

Daniel Butyter

Uniwersytet Wrocławski

daniel.butyter@uwr.edu.pl

Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej w świetle art. 50 TFEU na przykładzie Wielkiej Brytanii

Summary

The withdrawal of a Member State from the European Union in the light of Article 50 TFEU based on the example of Great Britain

In the article the issue of withdrawal procedures of a Member State from the structure of the European Union is presented. For a better understanding of the problem of exit procedure, which in accordance with Article 50 TFEU is an integral part of the membership in the EU, is compared to other possible options of withdrawal from the EU. Also the example of Great Britain, whose citizens decided in a referendum to withdraw from the EU and actually initiated the first attempt at withdrawal from the European Union is presented. The main goal of the article is to present scenarios of future relations between the EU and the UK, as well as an attempt to predict future effects, which will take place in case of withdrawal of the United Kingdom from the EU. Scenarios and effects in general are similar for other countries of the European Union if they ever decide to withdraw from the EU.

Keywords: European Union, Member States, TFEU, withdrawal from the EU, Brexit

Резюме

Вихід країн членів Європейського Союзу в світлі ст. 50 Договору про функціонування Європейського Союзу наприкладі Великої Британії

Стаття присвячується проблематиці пов'язаній з правовими нормами виходу країни члена з Європейського Союзу. Актуальність статті пов'язується з референдумом у Великобританії, мешканці якої проголосували за виходом країни із структур ЄС, створюючи новий юридичний прецедент, який не мав місця у юридичній практиці Європейського Союзу. Єдиним схожим був вихід Гренландії із складу Данії у 1985р., проте тоді мова йшла не про окрему державу, а про частину території однієї з держав членів.

Для кращого розуміння проблематики автор презентує основні принципи механізму членства країни у Європейському Союзі, а також представляє альтернативні способи виходу країни з ЄС, окрім ст. 50 ДФЄС.

Метою статті є представлення сценаріїв розвитку майбутніх відносин між ЄС та Великобританією, а також спроба передбачення майбутніх ефектів, які виникнуть у разі виходу Об'єднаного Королівства з ЄС. Сценарії та ефекти у загальному будуть схожі і для інших країн-членів Європейського Союзу, якщо коли-небудь ними буде прийнято рішення про вихід з ЄС.

Зараз існує фактично існує 5 можливих сценаріїв розвитку співпраці між Великобританією та ЄС, щодо яких ведуться переговори між представниками ЄС та Великобританії (переговори триватимуть до 2 років):

1) договір про асоціацію між Великобританією та ЄС — створення виключно зони вільної торгівлі, в рамках якої буде відбуватися експорт та імпорт послуг, а законодавство буде спільним лише у сферах пов'язаних з торгівлею;

2) договір згідно з яким Великобританія збереже доступ до спільного ринку ЄС, у схожому порядку як це відбувається поміж Швейцарією та Норвегією, в рамках якого будуть реалізуватися чотири свободи спільного ринку;

3) новий договір для Великобританії, який може включати елементи спільного ринку, а також окремі політики ЄС;

4) цілковита дезінтеграція Великобританії з Європейським Союзом і встановлення нових умов співпраці в рамках СОТ;

5) Великобританія, незважаючи на результати референдуму, може залишитися у складі Європейського Союзу.

На сучасному етапі переговорів можна чітко стверджувати, що короткострокові ефекти виходу Великобританії з ЄС були негативними (втрата вартості акцій британських корпорацій, стрімке падіння курсу фунта і ін.), що стосується довгострокової перспективи, вона багато в чому буде залежати від типу договору, який Великобританія підпише з ЄС після виходу. У свою чергу одним з головних завдань ЄС є недопущення ефекту доміно серед інших країн членів, де поширюються евро скептичні погляди, який може призвести вихід Великобританії з ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, країни члени, Договір про функціонування ЄС, вихід з ЄС, Брексіт

