



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

# BIULETYN

Nr 82 (1655), 20 czerwca 2018 © 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 porozumienia w sprawie brexitu wobec presji czasu

Przemysław Biskup

*Na półmetku rozmów na temat brexitu rośnie presja czasu. Komisja Europejska stara się wykorzystać to do „zmiękczenia” postawy Zjednoczonego Królestwa, pomimo systematycznie zwiększającego się ryzyka braku porozumienia. Porównując uwarunkowania proceduralne i polityczne obu stron, można wskazać dwa momenty, w których możliwy jest przełom: w czerwcu lub listopadzie br. Jeżeli stronom nie uda się wówczas uzgodnić stanowiska, najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem stanie się brytyjskie wyjście z UE bez porozumienia.*

W negocjacjach w sprawie brexitu od początku sprzeczne były pozycje wyjściowe obu stron. UE preferuje unię celną, zaś rząd brytyjski – technicznie niezdefiniowane „partnerstwo celne”, wykluczające unię celną i udział w jednolitym rynku, albo rozbudowaną umowę o wolnym handlu. Końcowy sukces rozmów na temat warunków wyjścia, w postaci ratyfikacji Umowy o wyjściu i okresie przejściowym (dalej: Umowy), będzie wymagał więc znacznych ustępstw co najmniej jednej ze stron. Ustępstwa jednostronne stanowią jednak zasadniczą trudność polityczną w procesie ratyfikacji. Ze względu na stopień skomplikowania negocjowanej materii deficyt czasu staje się głównym ograniczeniem dla swobody manewru Zjednoczonego Królestwa (UK).

**Kwestie proceduralne.** Art. 50 TUE wyznacza na uzgodnienie warunków wyjścia dwa lata od daty notyfikacji tej woli przez państwo członkowskie Radzie Europejskiej (RE). Jeżeli ratyfikacja Umowy nie zakończy się do 29 marca 2019 r., automatycznie wygasają wszelkie prawa i obowiązki UK względem UE. Jednomyślne przedłużenie negocjacji jest możliwe tylko teoretycznie. Umowę podpisuje RE, zaś ratyfikacja dokonuje się na mocy decyzji Rady Ministrów podjętej kwalifikowaną większością głosów i za zgodą Parlamentu Europejskiego (PE). PE wywierał presję, aby m.in. zaostriżyć stanowisko UE w sprawie praw obywatelskich i granicy na Irlandii. Faktycznie RE oddała inicjatywę w negocjacjach Komisji Europejskiej (KE), ograniczając się do zatwierdzenia wypracowanego w niej mandatu negocjacyjnego. UE także nalegała na dwuetapowość rozmów (warunki wyjścia a docelowe relacje), co musiał zaakceptować rząd UK. W konsekwencji strategia UE prowadzi do negocjowania dwóch odrębnych porozumień. Przed marcem 2019 r. docelowy model współpracy UK–UE będzie w najlepszym przypadku przedmiotem ramowej deklaracji politycznej. KE szacuje, że na wypracowanie porozumienia o docelowej współpracy potrzeba 5–10 lat.

Brytyjski rząd i parlament odgrywają odrębne role w procesie wdrożenia art. 50 TUE: negocjowanie i ratyfikacja umowy stanowią prerogatywę rządu, zaś do parlamentu należy jej transpozycja w prawo brytyjskie, jeżeli umowa w ogóle zostanie ratyfikowana. Konstytucyjnie nie ma więc przeszkód dla wyjścia UK z UE bez Umowy, nawet w warunkach głębokiego kryzysu gabinetowego i parlamentarnego, ale jej wdrożenie wymaga już współpracy rządu z parlamentem. Trudności wiążą się też z koniecznością wyrażenia politycznej zgody na ratyfikację Umowy przez zgromadzenia parlamentarne w Szkocji, Walii i Irlandii Płn. w sytuacji ostrej konkurencji między konserwatystami rządzącymi w Londynie a laburzystami w Cardiff i szkockimi narodowcami w Edynburgu oraz przy braku rządu krajowego w Belfaście. Dodatkowym problemem jest zależność rządu torysów od poparcia północnoirlandzkich unionistów w Izbie Gmin (IG).

**Podejście UE do kwestii czasu.** KE wychodzi z założenia, że jednoznacznie słabszą stroną rozmów jest UK i że rząd brytyjski ostatecznie przyjmie warunki UE wobec braku czasu na negocjowanie korzystniejszych. W tym kontekście trzeba widzieć spór o granicę na Irlandii, który obecnie hamuje postępy w negocjacjach. Formalnie brytyjski rząd odrzuca unię celną z UE po brexicie, ale chce utrzymania „niewidzialnej granicy”, aby chronić proces pokojowy w Irlandii Płn. Stanowisko UE przewiduje zaś ochronę integralności jednolitego rynku przy odrzuceniu precedensowych rozwiązań. Faktycznie chodzi o spór o brytyjsko-unijną unię celną po brexicie. KE forsuje to rozwiązanie, korzystając ze swobody politycznej w negocjacjach, ponieważ uwaga szefów państw i rządów państw członkowskich przesunęła się wyraźnie ku wieloletnim ramom finansowym 2021–2027, wyborom do PE oraz obsadzie stanowisk w nowej KE. Podejście Komisji w oczach RE legitymizuje sukces rozmów I etapu, kiedy UE osiągnęła zasadniczo wszystkie założone cele poprzez stałą presję na rząd brytyjski. Wreszcie, strategii Komisji sprzyja fakt, że proceduralnie łatwiej jest zmienić strategię negocjacyjną UK niż UE. Zmiana mandatu KE jest możliwa tylko przez RE, w praktyce po licznych konsultacjach z państwami członkowskimi i PE, przy całej ich złożoności politycznej. Tymczasem najważniejsi negocjatorzy brytyjscy, jak premier Theresa May czy minister ds. brexitu David Davis, mają dużo większą możliwość modyfikowania pozycji brytyjskiej.

