



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 69 (1511), 18 lipca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Perspektywy negocjacji w sprawie Brexitu

Jolanta Szymańska

*W czerwcu br. brytyjski rząd przystąpił do rozmów na temat warunków wyjścia państwa z Unii Europejskiej. Przeciął tym samym spekulacje o możliwości odwrócenia Brexitu, które pojawiły się na krótko po wyborach do Izby Gmin. Konsekwentne stanowisko UE pozwoliło jej narzucić Brytyjczykom tryb rozmów i priorytety pierwszej fazy negocjacji. Przeszkodą w rozmowach mogą być różnice poglądów w sprawie strategii negocjacyjnej wśród najważniejszych sił politycznych w Wielkiej Brytanii. Zwiększa to prawdopodobieństwo wyjścia Wielkiej Brytanii z UE bez jakiegokolwiek porozumienia.*

29 marca 2017 r. rząd Theresy May notyfikował intencję wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, uruchamiając tym samym proces negocjacji warunków rozstania określony w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

Licząc na wzmocnienie pozycji swojego gabinetu przed rozmowami z UE 18 kwietnia br., May ogłosiła przyspieszone wybory<sup>1</sup>. Ich efekt okazał się jednak inny od zamierzonego. Konserwatyści, zamiast wzmocnić swoją pozycję w parlamencie, osłabili ją, tracąc samodzielną większość<sup>2</sup>.

Wybory nie opóźniły rozpoczęcia negocjacji w sprawie Brexitu. Jeszcze przed uzyskaniem przez nowy brytyjski rząd zaufania w parlamencie doszło do pierwszego spotkania negocjatorów z obydwu stron. W jego trakcie osiągnięto porozumienie w sprawie harmonogramu i priorytetów pierwszej fazy negocjacji. Plany i wytyczne co do kolejnych etapów rozmów wciąż stoją pod znakiem zapytania.

**Scenariusz negocjacji.** Zgodnie z art. 50 TUE negocjacje dotyczące wystąpienia powinny zostać zakończone w ciągu dwóch lat od daty notyfikacji, czyli w marcu 2019 r. Wprawdzie Rada Europejska w porozumieniu z Wielką Brytanią może przedłużyć ten okres, jednak UE chce tego uniknąć m.in. ze względu na przypadający w 2019 r. przełom kadencji w unijnych instytucjach.

W praktyce rozmowy mają trwać ok. 18 miesięcy – do października lub listopada 2018 r. Rundy negocjacyjne będą się odbywać raz w miesiącu. Na każdą z nich będą się składać spotkania w ramach grup negocjacyjnych oraz sesje plenarne. Wbrew oczekiwaniom Wielkiej Brytanii wstępny plan nie przewiduje dwutorowości rozmów od samego początku. Zgodnie z wytycznymi UE najpierw zostaną ustalone warunki rozstania w priorytetowych obszarach. Dopiero po osiągnięciu postępu w tych rokowaniach rozpoczną się dyskusje nad relacjami UE – Wielka Brytania po Brexicie.

Jeśli negocjacje zakończą się pomyślnie, Komisja przedstawi Radzie i Parlamentowi Europejskiemu propozycję umowy. Zgodnie z traktatem powinna ona uwzględniać ramy przyszłych stosunków między stronami. PE, głosując zwykłą większością (z uwzględnieniem posłów brytyjskich) musi udzielić zgody na jej zawarcie. Umowę w imieniu Unii zawierać będzie Rada, stanowiąca zdecydowaną większością kwalifikowaną – 72% państw członkowskich (20 z 27), reprezentujących 65% ludności UE-27. W Wielkiej Brytanii umowę będzie ratyfikował parlament.

<sup>1</sup> J. Szymańska, *Przyspieszone wybory w Wielkiej Brytanii*, „Komentarz PISM” nr 4/2017.

<sup>2</sup> J. Szymańska, *Konserwatyści bez samodzielnej większości po wyborach w Wielkiej Brytanii*, „Komentarz PISM” nr 25/2017.

**Priorytety negocjacji.** Ustalono, że w pierwszej fazie rozmów zostaną poruszone kwestie praw obywateli, zobowiązań finansowych Wielkiej Brytanii jako państwa członkowskiego oraz relokacji unijnych agencji i międzynarodowych zobowiązań Zjednoczonego Królestwa. Brexit zmieni zewnętrzne granice UE, dlatego sprawa granicy między Irlandią Północną a Irlandią będzie również jednym z priorytetów pierwszej fazy rozmów.

W odniesieniu do pierwszego z priorytetów rząd May zapewnia, że obywatele UE (i państw EOG) nie będą zmuszeni do wyjazdu z Wielkiej Brytanii, jeśli w ciągu dwóch lat od ustalonej podczas negocjacji daty granicznej uregulują swój status. Każda osoba mieszkająca na Wyspach przez pięć lat ma być traktowana jak obywatel brytyjski w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji i świadczeń socjalnych. KE domaga się dalej idącego rozwiązania: natychmiastowego i bezterminowego zagwarantowania praw obywateli bez wymogu pięcioletniego domicyliu. Kluczową kwestią sporną pozostaje tryb dochodzenia przez obywateli ich praw przed sądami. Strona unijna chce, by gwarantem ich praw pozostał Trybunał Sprawiedliwości UE, Wielka Brytania planuje przywrócenie tych kompetencji na poziom krajowy.