Wstęp

Traktat z Lizbony uzupełnił instytucję członkostwa Unii Europejskiej o możliwość wystąpienia państwa ze struktury UE. W taki sposób na poziomie prawa pierwotnego (art. 50 TfUE) zostaje wprowadzona ta możliwość¹. Jednak sama procedura wyjścia państwa nie jest dokładnie sprecyzowana, a podobne precedensy w prawie międzynarodowym i unijnym nie występują. W celu lepszego zrozumienia problematyki wystąpienia państwa z UE autor przedstawia podstawowe i najbardziej istotne elementy instytutu członkostwa państwa w UE, w szczególności procedury przystąpienia do UE. Procedura przystąpienia państwa do UE została omówiona w wielu opracowaniach naukowych, w szczególności w pracach R. Eisig, J. Borko, W. Woless, G. Woless, A. Wyrozumskiej, A. Gajdy, S. Konopackiego, J. Hausnera, R. Grzeszczaka i S. Biernata, jednak kwestiom prawnym związanym z wystąpieniem państwa z UE jest poświęcona mała ilość badań. Tematyka artykułu jest bardzo aktualna, w szczególności po referendum przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii, gdzie podjęto decyzję o wystąpieniu państwa z Unii Europejskiej. W artykule skupiono się głównie na problematyce prawnej instytucji członkowska w UE, w szczególności kwestiach związanych z wystąpieniem państwa z UE, które są niezwykle skomplikowane.

Głównym celem badawczym artykułu jest przedstawienie możliwych scenariuszy rozwoju współpracy między Unią Europejską a państwem, które postanowi wystąpić z jej struktur oraz przewidzenie możliwych efektów dla gospodarki i systemów politycznych i społecznych w danym państwie. Autor postara się odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: jaka jest procedura wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej? Jakie są dalsze możliwe scenariusze współpracy państwa z UE? Jakie są efekty wystąpienia państwa z UE? Jakie zmiany polityczno-prawne wystąpią w państwie, które podjęło decyzję o wystąpieniu z UE?

1. Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej

Procedura przystąpienia państwa do Unii Europejskiej jest uregulowana w art. 49 TfUE, zgodnie z którą wszystkie państwa europejskiej respektujące zasady wymienione w art. 2 TfUE i zobowiązujące się do ich przestrzegania mogą ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej. Pojęcie państwa europejskiego nie jest rozpatrywane wyłącznie z geograficznego punktu widzenia, lecz również z uwzględnieniem kultury państwa, obejmując jej prawne i polityczne tradycje². Do zasad wymienionych w art. 2 TfUE przede wszystkim należy „poszanowanie godności osoby

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [dostęp: 1.08.2016].

² Z punktu widzenia obecnych państw członkowskich oraz państw kandydujących terytorium dwóch z nich całkowicie (Cypr) lub w większości (Turcja) znajduje się w Azji.

ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”³.

Razem z podstawowymi wymogami wynikającymi z TfUE uwzględniane są też kryteria zgodności zatwierdzone przez Radę Europejską, do której należą przedstawiciele szczebla rządowego wszystkich państw członkowskich⁴. Te dodatkowe warunki są wymienione w art. 49 TfUE. Dotyczą one systemu gospodarczego, politycznego i prawnego państwa kandydującego. Są znane jako kryteria kopenhaskie — zostały ustanowione podczas posiedzenia Rady Europejskiej, która odbywała się 22 czerwca 1993 r. w Kopenhadze (z czasem były one uzupełniane i zmieniane).

Wymogi ekonomiczne wśród kryteriów kopenhaskich obejmują wymóg występowania „realnej gospodarki rynkowej”, która będzie efektywnie funkcjonować w warunkach jednolitego rynku UE. Niezbędne jest, aby w państwie kandydującym istniało efektywne zarządzanie i stabilny system finansowy. Ścisłe określonych wskaźników w tym zakresie nie ustanowiono. Oczywiście jest jednak, że słabo rozwinięty gospodarczo kraj praktycznie nie ma szans na przystąpienie do UE, nawet jeśli spełnia wymogi art. 49 TfUE.

Do politycznych i prawnych wymogów kryteriów kopenhaskich należy stabilność państwowych i społecznych instytucji, które powinny zapewniać demokrację, rządy prawa, prawa człowieka, respektowanie i ochronę mniejszości narodowych (te wymogi odzwierciedlają wartości UE, które są zawarte w art. 2 TfUE).

Szczególne znaczenie ma wymóg dotyczący harmonizacji ustawodawstwa państwa członkowskiego zgodnie z wymogami UE — przy czym harmonizacja powinna być wykonana przed przystąpieniem do UE. Dany wymóg oznacza wykonanie reform wielu branż wewnętrznego ustawodawstwa państw kandydujących, co zazwyczaj trwa bardzo długo⁵.

