

Krzysztof Zuba

Brexit: przyczyny oraz potencjalne konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

Wielka Brytania, Unia Europejska, członkostwo,
Brexit, referendum 2016

VARIA

U źródeł Brexitu nie ma jednego wydarzenia czy prostej sekwencji wydarzeń. Genezy problemów Zjednoczonego Królestwa ze Wspólnotami Europejskimi (WE), a następnie z Unią Europejską (UE) należy szukać w historycznie ukształtowanych cechach państwa i narodu. Cała historia integracji Zjednoczonego Królestwa ze WE/UE naznaczona była obustronną ambiwalencją, która skutkowałą napięciami, a nie rzadko otwartymi konfliktami. Polityka europejska Londynu cechowała się wewnętrznymi sprzecznościami, pozostając w istocie defensywna i reaktywna. Z tego też powodu do Wielkiej Brytanii przyłgnęła opinia „trudnego partnera” (*awkward partner*)¹, a nawet – „obcego w Europie” (*Stranger in Europe*)². Określenia te – podobnie jak „połowiczna separacja” (*Semi-Detachment*)³ – dobrze oddają niepełne i ambiwalentne zaangażowanie Wielkiej Brytanii w proces integracji europejskiej.

Opcja opuszczenia przez Wielką Brytanię, najpierw WE, a następnie UE, obecna była w polityce brytyjskiej w całym okresie jej członkostwa. Warunki akcesji oprotestowała Partia Pracy (Labour Party, LP), która

¹ S. George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford 1990.

² S. Wall, *A Stranger in Europe. Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford 2008.

³ Zob. S. George (ed.), *Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment*, Oxford 1992.

po dojściu do władzy w 1974 r. zapowiedziała ich renegocjację. Sytuacja ta – niezależnie od istotnych różnic – w wielu aspektach przypomina sytuację Partii Konserwatywnej (Conservative Party, CP) z 2016 r. W obu przypadkach renegocjacje doprowadziły do bardzo ograniczonej korekty warunków członkostwa, w obu – zdecydowano się również na rozpisanie referendum w kwestii dalszego pozostania w strukturach europejskich. Podobne były głębokie podziały w partii rządzącej – członkowie rządu uzyskali prawo do zaangażowania się po obu stronach kampanii referendalnej (co jest sytuacją nadzwyczajną). W 1975 r. kampania została zdominowana przez obóz zwolenników pozostania we WE, wsparty przez machinę państwową, większość mediów prywatnych (prasa) oraz organizacje biznesowe. W efekcie – mimo że w miesiącach poprzedzających kampanię przeważali zwolennicy wyjścia ze WE – w głosowaniu 5 czerwca 1975 r. aż 67,2% obecnych przy urnach Brytyjczyków zagłosowało za pozostaniem we Wspólnotach⁴.

Na początku lat 80. XX w. postulat opuszczenia Wspólnot wpisała do swego programu wyborczego (czyli oficjalnej agendy) Partia Pracy⁵, która jednakże w kolejnej dekadzie zmieniła to stanowisko. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. za przeprowadzeniem referendum w sprawie dalszego członkostwa opowiadały się środowiska w CP (z byłą premier Margaret Thatcher na czele) oraz powstała w 1994 r. Partia Referendum (Referendum Party, RP). Konkurencja ze strony RP, zaś po jej rozwiązaniu w 1997 r. – ze strony Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (United Kingdom Independent Party, UKIP) było czynnikiem mobilizującym eurosceptyków w CP, którzy od traktatu z Maastricht (1992) regularnie zgłaszali wnioski o przeprowadzenie referendum w sprawie członkostwa. Należy zatem na wstępie mocno uwypuklić fakt, że zarówno kwestia rewizji stanu członkowskiego Wielkiej Brytanii we WE/UE, jak i rozstrzygnięcie jej za pośrednictwem referendum były stale obecne w głównym nurcie polityki Zjednoczonego Królestwa.

W kwestii potencjalnych konsekwencji Brexitu należy stwierdzić, że ich skala będzie uzależniona od wyniku negocjacji, a zatem i statusu Wielkiej Brytanii w relacjach z UE, który określą te negocjacje oraz praktyka polityczna, ekonomiczna i społeczna. Opuszczenie przez państwo członkowskie UE ma charakter precedensowy⁶. Formułując zatem okre-

⁴ D. Butler, U. Kitzinger, *The 1975 Referendum*, Basingstoke 1976, s. 264.

