



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

**FAE Policy Paper
nr 3/2016**

Beata JURKOWICZ

Wielka Brytania wobec UE – sagi ciąg dalszy



Wynegocjowane podczas odbywającego się w dn. 18–19 lutego br. porozumienie pomiędzy państwami członkowskimi UE przyznaje Wielkiej Brytanii specjalny status w Unii Europejskiej. Zgodnie z brukselskimi ustaleniami kraj ten będzie wyłączony z dalszego pogłębiania integracji europejskiej i „nigdy nie będzie częścią europejskiego superpaństwa”. Szef brytyjskiego rządu po powrocie do Londynu podkreślił, że UK chce czerpać pełne korzyści ze wspólnego rynku, ale nigdy nie przystąpi do strefy euro. Jednocześnie ogłosił wyłączenie z pełnego otwarcia granic, czy programów pomocowych dla państw w kłopotach finansowych.

David Cameron zapowiedział, że będzie zachęcał Brytyjczyków do zagłosowania w referendum za pozostaniem w UE. Jak tłumaczył bowiem w Izbie Gmin podczas debaty poświęconej ustaleniom unijnego szczytu, „wyjście z Unii Europejskiej może na krótko stworzyć poczucie większej suwerenności, ale nie uczyni Wielkiej Brytanii silniejszej”. W tym miejscu należy podkreślić, że utopijnym jest pogląd głoszony przez przeciwników integracji europejskiej, iż uwolnienie się od uciążliwej regulacji z Brukseli jest w stanie pobudzić brytyjską ekonomię, a także że zachowanie dostępu do wspólnego rynku możliwe jest bez kontrybucji do unijnego budżetu.

Oczywiście wspomniane porozumienie nie jest równoznaczne z opowiedzeniem się w czerwcowym referendum za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Z przeprowadzonego sondażu dla „Independent on Sunday” wynika, że aż 45 proc. respondentów nie wie, czy będzie im lepiej żyło, jeśli Wielka Brytania opuści UE, czy też w niej pozostanie. Jedynie 29 proc. pytanym uważa, że będzie lepiej jeśli Wielka Brytania pozostanie w Unii, a 27 proc. jest zdania, iż będzie im lepiej po opuszczeniu UE przez ich kraj. Z wszelkich sondaży wynika, że społeczeństwo brytyjskie w kwestii uczestnictwa w UE jest podzielone mniej więcej po połowie, a różnica waha się na poziomie błędu statystycznego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że już dwie agencje ratingowe, Fitch i Moody’s, ostrzegły, że



wyjście z Unii odbije się negatywnie na brytyjskiej gospodarce. Moody's zapowiedziała, że w przypadku *Brexitu* zmieni perspektywę ratingu na negatywną.

Niezależnie od tego, czy David Cameron i zwolennicy pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej przekonają obywateli do zagłosowania na „tak”, czy też nie, niewątpliwie mamy do czynienia z wydarzeniem przełomowym w historii integracji europejskiej. Stworzenie ram prawnych umożliwiających politykom brytyjskim podejmowanie decyzji, w których procesach politycznych chcą uczestniczyć, a w których nie, to tak naprawdę usankcjonowanie idei Europy dwóch prędkości. Jak do tej pory ten aspekt jest pomijany, bowiem komentatorzy w poszczególnych krajach członkowskich skupiają się przede wszystkim na podstawowym celu zawartego porozumienia. Zastanawiają się głównie czy powstrzyma ono Brytyjczyków przed opuszczeniem Unii Europejskiej, a także czy ich państwo zyska czy też straci na przyjętych ustaleniach. Z sondażu przeprowadzonego dla dziennika „the Sun” wynika, że najbardziej zainteresowanymi pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE są obywatele Litwy. Aż 73 proc. Litwinów chce, aby Brytyjczycy w referendum opowiedzieli się za członkostwem w Unii. Na drugim miejscu jest Malta (71 proc.), a na trzecim Portugalia (66 proc.). Następna w rankingu wśród popierających Wielką Brytanię w UE jest Rumunia (65 proc.), Irlandia i Hiszpania (63 proc.) oraz Polska (62 proc.). Unijna średnia poparcia wynosi 60 proc. Jedynie 10 proc. ankietowanych chce zaistnienia *Brexitu*.

