



BIULETYN

Nr 100 (1337), 18 listopada 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Stąpanie po cienkim lodzie: „renegocjacje” członkostwa Wielkiej Brytanii w UE

Karolina Borońska-Hryniewiecka

W tym tygodniu przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk oficjalnie rozpoczął negocjacje między Brukselą a Wielką Brytanią dotyczące proponowanych przez Davida Camerona reform Unii Europejskiej. Jednak niesprecyzowanie sposobu, w jaki premier Cameron chciałby zrealizować swoje propozycje, a także pewna ambiwalencja przekazu skierowanego do brytyjskiego społeczeństwa, mogą mieć negatywny wpływ na wynik referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Dlatego zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej należy poczynić większe wysiłki w celu dostarczenia Brytyjczykom miarodajnych informacji nie tylko na temat zawartości pakietu negocjacyjnego, ale także „planu B” dla Wielkiej Brytanii poza UE.

Podczas gdy wysiłki UE skupione są na zażegnaniu kryzysu migracyjnego oraz odpowiedzi na zagrożenie terrorystyczne, państwa członkowskie muszą poświęcić przynajmniej część uwagi kwestii brytyjskiej. Premier Wielkiej Brytanii David Cameron ma nadzieję, że porozumienie co do kształtu zaproponowanych przez niego reform zostanie osiągnięte szybko, najlepiej jeszcze na grudniowym szczycie Rady Europejskiej. Taki scenariusz wydaje się jednak zbyt optymistyczny. Postulaty, które Cameron przedstawił 10 listopada w liście do szefa Rady Europejskiej, nie są zaskoczeniem¹, jest nim za to brak sprecyzowania, jak miałyby one zostać realizowane, a także pewna ambiwalencja stanowiska brytyjskiej administracji. Może to być odczytywane jako celowa strategia mająca pomóc Cameronowi „sprzedać” ostateczne porozumienie w kraju, ale może też ułatwić brytyjskim eurosceptykom dyskredytację wypracowanego kompromisu.

Niejednoznaczny przekaz. Mimo obietnic Camerona, że jego list do Donalda Tuska przedstawi sposoby realizacji reform UE, treść dokumentu rozczarowuje. Podczas gdy postulaty zmniejszenia kosztów regulacji i poprawy konkurencyjności UE cieszą się poparciem wśród państw członkowskich, pomysły dotyczące kwestii suwerenności, strefy euro oraz imigracji zarobkowej są problematyczne prawnie, nieprecyzyjne, a czasami nieuzasadnione.

Cameron z jednej strony chce „prawnie wiążących i nieodwracalnych” koncesji dla Wielkiej Brytanii, ale z drugiej przewiduje „różne sposoby osiągnięcia tych samych rezultatów”. Nazywając rozpoczęty proces „negocjacjami” i używając słowa „elastyczność”, Cameron nie pozostawia jednocześnie Unii dużego pola manewru i stawia jej ultimatum: albo ma ona zaakceptować wszystkie brytyjskie pomysły, albo Wielka Brytania wyjdzie z UE. Grożąc wyjściem, Cameron obiecuje „z całego serca” popierać pozostanie jego kraju w UE, jeśli umowa będzie satysfakcjonująca. Zapewniając, że jego reformy przyniosą korzyści całej UE, w co najmniej w dwóch obszarach szuka ustępstw tylko lub głównie dla Wielkiej Brytanii, takich jak *opt-out* z „coraz ściślejszego związku” lub uzyskanie kontroli nad decyzjami eurolandu. Wreszcie, informując, jak UE może stracić na Brexicie, Cameron zapomina uświadomić Brytyjczykom koszty Brexitu dla Wielkiej Brytanii oraz przedstawić tzw. plan B po opuszczeniu UE. Ta niejednoznaczność przekazu podyktowana jest koniecznością komunikowania się z wieloma odbiorcami jednocześnie (eurosceptycznymi torysami, unijnymi politykami i brytyjskim społeczeństwem).