**Wielość reakcji brytyjskich.** Zdecydowani zwolennicy pozostania w UE popierają unię celną jako podstawę relacji z UE, podczas gdy dla zdecydowanych zwolenników brexitu warunkiem sukcesu jest samodzielność UK w zakresie prawodawstwa, sądownictwa, polityki imigracyjnej i handlowej. Obie skrajne strony sporu chętnie używają presji czasu jako argumentu na swoją rzecz. Mianowicie, wobec zbliżającej się daty zapadalności brexitu, doprowadzenie do pomyślnego finału negocjacji jest coraz mniej prawdopodobne, wobec czego Wielka Brytania musi albo zaakceptować warunki UE, albo wyjść bez porozumienia. Przegranymi po stronie brytyjskiej w tym sporze są natomiast zwolennicy kompromisowego wyjścia z UE na podstawie skrojonej na miarę relacji UK–UE umowy o wolnym handlu.

**Kalendarz negocjacji.** W przypadku UE tempo negocjacji wyznaczają szczyty RE (28–29 czerwca, 18–19 października, 13–15 grudnia). Decyzja o podpisaniu Umowy musi być podjęta przez RE najpóźniej na szczycie grudniowym dla umożliwienia terminowej ratyfikacji. Po stronie UK współpraca rządu z parlamentem musi uwzględnić letnie zawieszenie obrad (24 lipca – 4 września), po którym nastąpi seria zjazdów partyjnych, wydatnie komplikujących spory polityczne.

Chcąc przyjąć warunki UE, premier May w praktyce musi wykorzystać jedno z pojawiających się „okienek” do dokonania zasadniczego zwrotu politycznego. Zwrot w czerwcu pozwoliłby wykorzystać lato i jesień do intensyfikacji rozmów z UE i uzyskania z jej strony ograniczonych ustępstw. Zwrot w listopadzie pozwoliłby wykorzystać ostatni szczyt RE mogący w imieniu UE podjąć decyzję o ratyfikacji Umowy przed datą zapadalności brexitu. Oba terminy mają jednak wady: czerwcowy zmusza premier do otwartej i natychmiastowej konfrontacji z własnym rządem, zapleczem parlamentarnym i połową opinii publicznej. Termin listopadowy nie pozostawi zaś May czasu na żadne istotne negocjacje z Unią.

W konsekwencji upływ czasu stale pogarsza pozycję negocjacyjną premier May wobec UE i wobec eurosceptyków w UK. Będzie ona musiała podjąć decyzję albo o wyjściu z UE bez porozumienia, albo o budowie ponadpartyjnej koalicji na rzecz przyjęcia warunków UE (co pozwoliłoby zneutralizować eurosceptyków w IG), albo o przyspieszonych wyborach. Dwa ostatnie warianty są problematyczne o tyle, że w IG nie widać naturalnej większości ponadpartyjnej ani na rzecz unii celnej, ani twardego brexitu, zaś przyspieszone wybory mogą pogłębić sytuację patową<sup>1</sup>. W tym kontekście kluczowe jest, że wariant pierwszy nie wymaga żadnych kroków ze strony brytyjskiego rządu.

**Wnioski.** Wielka Brytania stoi przed wyborem, który ma charakter coraz bardziej zerojedynkowy. W efekcie wzrasta prawdopodobieństwo rozwiązań skrajnych kosztem pośrednich. KE liczy się z ryzykiem braku porozumienia, traktując je jako cenę za obronę interesów UE. Z kolei po stronie UK utrwała się rywalizacja między zwolennikami i przeciwnikami brexitu, wzmacniając akceptację dla wyjścia z UE bez porozumienia – pomimo jego niewątpliwych kosztów.

W tych okolicznościach pożądana byłaby modyfikacja mandatu negocjacyjnego UE w kierunku intensyfikacji i uelastycznienia rozmów na temat docelowej współpracy: to ona stanowi główną motywację strony brytyjskiej do angażowania się w negocjacje. W tym celu niezbędne jest większe zaangażowanie Rady Europejskiej jako politycznego nadzorca negocjacji po stronie UE, a także świeże spojrzenie na kwestię granicy na Irlandii (w grę wchodzi np. zasady małego ruchu granicznego).

W przypadku wyjścia UK bez porozumienia po stronie UE koszty uderzą przede wszystkim w państwa, których duże grupy obywateli mieszkają w Wielkiej Brytanii (np. Rumunię i Litwę), mające nadwyżkę w wymianie handlowej (np. Hiszpanię i Niemcy) oraz będące beneficjentami netto funduszy UE (np. państwa Grupy Wyszehradzkiej). Z punktu widzenia Polski, należącej do każdej z tych grup, efekty dotychczasowych negocjacji są korzystne. Będą one jednak trwałe dopiero w przypadku ratyfikacji umowy przez obie strony. W przeciwnym razie dotychczasowe efekty rozmów z UK zostaną zniweczone. Równoległe zatem warto podjąć w Polsce przygotowania do brexitu bez umowy, analogiczne do podjętych przez Irlandię czy Francję.

<sup>1</sup> P. Biskup, *Perspektywy negocjacji w sprawie brexitu po wyborach samorządowych w Anglii: potwierdzenie niepewności*, „Komentarz PISM”, nr 32/2018, 7 maja 2018 r.