Porządek przystąpienia państwa do UE jest również uregulowany w ustawodawstwie UE. Przede wszystkim państwo składa aplikację o przystąpienie do UE. Aplikacja o członkostwo jest przekazywana do Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich. Następnie aplikacja jest przekazywana do Rady Unii Europejskiej (instytucja UE, która składa się z przedstawicieli rządów państw członkowskich na szczeblu ministerialnym). Rada podejmuje decyzję jednomyślnie, co faktycznie oznacza wsparcie wszystkich państw członkowskich wobec państwa kandydującego. Przed podjęciem decyzji Rada powinna przeprowadzić konsultacje z Komisją Europejską oraz uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego⁶.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴ Do Rady Europejskiej należą szefowie rządów lub państw (w zależności od formy rządów) 28 państw członkowskich UE. W posiedzeniach Rady Europejskiej uczestniczą również Przewodniczący Komisji Europejskiej i Przewodniczący Rady Europejskiej.

⁵ А. Рябошапченко, *Маастрихський договір та процедура вступу Австрійської республіки до Європейського Союзу*, [w:] *Актуальні проблеми держави і права*, Київ 2014, s. 216–217.

⁶ І. Жовква, *Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України*, Київ 2007, s. 34–35.

W praktyce przed podjęciem decyzji o przystąpieniu państwa do UE występuje jeszcze jeden etap, który czasem jest najdłuższy, mianowicie negocjacje państwa kandydującego z Komisją. W trakcie tych negocjacji są wstępnie omawiane konkretne umowy i warunki przystąpienia nowego państwa do UE oraz jest sprawdzone wykonanie przez państwo kandydujące warunków, które są niezbędne do przystąpienia do tej organizacji.

Źródłem prawa, na podstawie którego następuje przystąpienie nowego państwa do UE, jest traktat akcesyjny. Jest on zawierany pomiędzy państwami członkowskimi UE, które wspólnie występują jako jedna strona, i jednym lub kilkoma państwami kandydującymi. Na przykład ostatnie państwo członkowskie, które przystąpiło do UE, to Chorwacja.

Traktaty akcesyjne zazwyczaj zawierają dużą liczbę przepisów przejściowych, powołanych w celu zabezpieczenia stopniowej adaptacji państwa do gospodarczych, politycznych i prawnych warunków UE. Do tej grupy należą również niektóre odstępstwa do ogólnych reguł UE, na przykład możliwość tymczasowo (do 5–7 lat od momentu przystąpienia) ograniczyć wolność ruchu lub zamieszkania obywateli nowych państw w starych państwach członkowskich UE. Warto też zaznaczyć, że przystąpienie państwa do UE zobowiązuje państwo do przystąpienia do strefy euro, jednak do chwili przystąpienia państwa zachowują swoje waluty narodowe. Ich przystąpienie do strefy euro odbywa się nie wcześniej niż dwa lata po przystąpieniu do UE oraz pod warunkiem spełnienia wielu dodatkowych warunków o charakterze ekonomicznym, które są nazywane „kryteriami konwergencji”.

Żeby wejść w siłę, każdy traktat akcesyjny powinien być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z konstytucyjnymi warunkami każdego z nich. W taki sposób do przystąpienia do UE razem z wykonaniem szeregu istotnych wymogów o charakterze ekonomicznym i polityczno-prawnym, niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich państw członkowskich oraz akceptacja ze strony Parlamentu Europejskiego⁷.

2. Wystąpienie państwa z Unii Europejskiej

W traktacie paryskim, traktatach rzymskich oraz Traktacie z Maastricht nie było wprost zawartego przepisu o możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Mechanizm wystąpienia jest stosunkowo nowym elementem prawa pierwotnego UE. Art. 50 TFUE, wprowadzony na mocy traktatu lizbońskiego wprowadza nowy element do instytucji członkostwa, mianowicie prawo na dobrowolne wystąpienie (secesję) państwa członkowskiego z grona państw UE. Jeśli poprzednie traktaty o Wspólnocie Europejskiej i o Unii Europejskiej nie przewidywały możliwości wystąpienia państwa członkowskiego, co faktycznie nie miało znaczenia

⁷ N. Moussis, *Access to the European Union: law, economics and policies*, Amsterdam 2013, s. 171.

prawnego, oprócz psychologicznego lub symbolicznego, to traktat lizboński pozwala na wystąpienie z UE każdego państwa członkowskiego. Każde państwo członkowskie zgodnie z swoimi regułami konstytucyjnymi może podjąć decyzję o wystąpieniu z UE. Jednak jeśli jedno z państw członkowskich postanowiłoby wystąpić z UE w okresie, gdy nie było takiej możliwości zawartej w prawie pierwotnym UE, to w takim przypadku do tego państwa stosowano by ogólne normy prawa międzynarodowego⁸.