Problematyczna kwestia suwerenności. Jednym z brytyjskich postulatów, którego spełnienie może zadecydować o wyniku referendum, jest wyłączenie Wielkiej Brytanii z idei „coraz ściślejszego związku” (*ever closer union*),

¹ K. Borońska-Hryniewiecka, P. Toporowski, M. Stormowska, *Brexit Just a Bugaboo: Unravelling the British EU 'Wishlist'*, „PISM Strategic File”, nr 10 (73), maj 2015, www.pism.pl.

zapisanej w Traktacie o Unii Europejskiej. Postulat ten zbudowany jest jednak na niewłaściwych przesłankach. Przeciętny Brytyjczyk nie wie bowiem, że zwrot ten jest wyrwany z kontekstu i nie ma żadnego znaczenia instytucjonalnego. Wyrasza z *union*, pisany małą literą, odnosi się do społecznego wymiaru „narodów Europy” (nie państw) i ma wymowę jedynie symboliczną. Jako członek takiego „związku”, Wielka Brytania może być nadal instytucjonalnie wyłączona z obszarów takich jak polityka monetarna, Schengen lub wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Nie jest też zobligowana do dalszej integracji w innych obszarach.

W przeciwieństwie do *opt-outu* z konkretnej polityki UE, wyłączenie państwa z pojęcia tak nieprecyzyjnego jak „związek narodów” następczo trudności prawnych i interpretacyjnych. Ponadto taki *opt-out* może mieć negatywne konsekwencje polityczne, powodując problemy ze stosowaniem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) do Wielkiej Brytanii, a także otwierając puszkę Pandory pełną rozszczeń innych państw członkowskich, na przykład w dziedzinie polityki imigracyjnej czy klimatycznej. Marine Le Pen już zapowiedziała, że jeśli wygra wybory we Francji, będzie forsować brytyjski model członkostwa Francji w UE *à la carte*. Obietnica jakiegokolwiek *opt-outu* na tym etapie wydaje się zatem mało prawdopodobna. Realnym scenariuszem jest raczej deklaracja Rady Europejskiej o dołączeniu do kolejnego traktatu specjalnego protokołu, który wyjaśniałby zastosowanie frazy o „coraz ścisłym związku” w przypadku Wielkiej Brytanii.

Sprawiedliwość strefy euro. Ani Cameron, ani brytyjski sekretarz skarbu George Osborne nie precyzują, jakie mechanizmy prawne spełniłyby ich postulat zabezpieczenia interesów państw spoza strefy euro w decyzjach gospodarczych eurolandu. Domniemane rozwiązania mogłyby polegać na wprowadzeniu mechanizmu podwójnej większości, przewidzianej w przypadku Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, lub rodzaju hamulca awaryjnego nakładającego na państwa strefy euro obowiązek konsultacji decyzji na wniosek państwa spoza eurolandu. Żadne z tych rozwiązań nie jest jednak możliwe do osiągnięcia bez zmian traktatowych lub wiążących obietnic takich zmian. Wiele państw – zwłaszcza Francja i Belgia – jest przeciwnych takim rozwiązaniom. Nie leżą one również w interesie krajów spoza strefy euro, takich jak Polska, które, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, dołączają w przyszłości do unii walutowej. Pisemna deklaracja Rady Europejskiej o podtrzymaniu otwartości i kompatybilności decyzji podejmowanych w strefie euro ze wszystkimi aspektami jednolitego rynku jest chyba jedynym ustępstwem, jakie UE może obecnie zaoferować, co zapewne nie będzie wystarczające dla Wielkiej Brytanii.