Należy jednocześnie podkreślić, że nie tylko Davidowi Cameronowi, ale i pozostałym politykom biorącym udział w brukselskim szczycie zależało na tym, aby wrócić do kraju z przekazem, że odnieśli sukces. Czy rzeczywiście tak jest, będzie można to sprawdzić 23 czerwca, kiedy na Wyspach odbędzie się referendum.

Brytyjski premier zapowiedział, że nie będzie powtórki referendum, jeśli obywatele zdecydują o opuszczeniu Unii Europejskiej, a sam proces wystąpienia odbywać się będzie zgodnie z postanowieniami art. 50 traktatu lizbońskiego. Zdecydowana reakcja Camerona to odpowiedź na pomysły niektórych polityków, aby wynik referendum wykorzystać do zmuszenia Unii do większych ustępstw.



Wystąpienie z Unii Europejskiej to wieloetapowy proces, wprawdzie nie aż tak długi i żmudny jak negocjacje akcesyjne, niemniej jednak od referendum do rzeczywistego opuszczenia przez Wielką Brytanię UE upłynie sporo czasu. Na mocy ust. 2 art. 50 traktatu lizbońskiego państwo, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z nim umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z UE. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W okresie prowadzenia negocjacji w Wielkiej Brytanii w dalszym ciągu obowiązywałoby unijne prawodawstwo. Albowiem państwo występujące funkcjonuje na takich samych zasadach jak do tej pory, nie bierze udziału jedynie w dyskusjach wewnętrznych i nie podejmuje decyzji w swoich sprawach. Zgodnie z ust. 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 jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

Do celów realizacji powyższych zapisów występujące państwo nie bierze udziału w obradach Rady Europejskiej i Rady, ani w podejmowaniu decyzji dotyczących tego państwa. Umowa pomiędzy UE a państwem występującym negocjowana jest przez Komisję Europejską na podstawie mandatu udzielonego przez unijnych ministrów i musi zostać zatwierdzona przez rządy krajów członkowskich kwalifikowaną większością głosów, po wcześniejszym uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że Parlament może stać się dodatkowym nieprzewidywalnym czynnikiem w osiągnięciu porozumienia. Należy przy tym podkreślić, że musi ono zostać ratyfikowane przez 27 parlamentów narodowych. Ponadto wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE będzie musiało zostać odnotowane w traktatach europejskich, a więc ich ratyfikacja musi być



przegłosowana większością kwalifikowaną przez szefów państw i rządów, uzyskać większość w Parlamencie Europejskim oraz akceptację parlamentów narodowych.

W tym miejscu warto sobie odpowiedzieć na pytania: jak wyglądałaby Unia Europejska po ew. wystąpieniu Wielkiej Brytanii i jak będzie wyglądała UE, jeśli Brytyjczycy opowiedzą się za pozostaniem w Unii. Jest kilka scenariuszy na UE bez UK. Wprawdzie jest to mało prawdopodobne, ale poza mniejszymi składkami do budżetu i odchudzeniu administracji o urzędników brytyjskich niewiele się zmieni. Pełna napięć wewnętrznych UE będzie dalej funkcjonować w formacie 27 państw. Może też mieć miejsce efekt domina i w ślad za Zjednoczonym Królestwem pójdą inne państwa. Marine Le Pen zapowiedziała, że jeśli wygra wybory prezydenckie we Francji, to pół roku później przeprowadzone zostanie referendum dotyczące członkostwa w UE. Bardzo prawdopodobnym jest, że nastąpi ściślejsza integracja państw strefy euro.

Jedno jest pewne – Unia Europejska po *Brexicie* będzie bardzo „poobijana” politycznie i ekonomicznie. Pierre Moscovici, komisarz UE ds. gospodarczych i finansowych, w wywiadzie dla francuskiej telewizji powiedział, że Komisja Europejska nie ma planu B, w przypadku gdy obywatele Wielkiej Brytanii powiedzą nie Unii. Oczywiście ujawnianie takiego planu byłoby przysłowiowym strzałem w stopę, niemniej jednak reakcja instytucji unijnych na kryzysy, jakie dotknęły UE w ostatnich latach, rodzi przypuszczenia, że będziemy mieli do czynienia z ogromnym chaosem.