Państwo członkowskie, które podejmuje decyzję o wyjściu, podaje informację o swoim zamiarze do Rady Europejskiej. W świetle wytycznych, określonych przez Radę Europejską, UE prowadzi negocjacje i układa z tym państwem umowę, która wyznacza procedurę wyjścia państwa z uwzględnieniem zasad jej przyszłych relacji z UE. Negocjacje o zawarciu takiego porozumienia odbywają się zgodnie z art. 218 TfUE. Umowa w imieniu UE jest zawierana przez Radę większością głosów po uzyskaniu zgody od Parlamentu Europejskiego.

Traktaty UE przestają obowiązywać zainteresowane państwo z dniem wejścia w życie umowy o wyjściu z UE lub przy nieistnieniu takiej umowy — po dwóch latach od zawiadomienia Rady Europejskiej, jeśli tylko Rada Europejska jednomyślnie nie podejmie decyzji o przedłużeniu tego okresu. W procedurach wyjścia, członkowie Rady Europejskiej i Rady UE, przedstawiający interesy państwa, które podjęło decyzję o wystąpieniu z UE, nie biorą udziału w omówieniu i podjęciu decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie UE. Większość kwalifikowana w art. 50 jest określana zgodnie z art. 238 TfUE.

Procedura wystąpienia obejmuje 3 etapy:

- 1) na początku zainteresowane państwo członkowskie UE zgodnie ze swoimi regułami konstytucyjnymi podejmuje decyzję o wyjściu z UE;
- 2) państwo członkowskie UE, które podjęło decyzję o wystąpieniu, powinno poinformować Radę Europejską o swoim zamiarze;
- 3) w ramach wytycznych ustanowionych przez Radę Europejską z państwem, które podjęło decyzję o wystąpieniu, prowadzone są negocjacje.

Dokument zawierany przez państwo występujące z UE z Radą Unii Europejskiej po akceptacji przez Parlament Europejski to Umowa o wystąpieniu. W umowie tej określana jest procedura wystąpienia państwa z UE z uwzględnieniem podstaw jego przyszłych relacji z UE i określeniem dnia, z którym państwo przestaje być państwem członkowskim UE⁹.

Jeśli nawet odpowiednie porozumienie nie jest zawarte, to wystąpienie państwa odbywa się w każdym przypadku w okresie dwóch lat po poinformowaniu Rady Europejskiej o zamiarze wystąpienia z UE (w ramach porozumienia między pań-

⁸ О. Гладенко, *Лисабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 11, 2008, № 1, s. 75.

⁹ С. Кашкин, А. Четвериков, *Право Европейского Союза*, Moskwa 2011, http://stud.com.ua/54616/pravo/sklad_yevropeyskogo_soyuzu_poryadok_vstupu_novih_derzhav_chleniv#37 [dostęp: 1.08.2016].

stwem, które zamierza wystąpić z UE a UE — okres może zostać przedłużony przez Radę Europejską). Państwo, które wystąpiło z UE, zachowuje prawo do ponownego przystąpienia do UE w przyszłości na ogólnych warunkach. Aplikację o ponownym przystąpieniu do UE państwa, które wystąpiło z UE, podporządkowuje się procedurze, przewidzianej w art. 49 TfUE.

Jednak oprócz procedury, która wynika z art. 50 TfUE, istnieją inne możliwości wystąpienia państwa z UE nie pochodzące bezpośrednio z prawa unijnego, lecz z norm prawa międzynarodowego:

1) traktaty UE zostały zawarte bezterminowo, jednak istnieje możliwość w ramach porozumienia między wszystkimi państwami członkowskimi UE do rozwiązania Unii Europejskiej jako całości lub wystąpienia z niektórych jej struktur;

2) na podstawie wspólnej decyzji między państwami członkowskimi UE jest możliwe także zawieszenie obowiązywania traktatów;

3) wystąpienie pojedynczego państwa członkowskiego jest możliwe także w oparciu o klauzulę *rebus sic stantibus*, gdy występuje zasadnicza zmiana okoliczności w tym kraju. Takie zmiany okoliczności dotyczą zmian o charakterze rewolucyjnym, np. zdarzenia, które zagrażają realizacji celów UE, załamanie systemu międzynarodowego, wystąpienie interesów narodowych, które nie można pogodzić z celami UE;

4) prawo traktatowe dotyczy głównie zawieszenia w prawach państwa członkowskiego za niespełnienie swoich zobowiązań wobec UE i innych państw członkowskich, jednak zgodnie z konwencją wiedeńską art. 60 ust. 2 jest możliwe wykluczenie państwa z grona państw członkowskich UE. Takie wykluczenie jest możliwe przy rażącem naruszeniu traktatu przez jedno z państw członkowskich, które można byłoby porównać z odrzuceniem traktatu lub jego procedur przez państwo.