Kwestia imigracji. Sprawa świadczeń dla imigrantów jest z pewnością najważniejszym zagadnieniem negocjacyjnym dla przeciętnego Brytyjczyka. W tym względzie postulaty Camerona są jasne, ale również najbardziej problematyczne i – do pewnego stopnia – nieuzasadnione. Po pierwsze, ograniczenie imigrantom dostępu do świadczeń związanych z rynkiem pracy przez pierwsze cztery lata pobytu i pozbawienie ich prawa do zasiłków na dzieci mieszkające za granicą byłoby dyskryminacją, a tym samym złamaniem prawa wspólnotowego. Wprowadzenie tych zmian za pomocą prawa wtórnego byłoby trudne, ponieważ wymagałoby większości w Parlamencie Europejskim, który szczególnie sceptycznie podchodzi do ograniczeń w obszarze swobodnego przepływu osób oraz do postulatów Wielkiej Brytanii. Co więcej, większość krajów UE, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, będzie sprzeciwiać się jakimkolwiek rozwiązaniom dyskryminującym ich obywateli.

Po drugie, statystyki pokazują, że w 2011 r. imigranci z UE wnieśli do brytyjskiego budżetu ponad 30% więcej, niż otrzymali w świadczeniach. Podczas gdy Cameron może liczyć na deklarację Rady Europejskiej wspierającą dążenia do ograniczenia nadużyć systemów opieki społecznej przez imigrantów, skala takich nadużyć jest relatywnie mała i z wieloma z nich można walczyć na poziomie krajowym. W ostatnim czasie TSUE potwierdził kompetencje państw członkowskich do określenia prawa imigrantów nieaktywnych ekonomicznie do stałego pobytu oraz pobierania świadczeń socjalnych, a także do odmowy wypłaty zasiłków takim osobom. Pośrednio TSUE potwierdził prawo Wielkiej Brytanii do odmowy przyznania tzw. kredytu uniwersalnego imigrantom z UE po raz pierwszy poszukującym pracy, ponieważ nie kwalifikuje się on jako zasiłek związany z rynkiem pracy. Aby złagodzić fałszywe wyobrażenia społeczne, premier Cameron powinien jasno informować swoich obywateli o tych możliwościach.

Diabeł tkwi w demosie. Choć w najbliższych tygodniach brukselscy prawnicy skierują całą energię na wypracowanie prawnie wiążącego i jednocześnie elastycznego porozumienia, satysfakcjonującego zarówno dla Davida Camerona, jak i dla pozostałych 27 szefów państw, ostateczną decyzję o pozostaniu w UE bądź wyjściu z niej i tak podejmą brytyjscy obywatele, z ich emocjami i przekonaniem. Według brytyjskiej administracji referendum może się odbyć już pół roku po uzyskaniu porozumienia politycznego na poziomie UE. W międzyczasie brytyjscy eurosceptycy zrobią wszystko, by zdyskredytować osiągnięty kompromis. Istnieje też ryzyko, że gdy wprowadzone zostaną uchwalone przez torysów znaczące cięcia wydatków publicznych, a referendum przeciągnie się w czasie, Brytyjczycy wykorzystają je do wyrażenia swojego niezadowolenia z rządu, a nie z UE.

Dlatego administracja brytyjska powinna się upewnić, że Brytyjczycy będą mieli wiedzę niezbędną do podjęcia świadomej decyzji. Wysiłki w tym celu powinna wzmocnić również społeczność międzynarodowa, która chce utrzymać Wielką Brytanię w UE, zwłaszcza państwa takie jak Polska, dla których Londyn jest ważnym partnerem strategicznym. Przywódcy unijni powinni więc publicznie podkreślać następujące fakty: 1) Wielka Brytania jest beneficjentem członkostwa w UE i nie zagraża jej perspektywa dalszej federalizacji unii; 2) gospodarczo więcej straci Wielka Brytania, wychodząc z UE, niż UE, tracąc Wielką Brytanię; 3) nie istnieje gotowe rozwiązanie dla Wielkiej Brytanii poza Unią, a re negocjacja korzystnej z nią umowy byłaby bardzo długotrwała, kosztowna i trudna do przewidzenia; 4) wyjście z UE prawdopodobnie doprowadzi do drugiego szkockiego referendum i rozpadu Wielkiej Brytanii.