Nie ulega wątpliwości, że jeśli Brytyjczycy zdecydują o pozostaniu w Unii Europejskiej, to z politycznego punktu widzenia decyzje podjęte podczas szczytu w Brukseli marginalizują Wielką Brytanię w UE. Już teraz pozycja Zjednoczonego Królestwa nie jest zbyt silna z powodu wielu wyłączeń z polityk wspólnotowych. Poza tym nawet po referendum, problem *Brexitu* nie zniknie z debaty publicznej, ani na Wyspach, ani też w Unii, wielu polityków na postulacie wystąpienia z UE zbudowało bowiem swoje kariery. Dlatego też stanie się on stałym elementem ich kampanii przy okazji wyborów lokalnych, krajowych, czy europejskich. Należy przy tym podkreślić, że obecnie aż sześciu ministrów rządu Camerona popiera *Brexit*.



W związku ze wzrostem nastrojów eurosceptycznych w krajach UE, pozostali jej członkowie mogą chcieć podążać śladem Davida Camerona. Oczywiście nie oznacza to, że uda im się wynegocjować takie odstępstwa jak brytyjskiemu premierowi, ale mogą skutecznie blokować reformy, co sprawi, że Unia nie będzie w stanie reagować na wyzwania międzynarodowe. A przecież już dziś ma z tym poważny problem. Jeśli będzie osłabiana od wewnątrz, to rola międzynarodowa UE też będzie słabła.

Należy przy tym podkreślić, że stworzono sytuację, która pozwalałaby na nieuchwalenie prawa europejskiego pod warunkiem, że parlamenty narodowe większością 55 proc. głosów uznają, iż projekt przepisów nie jest zgodny z unijną zasadą pomocniczości. Wtedy taki projekt zostanie wycofany bądź zmieniony. Zasada pomocniczości określa, kiedy UE jest kompetentna do tworzenia ustaw, a kiedy decyzję powinny być podejmowane na niższych szczeblach, jak najbliżej obywateli. Istnieje więc spore ryzyko blokowania z przyczyn ideowych prawodawstwa unijnego przez kraje członkowskie, w których rządzą partie eurosceptyczne. Wprawdzie znalezienie 55 proc. głosów wśród 28 państw, reprezentujących odmienne interesy, a następnie przegłosowanie ustaleń w parlamentach krajowych jest trudnym zadaniem, ale też nie niemożliwym. Oczywiście obecnie trudno jest ocenić skutki tych ustaleń i na ile kraje członkowskie będą zainteresowane realizacją przyjętych postanowień. Ich podstawowym celem jest stworzenie poczucia wśród Brytyjczyków, że istnieje mechanizm zabezpieczający ich interesy narodowe.

Jak wspomniano wcześniej, porozumienie Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej to formalny początek Europy dwóch prędkości. Kryzys w strefie euro zapoczątkował dyskusję na temat ustanowienia oddzielnych instytucji dla państw będących członkami unii walutowej. Czołowi politycy krajów, których środkiem płatniczym jest euro, artykułują potrzebę powołania wspólnego ministra finansów. W debacie pojawiają się głosy o konieczności utworzenia osobnego dla strefy euro parlamentu. Są też pomysły stworzenia nowego traktatu, mającego na celu konsolidację państw powiązanych ze sobą wspólną walutą oraz dążących do



pogłębienia integracji europejskiej. Fundamentem tego projektu byłoby sześć państw założycielskich EWWiS oraz Austria. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w wyniku porozumienia pomiędzy UE a Wielką Brytanią londyńskie banki i instytucje finansowe otrzymały gwarancje dalszego uczestnictwa w obrocie handlowym i finansowym i rozliczania zawieranych transakcji w euro, nawet jeśli nastąpi dalsza integracja strefy euro.