W taki sposób w porównaniu z możliwościami wystąpienia na podstawie art. 50 TfUE inne możliwości dotyczą albo grupy państw, albo zawieszenia któregoś z państw w jego prawach jako członka UE ze względu na naruszenie swoich zobowiązań. Z kolei procedura przewidziana w art. 50 jest dobrowolna.

3. Wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE

W historii UE wystąpił jeden przypadek secesji regionu z obszaru UE. Jednak ze struktur UE wystąpiło nie państwo, lecz geograficznie odległe terytorium jednego z państw członkowskich — wyspa Grenlandia, która uzyskała szeroką autonomię w ramach Królestwa Duńskiego (Dania jest państwem członkowskim UE od 1973 r.). 13 marca 1984 r. wszystkie państwa członkowskie zawarły porozumienie z Grenlandią, które po ratyfikacji weszło w życie 1 lutego 1985 r.¹⁰ Od 1 lutego 1985 r. za zgodą wszystkich państw członkowskich będących wtedy częścią UE, Grenlandia przestała być

¹⁰ В. Єрмоленко, *Британія виходить з ЄС: головні наслідки*, <http://hromadske.ua/posts/brytaniia-vykhodyt-z-yes-holovni-naslidky> [dostęp: 1.07.2016].

częścią terytorium UE i została przeniesiona do „terytoriów i krajów zamorskich”. Z kolei procedura zawarta w Traktacie z Lizbony nie mogłaby być do końca zastosowana do Grenlandii ze względu na to, że Grenlandia nie była państwem, lecz częścią Danii.

Całkiem inną sytuację odzwierciedla wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE po przeprowadzonym referendum w tym kraju. W ramach kampanii wyborczej premier David Cameron obiecał przeprowadzić referendum po wygranej kampanii wyborczej w 2015 r. Zrobione to zostało w odpowiedź na wymogi Partii Konserwatywnej oraz Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, które twierdziły, że od 1975 r. (wtedy wynikiem głosowania było przystąpienie Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich) Brytyjczycy nie mieli możliwości wyrazić swojej opinii odnośnie do członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Od tego czasu UE bardzo się zmieniła i zbyt mocno ingerowała w życie obywateli państw członkowskich, dlatego też podjęto decyzję o referendum.

Jeszcze przed referendum w styczniu–lutym 2016 r. David Cameron zawarł porozumienie z przedstawicielami UE, negocjując zmianę warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Zgodnie z tym porozumieniem Wielka Brytania miała uzyskać specjalny status w ramach UE, a samo porozumienie miało pozwolić zmienić te kwestie, które nie podobają się Brytyjczykom w UE, np. dużą liczbę imigrantów lub zmniejszone kompetencje w zakresie wewnętrznego zarządzania państwem.

23 czerwca 2016 r. w Wielkiej Brytanii odbyło się referendum, w którym mogli uczestniczyć wszyscy pełnoletni obywatele Wielkiej Brytanii, Irlandii i Commonwealthu. Warunkiem było ukończenie 18. roku życia, stałe zamieszkanie w Zjednoczonym Królestwie oraz obywatelstwo Wielkiej Brytanii, w przypadku osób, które zamieszkują poza granicami, jednak byli zarejestrowani na listach wyborczych w ciągu ostatnich 15 lat. Członkowie Izby Lordów oraz obywatele Gibraltaru również mogli uczestniczyć w referendum (w odróżnieniu od wyborów ogólnych). Z kolei obywatele UE, oprócz obywateli Irlandii, Malty i Cypru nie mogli uczestniczyć w referendum. Pytanie postawione w referendum było następujące: „Czy Zjednoczone Królestwo powinno zostać członkiem Unii Europejskiej czy wystąpić z Unii Europejskiej?”. Referendum było bardzo nagłaśniane zarówno w prasie Wielkiej Brytanii, jak i w prasie europejskiej — wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE zostało określone terminem Brexit (z ang. *Britain* i *exit* (wyjście)).

