UE – zapowiedział, że Europarlament wyda rezolucję jeszcze zanim wytyczne zostaną przyjęte przez Radę. Biorąc pod uwagę powyższe obawy związane z brakiem przepływu informacji pomiędzy rządem a parlamentem Zjednoczonego Królestwa, spekuluje się, że parlamentarzyści brytyjscy będą się zwracać z prośbą o szczegóły dot. negocjacji do swoich kolegów ze znienawidzonego Parlamentu Europejskiego.

Pierwszy panel zamykał prof. dr hab. Adam Bosiacki, który podjął się próby dokonania naukowej analizy doktryny, jaką stał się „eurosceptycyzm”, który do tej pory nie doczekał się opracowania z perspektywy polityczno-prawnej. Zdaniem prof. Bosiackiego z pewnością nie jest to stanowisko jednolite. W jego ramach można wyróżnić co najmniej 3 gałęzie: pierwsza opiera się na przywiązaniu do państwa narodowego, druga odwołuje się do od dawna dyskutowanego problemu „deficytu demokratycznego” UE, trzecia zaś, która stała się popularna zwłaszcza w ostatnich czasach, sprowadza się do sprzeciwu o charakterze aksjologicznym, wynikającym z przekonania o niemożliwości uzgodnienia wspólnego rozumienia takich pojęć, jak suwerenność czy prawa człowieka. Klasyfikacja ta staje się jeszcze bardziej skomplikowana ze względu na to, że każda z tych gałęzi rozpięta jest pomiędzy wersją „miękką” i „twardą”. Zwolennicy pierwszej nie są całkowitymi przeciwnikami integracji europejskiej, lecz zazwyczaj sprzeciwiają się tylko dążeniom do federalizacji Europy. Proponenci „twardego eurosceptycyzmu” twierdzą natomiast, że cały projekt UE jest pozbawiony racji i powinien zostać natychmiastowo zakończony. Jakkolwiek należałoby opisywać „eurosceptycyzm” jako doktrynę, zdaniem prof. Bosiackiego, jego poważne potraktowanie jest warunkiem wyjścia przez UE z jej obecnego kryzysu. Egzystencjalny moment, w jakim Unia się znalazła, wymaga sformułowania odpowiedzi na podstawowe pytania, które zostały sprowokowane przez eurosceptyków: czym Unia jest i czym być ma w przyszłości? Jakie kompetencje powinny jej przysługiwać? Czy jej instytucje mają ewoluować w stronę instytucji państwowych? Jakie są fundamenty aksjologiczne UE? Jeśli odpowiedzi na te pytania nie zostaną ustalone, to Unia będzie skazana na dalsze dryfowanie, a w dalszej perspektywie, być może nawet na rozpad.

Po zamknięciu otwierającego panelu, uczestnicy konferencji podzielili się na cztery różne panele, w których referenci omawiali bardziej szczegółowe zagadnienia i problemy prawne, które rodzi Brexit. Pierwszy z nich poświęcony był przyszłości relacji zewnętrznych UE i Wielkiej Brytanii. Prof. Steven Blockmans z Centre for European Policy Studies (*Centrum Studiów nad Politykami Europejskimi*) w Brukseli, dr Magdalena Słok-Wódkowska z UW oraz Carsten Zatschler, dyrektor ds. spraw prawnych i wykonawczych w Instytucji Nadzorczej EFTA dyskutowali o tym, jak Brexit wpłynie na stosunki międzynarodowe Wielkiej Brytanii. Czy w związku z wystąpieniem z UE Wielka Brytania będzie mogła pozostać stroną umów międzynarodowych zawieranych przez UE z państwami trzecimi, jak zmieni się charakter członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Światowej Organizacji Handlu, czy Wielka Brytania zostanie dopuszczona do Europejskiego Obszaru Gospodarczego? – to były pytania, na które odpowiedzi próbowali znaleźć paneliści.

Panel drugi dotyczył cywilnoprawnych i biznesowych skutków Brexitu. Prof. Maciej Szpunar, Rzecznik Generalny TSUE, mówił o współpracy w sprawach cywilnych i handlowych z perspektywy międzynarodowego arbitrażu, prof. Mateusz Pilich z UW zastanawiał się nad wpływem Brexitu na prawo prywatne międzynarodowe, prof. Dagmar Schiek z Queen's University w Belfaście rozważała kwestie swobody przepływu osób, natomiast prof. Jeremias Prassl z Uniwersytetu w Oksfordzie skupiał się na analizie zagadnień z zakresu prawa pracy.

Ostatnie 2 panele poświęcone były w dużej mierze kwestiom regulacyjnym: prawie energetycznemu (dr Maciej Sokołowski, UW), integracji rynków finansowych (dr Dieter Passendorfer, Queen's University w Belfaście), kwestiom podatkowym (dr Karolina Tetlak, UW), prawie konkurencji (dr Marek Martyniszyn, Queen's University w Belfaście), zmianom w prawie administracyjnym Wielkiej Brytanii (prof. Michael Dougan, Uniwersytet w Liverpoolu), natomiast Oliver Garner z European University Institute we Florencji rozważał wyzwania stojące przed instytucją obywatelstwa unijnego i praw z niej wynikających, zaś mgr Jędrzej Maśnicki z UW podjął się refleksji nad przyszłością środków implementujących prawo unijne w brytyjskim porządku prawnym po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE.

Przemówienie zamykające konferencję wygłosiła prof. Dagmar Schiek z Queen's University w Belfaście. Choć w jej trakcie namnożyło się mnóstwo pytań wynikających z planów uruchomienia procedury wystąpienia przez Wielką Brytanię z UE, niewiele z nich mogło znaleźć swoją odpowiedź. Ten pierwszy w historii Unii przypadek zastosowania art. 50 TUE będzie musiał więc stworzyć precedens. Pytaniem otwartym pozostaje, czy jakiegokolwiek inne państwo w przyszłości będzie z niego korzystać.

<https://www.pol-int.org/en/conference/eu-without-uk-implications-and-legal-consequences-brexit?j5Q6rewycZ5HtUDXTWpx7UZE=1&cr=5901>