Kontrowersyjną sprawą są wpłaty Brytyjczyków do unijnego budżetu po wyjściu z UE. Dążąc do utrzymania ciągłości wydatkowania m.in. funduszy strukturalnych, UE domaga się od Wielkiej Brytanii 100 mld euro. Brytyjski rząd nie akceptuje tej kwoty. Aby pokazać obywatelom korzyści z wyjścia, będzie dążył do obniżenia brytyjskiej składki do budżetu UE.

**Perspektywy relacji UE – Wielka Brytania.** Kształt relacji między Wielką Brytanią i UE po Brexicie będzie w dużej mierze zależny od oczekiwań samych Brytyjczyków. Stanowisko przedstawione przez pierwszy rząd May jest dość ogólne, a powyborcze realia polityczne i opinia publiczna na Wyspach mogą wpłynąć na jego dalszą ewolucję. Wynik wyborów traktowany jest jako korekta wyniku referendum z 23 czerwca 2016 r. i może wymusić niuansowanie i złagodzenie podejścia Wielkiej Brytanii do przyszłych relacji z UE.

W liście notyfikującym intencję wyjścia rząd brytyjski zapowiedział „twardy Brexit” – zakończenie członkostwa Wielkiej Brytanii we wspólnym rynku i unii celnej oraz oparcie przyszłych relacji na umowie o wolnym handlu. May podtrzymuje to stanowisko po wyborach. Sytuacja w Izbie Gmin jest jednak skomplikowana. Po pierwsze, wspierająca rząd Demokratyczna Partia Unionistyczna oczekuje, że po Brexicie zachowany zostanie wspólny obszar podróżowania między Irlandią Północną a Republiką Irlandii, co może być przesłanką do łagodzenia brytyjskiego stanowiska. Po drugie, pod znakiem zapytania stoi możliwość zachowania jedności konserwatystów w głosowaniach nad legislacją związaną z Brexitem. W obliczu napięć między eurosceptycznymi i proeuropejskimi frakcjami Partii Konserwatywnej rząd może być zmuszony do podjęcia współpracy z Partią Pracy i przekonania jej do poparcia porozumienia w sprawie warunków wyjścia z UE podczas głosowania w Izbie Gmin. Labourzyści nawołują do „miękkiego Brexitu”, nie precyzując jednak, co miałyby on oznaczać – część z nich chce rozważyć pozostanie kraju w unii celnej, inni domagają się zachowania członkostwa we wspólnym rynku.

Osiągnięcie przez główne siły polityczne kompromisu w sprawie tego, z czym miałyby wiązać się Brexit, mogą utrudnić różnice oczekiwań Brytyjczyków co do dalszej strategii negocjacyjnej. Według badania YouGov z połowy czerwca 2017 r. 43% obywateli chce, by rząd kontynuował rozmowy w oparciu o pierwotne stanowisko, 23% – by zmienił priorytety i dążył do łagodnego Brexitu, 17% – by przeprowadził kolejne referendum w sprawie wyjścia, a 7% – by w ogóle porzucił plany Brexitu.

**Wnioski.** Wynik wyborów na Wyspach może stać się pretekstem do szerszej debaty parlamentarnej nad stanowiskiem Wielkiej Brytanii w rozmowach z Unią. W trakcie takiej debaty prawdopodobne byłoby złagodzenie stanowiska rządu May w sprawie Brexitu i w konsekwencji bliższe relacje Wielkiej Brytanii z UE po wyjściu. Wobec nikłej większości, jaką dysponuje rząd w Izbie Gmin, jednostronne forsowanie jakiegokolwiek wersji Brexitu przy braku współpracy z opozycją może skutkować pogłębiającym się chaosem w parlamencie i doprowadzić do fiaska procesu ratyfikacji umowy o wyjściu. To zaś oznaczałoby brak jakiegokolwiek umowy, czyli scenariusz najtwardszego Brexitu. Unijne traktaty przestałyby mieć zastosowanie do Wielkiej Brytanii, a strony powróciłyby we wzajemnych relacjach do reguł Światowej Organizacji Handlu. To wygenerowałoby ogromne koszty dla Wielkiej Brytanii.

Dopóki nie dojdzie do konsensu w sprawie oczekiwanych rezultatów negocjacji wśród Brytyjczyków, trudno będzie o wyraźny postęp w rozmowach z UE. Pierwsza faza negocjacji ma potrwać do jesieni. Do tego czasu strona brytyjska może przemyśleć stanowisko w sprawie przyszłych relacji z UE po Brexicie. Musi przy tym uwzględnić określone przez nią warunki brzegowe, czyli m.in. nierozzerwalność czterech swobód i sprzeciw Brukseli wobec uczestnictwa we wspólnym rynku na zasadzie sektorowej.

W obliczu skomplikowanej sytuacji politycznej na początku negocjacji prawdopodobne staje się wypracowanie porozumienia przejściowego, które miałyby wypełniać lukę w czasie między Brexitem a zawarciem umowy o przyszłych relacjach. W swoich wytycznych UE potwierdziła zresztą gotowość do sięgnięcia po takie rozwiązanie.