Sondaże przedwyborcze wskazywały, że społeczeństwo brytyjskie zostało podzielone mniej więcej na pół. Zwolennicy Brexitu uważają, że członkostwo Wielkiej Brytanii w UE hamuje jej rozwój — biznes jest za bardzo ograniczony, miliardy funtów są zabierane do budżetu UE, mało dając z powrotem. Wymagają też, aby Wielka Brytania odzyskała kontrolę nad granicą i zmniejszyła liczbę ludzi, którzy przyjeżdżają pracować i żyć w ich kraju, co jest sprzeczne z jedną z podstawowych zasad UE — „swobodą przemieszczania się”. Są także przeciwnikami „bardziej zaawansowanej unii” i powołania „Zjednoczonych Stanów Europy”.

Przedstawiciele wielkiego biznesu (poza kilkoma wyjątkami) ogólnie wypowiadali się za tym, żeby Wielka Brytania pozostała w UE, bo to upraszcza ruch pienię-

dzy, ludzi i towarów z resztą świata. Prezes Zarządu British Telecom M. Rake, który wcześniej przewodniczył Konfederacji Przemysłu Brytyjskiego, twierdzi, że nie ma wiarygodnej alternatywy członkostwa w UE. Jednak nie wszyscy się z nim zgadzali, np. lord J. Bamford, Prezes Zarządu JCB, uważa, że wystąpienie z UE pozwoli Wielkiej Brytanii prowadzić negocjacje handlowe jako odrębne państwo, a nie jako część z grupy 28 państw. Wiele przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw uzyska korzyści z Brexitu związane ze zmniejszeniem regulacji wtórnej. Z kolei przedstawiciele Brytyjskiej Izby Handlowej twierdzą, że 55% jej członków jest zwolennikami pozostania Wielkiej Brytanii w UE.

W 2015 r. Brytania należała do 10 państw członkowskich, które wpłacało do wspólnego budżetu UE więcej niż uzyskiwało. Tylko Francja i Niemcy wpłacały więcej. W latach 2014–2015 z budżetu europejskiego najwięcej uzyskiwała Polska, potem Węgry i Grecja.

Wielka Brytania posiada ulgi, które wynegocjowała jeszcze Margaret Thatcher, oraz uzyskuje część pieniędzy w postaci grantów i finansowego wsparcia farmerów, co w latach 2014–2015 stanowiło około 4,5 mld funtów. W 2014–2015 Wielka Brytania wpłaciła do budżetu UE 8,8 miliarda funtów, tym samym przekraczając dwukrotnie wpłatę z lat 2009–2010 r.¹¹

W dniu 23 czerwca 2016 r. w Wielkiej Brytanii odbyło się referendum, w którego wyniku 51,89% głosujących opowiedziało się za wystąpieniem z UE przez Wielką Brytanię, a 48,11% za pozostaniem w UE. Frekwencja stanowiła 72,2%. Ciekawe, że różne części składowe Zjednoczonego Królestwa zagłosowały niejednolicie (tab. 1).

Tabela 1. Wyniki głosowania w poszczególnych regionach Wielkiej Brytanii

	Za wyjściem z UE	Za pozostaniem w UE
Anglia	53,00%	47,00%
Walia	52,50%	47,50%
Szkocja	38,00%	62,00%
Irlandia Północna	44,00%	56,00%
Gibraltar	4,10%	95,90%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36606245> [dostęp: 1.08.2016].

Niejednolitość w wynikach referendum w poszczególnych regionach Wielkiej Brytanii spowodowała, że pojawiły się głosy mówiące o możliwości pozostania jej niektórych regionów (np. Szkocji) w składzie UE przy jednoczesnym wystąpieniu innych (np. Anglii).

Ciekawa jest też struktura wiekowa przeprowadzonego referendum. Jak wskazują dane statystyczne, grupa wiekowa do 44. roku życia w większości opowiadała

¹¹ Portal internetowy <http://ec.europa.eu/eurostat> [dostęp: 1.08.2016].

się za pozostaniem w Unii Europejskiej, podczas gdy osoby powyżej 45. roku życia były zwolennikami wystąpienia z UE¹².

Obecnie bardzo ważny jest kierunek dalszej współpracy UE–Wielka Brytania, od którego będzie zależało wiele kwestii. Znaczące jest określenie umowy, którą Zjednoczone Królestwo zawrze z UE po wystąpieniu z niej. W tym przypadku możliwe są następujące warianty:

- 1) umowa o stowarzyszeniu między Wielką Brytanią i Unią Europejską;
- 2) porozumienie o zachowaniu wspólnego rynku między Wielką Brytanią i Unią Europejską;
- 3) nowe rozwiązanie dla Wielkiej Brytanii, które może zawierać udział w wybranych elementach wspólnego rynku i wybranych politykach UE;
- 4) dezintegracja z UE i ustanowienie nowych warunków współpracy według reguł WTO.