Oprócz tego pojawiają się pomysły stworzenia tzw. mini-Schengen, czyli utrzymania dotychczasowego dorobku Schengen, ale tylko pomiędzy niektórymi państwami. Powrót kontroli granicznych byłby na odcinkach, gdzie istnieje zagrożenie napływem nielegalnych migrantów.

Przyznanie Wielkiej Brytanii specjalnego statusu stanowi doskonałą okazję do skonsolidowania państw dążących do ściślejszej integracji w ramach UE i zmarginalizowania pozostałych. Lider liberałów w Parlamencie Europejskim Guy Verhofstadt z zadowoleniem przyjął zawarte porozumienie, albowiem jak wielokrotnie podkreślał, skoro Brytyjczycy nie chcą pogłębiania integracji europejskiej, nie mogą hamować innych. Jego zdaniem wyłączenie Zjednoczonego Królestwa z tych procesów stwarza szansę na reformowanie Unii. Verhofstadt opowiada się za instytucjonalnym zacieśnieniem współpracy w UE. Niemniej jednak w Europie są państwa popierające brytyjskie podejście do integracji, chociażby kraje Grupy Wyszehradzkiej. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski podczas sejmowego *expose* zapowiedział, że Polska będzie utrzymywać dialog i regularne konsultacje na różnych szczeblach z najważniejszymi partnerami europejskimi – w pierwszej kolejności z Wielką Brytanią, z którą łączy nas nie tylko rozumienie wielu ważnych elementów agendy europejskiej, ale także podobne podejście do problemów bezpieczeństwa europejskiego. Ponieważ Wielka Brytania oświadczyła, że nie będzie uczestniczyła w procesie pogłębiania integracji europejskiej, tego typu deklaracje ze strony dużego państwa unijnego, jakim jest Polska, mają określoną wymowę polityczną. Należy jednak pamiętać, że polskie położenie geopolityczne nie pozwala na podążanie ścieżką brytyjską.



Najprawdopodobniej zatem, oczywiście jeśli Brytyjczycy nie opuszczą Unii, w Europie utrwali się podział na dwie grupy państw, jedna – prointegracyjna – skupiona będzie wokół Niemiec, a druga – eurosceptyczna – skupiona wokół Zjednoczonego Królestwa. Zanim dojdzie do formalnego pogłębienia integracji politycznej należy się spodziewać sytuacji, w których państwa członkowskie nie będą chciały przystawać na jakieś rozwiązania, powołując się na *casus* brytyjski. Kanclerz Angela Merkel już zapowiedziała, że jej rząd rozważy zmniejszenie zasiłków na dzieci unijnych pracowników. Z kolei francuscy nacjonałiści chcą również wynegocjować specjalny status.

David Cameron, chcąc utrzymać przywództwo w partii, rozpoczął niebezpieczną zabawę z Unią Europejską, która – nękana wieloma kryzysami w ostatnich latach, a zarazem świadoma zagrożenia, jakim byłby *Brexit* – zdecydowała się na ustępstwa wobec Wielkiej Brytanii, byle tylko zachować jedność. Tym samym został jednak stworzony precedens. Może on nie tylko nie zatrzymać Brytyjczyków w UE, ale sprawić, że inne kraje członkowskie będą się do niego odwoływać. Sprzyja temu coraz wyraźniej widoczny w Europie wzrost nastrojów eurosceptycznych i antyintegracyjnych.

*Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji Amicus Europae
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !*



Wielka Brytania wobec UE – sagi ciąg dalszy

FAE Policy Paper nr 3/2016

Beata Jurkowicz

Kontakt

**Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

email: fundacja@fae.pl, www.fae.pl

FAE Policy Paper nr 3/2016

**Wielka Brytania wobec UE
– sagi ciąg dalszy**

Autor: Beata Jurkowicz

Ekspertka Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*.

Absolwentka ISM UW, Podyplomowych Studiów Edytorskich w PAN oraz studiów podyplomowych Efektywna Komunikacja w Biznesie w WSZiP im. Heleny Chodkowskiej.

Doktorantka w Instytucie Politologii UKSW.



Nadrzędną misją **Fundacji „Amicus Europae”** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.