Jednym ze scenariuszy rozwoju przyszłej współpracy Wielkiej Brytanii z UE byłoby zawarcie umowy stowarzyszeniowej. Zgodnie z prawem UE oraz opierając się na innych umowach zawartych z państwami trzecimi, można byłoby założyć, że takie porozumienie zapewniałoby swobodę ruchu towarów i usług między UE i Wielką Brytanią oraz akceptację wspólnego dorobku prawnego, związanego z realizacją tych swobód (np. w zakresie praw autorskich, norm sanitarnych i fitosanitarnych i innych). W tym wypadku Wielka Brytania nie byłaby już uczestnikiem jednolitego rynku UE realizującego cztery swobody, lecz tylko w zakresie przepływu towarów i usług, faktycznie tworząc strefę wolnego handlu z UE, podobną na przykład do tej z Ukrainą czy innymi państwami Partnerstwa Wschodniego. Jednak w tym przypadku Wielka Brytania dostałaby możliwość kształtowania własnej polityki handlowej wobec państw trzecich. Tutaj szczególne znaczenie mają negocjacje między UE i Stanami Zjednoczonymi dotyczące Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Po ich zakończeniu powstanie największa na świecie strefa wolnego handlu. Zwolennicy umowy, do których należał również David Cameron, uważają, że ta umowa pozwoli zmniejszyć wartość amerykańskiego importu i zwiększyć wolumen brytyjskiego eksportu do USA. Wystąpienie z UE będzie oznaczać, że Wielka Brytania już nie jest częścią porozumienia i powinna prowadzić własne negocjacje z USA.

Innym rozwiązaniem dla Wielkiej Brytanii jest pozostanie we wspólnym rynku, w tym przypadku oprócz swobody ruchu towarów i usług, obywatele zachowają prawo do swobodnego przemieszczania się, co będzie oznaczać reżim bezwizowy zarówno dla Brytyjczyków w UE, jak i dla obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie. Jeśli z kolei rząd Wielkiej Brytanii postanowi zaprowadzić zezwolenia na pracę dla obywateli UE, jak tego domaga się Partia Niepodległości Wielkiej Brytanii, to inne państwa mogą zastosować podobne środki protekcjonistyczne, co dla Brytyjczyków będzie oznaczać obowiązek otrzymania zezwolenia na pracę w państwach UE¹³.

¹² Portal internetowy <http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> [dostęp: 1.09.2016].

¹³ B. Ермоленко, *op. cit.*

W tym przypadku najlepsze byłoby porównanie przyszłego modelu współpracy Wielkiej Brytanii z UE z modelem szwajcarskim oraz norweskim. Te dwa państwa nie należą do grupy państw członkowskich UE, jednak są ściśle zintegrowane z jednolitym rynkiem UE, dostosowały swoje systemy prawne do ustawodawstwa UE i nawet przystąpiły do strefy swobodnego przepływu osób (strefy Schengen). Państwa te nie wpłacają składek członkowskich do wspólnego budżetu UE, jednak to one powołały specjalne mechanizmy i fundusze, które faktycznie rekompensują im możliwość korzystania z wspólnego rynku UE. Jednak zastosowanie takiego modelu przez Wielką Brytanię będzie oznaczać, że państwo jest uzależnione od decyzji Brukseli, nie mając realnego wpływu na niego, dlatego jest mało prawdopodobne, że Zjednoczone Królestwo zgodzi się na taki model współpracy.

Jeśli dwa poprzednie rozwiązania dotyczyły głównie współpracy ekonomicznej bez współpracy politycznej, to trzecie rozwiązanie mogłoby obejmować zarówno elementy współpracy gospodarczej, jak i politycznej tylko w tym zakresie, który zostałby wynegocjowany przez strony. Na przykład Wielka Brytania mogłaby zachować prawo do korzystania z wspólnego rynku UE i pozostać w ramach niektórych wspólnych polityk, jak transportowa, ochrony środowiska, występując z podporządkowania np. polityki społecznej w zamian za inną rekompensatę.

Inny model polega na największej dezintegracji z Unią Europejską i ukształtowaniu relacji politycznych z UE według reguł klasycznej dyplomacji, a w obszarze gospodarki — według reguł WTO. Czyli na tych samych warunkach jak inne państwa trzecie. Jednak w tym przypadku Wielka Brytania będzie zmuszona do radykalnego przeglądu tej części ustawodawstwa europejskiego, która już jest elementem systemu brytyjskiego.

Ostatnim scenariuszem z punktu widzenia autora jest pozostanie Wielkiej Brytanii w strukturach UE. Pomimo wyniku referendum w Wielkiej Brytanii występują głosy za pozostaniem w UE.

Zakończenie

Art. 50 TfUE nie jest jedynym sposobem na wystąpienie państwa ze struktur Unii Europejskiej, jednak jest to pierwszy zapis w prawie pierwotnym UE, który pozwala na dobrowolne wyjście państwa z UE. Wielka Brytania została pierwszym państwem członkowskim UE, które zgodnie z wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi rozpoczęło procedurę wystąpienia z UE. Do wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE niezbędne było przeprowadzenie referendum, w którym została podjęta decyzja o wystąpieniu. Różnica między zwolennikami pozostania i wystąpienia była dosyć mała, i sondaże przedwyborcze wskazywały nawet na przewagę zwolenników pozostania w UE. Jednak wynik referendum potwierdził większy udział zwolenników wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE.

Po przeprowadzonym referendum w Wielkiej Brytanii istnieje kilka scenariuszy przyszłej współpracy Wielkiej Brytanii z UE, od współpracy według reguł WTO jako

najbardziej dezintegracyjnego porozumienia, do pozostania w gronie państw członkowskich UE. W zależności od wybranego scenariusza będą określone ramy prawne współpracy między UE i Zjednoczonym Królestwem. Nowa umowa o współpracy może zawierać warunki współpracy wyłącznie w obszarze gospodarki, ale też może obejmować współpracę w ramach innych polityk UE. Jest to uzależnione od wyników negocjacji między UE i rządem Wielkiej Brytanii, które mogą trwać nawet 2 lata, jednak okres ten może zostać wydłużony.

Natychmiastowe skutki referendum dla gospodarki Wielkiej Brytanii były zdecydowanie negatywne. Na następny dzień po referendum nastąpiło obniżenie wartości brytyjskiego funta szterlinga o 10% (był to najniższy wskaźnik jego wartości od 1985 r.). Niektóre duże korporacje brytyjskie straciły nawet do 30% swojej wartości. Z kolei przedstawienie potencjalnych długookresowych efektów wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, zarówno zmian w systemie prawnym, jak i gospodarczym, a także społecznym, będzie można próbować przedstawić tylko po przygotowaniu umowy wyjściowej między Wielką Brytanią i Unią Europejską.

Jeśli Wielka Brytania ostatecznie wystąpi z Unii Europejskiej, to droga do Europy nie będzie dla niej zamknięta na zawsze. Traktat z Lizbony przewiduje procedurę ponownego przystąpienia państwa, które wystąpiło z UE. Niezbędne jest ponowne uzyskanie zgody przez wszystkie państwa członkowskie UE, a ponowne przystąpienie będzie rozstrzygane zgodnie z procedurą zawartą w art. 49.

Obecnie najważniejszym zadaniem Unii Europejskiej jest rozstrzygnięcie kwestii przyszłej współpracy z Wielką Brytanią oraz zapobieżenie efektowi domina, który może spowodować chęć wystąpienia z UE innych państw członkowskich, w których eurosceptyczne poglądy są dosyć silne, takich jak: Dania, Holandia, Francja, Włochy i Grecja.

Bibliografia

- Moussis N., *Access to the European Union: law, economics and policies*, Amsterdam 2013.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- Гладенко О., Лісабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу, „Вісник Центральної виборчої комісії” 11, 2008, № 1.
- Єрмоленко В., Британія виходить з ЄС: головні наслідки, <http://hromadske.ua/posts/brytaniia-vukhodyt-z-yes-holovni-naslidky>.
- Жовква І., *Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України*, Київ 2007.
- Кашкин С., Четвериков А., *Право Европейского Союза*, Moskwa 2011, http://stud.com.ua/54616/pravo/sklad_yevropeyskogo_soyuzu_poryadok_vstupu_novih_derzhav_chleniv#37.
- Рябошапченко А., *Маастрихський договір та процедура вступу Австрійської республіки до Європейського Союзу*, [w:] *Актуальні проблеми держави і права*, Київ 2014.