⁵ *The new hope for Britain. Labour General Election Manifesto 1983*, [w:] I. Dale (ed.), *Labour Party General Election Manifestos, 1900–1997*, London 2000, s. 280.

⁶ Nie sposób tu czynić porównań do casusu Grenlandii, która wycofała się ze WE w 1985 r. Grenlandia jest terytorium zależnym, zamieszkałym przez zaledwie 56 tys.

ślone scenariusze nie sposób budować ich na wcześniejszych, podobnych wydarzeniach. Wyjście z UE nie może być traktowane w kategoriach binarnych: prostej zmiany statusu państwa członkowskiego na status państwa nieczłonkowskiego UE. Wielka Brytania po opuszczeniu UE pozostanie wciąż dalece zintegrowana nie tylko ze wspólnym rynkiem, ale z całym systemem prawnym i politycznym Unii. Stąd też utrzyma ona nieformalny status państwa quasi-członkowskiego, na podobieństwo Norwegii czy Szwajcarii. Status tych państw wskazywany jest najczęściej jako możliwy przyszły model relacji Wielkiej Brytanii z UE⁷. Oprócz tego wskazuje się inne, dodatkowe lub dopełniające opcje: rewitalizacja Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), rozbudowa relacji transatlantyckich (w oparciu o negocjowane Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji, TTIP) przy jednoczesnym uczestnictwie w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Wszelkie formułowane obecnie scenariusze mają charakter wstępny i obarczone są dużym marginesem błędu. Dotyczy to również oficjalnych prognoz sygnowanych przez rząd Wielkiej Brytanii, które formułowane są zarówno na potrzeby wewnętrznej debaty politycznej jak i negocjacji o przyszłym statusie Wielkiej Brytanii w relacjach z UE.

Podkreślenia wymaga również to, że dopóki negocjacje o warunkach wyjścia Wielkiej Brytanii z UE się nie zakończą⁸, dopóty pozostanie ona członkiem UE ze wszystkimi tego prawnymi konsekwencjami. Procedura wyjścia państwa z UE, określona w traktacie z Lizbony, przewiduje dwuletnie (początek liczony jest od oficjalnej notyfikacji) negocjacje na temat umowy określającej relacje danego państwa z UE. Jeśli negocjacje nie zakończą się, przewiduje się tzw. „procedurę gilotyny” – negocjacje zostają przerwane, zaś wszelkie nieuzgodnione kwestie pozostawione do negocjacji w późniejszym czasie (już państwa nieczłonkowskiego z UE).

ludzi, jej wyjście – które dokonało się w zupełnie innym stanie prawnym (*nota bene* bez formalnej procedury opuszczenia EW) – miało znikome znaczenie ekonomiczne i polityczne.

⁷ W oficjalnym, sygnowanym przez rząd brytyjski scenariuszu opublikowanym w marcu 2016 r. zaprezentowano trzy warianty: norweski, szwajcarski (oparcie porozumienia z UE na systemie umów bilateralnych) oraz – najbardziej radykalny – porozumienie z UE w oparciu uregulowania Światowej Organizacji Handlu (WTO), *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, HM Government, Londyn, marzec 2016, s. 13-40.

⁸ Rząd brytyjski zapowiedział, że negocjacje rozpoczną się nie wcześniej niż pod koniec marca 2017 r.

Negocjacje te mogą jednak zostać przedłużone za zgodą wszystkich państw członkowskich⁹.

Na obecnym etapie należy również odnotować głosy, że ostatecznie do wyjścia Wielkiej Brytanii z UE może nie dojść. W tym nurcie mieszczą się dwojakiemu rodzaju scenariusze. Po pierwsze – Brexit zostanie zablokowany w parlamencie brytyjskim¹⁰. Jest to opcja możliwa z formalno-prawnego punktu widzenia, mało prawdopodobna jednak z uwagi na uwarunkowania polityczne i społeczne. Premier Wielkiej Brytanii Theresa May wykluczyła taką opcję. Po drugie, rozważany jest scenariusz, zgodnie z którym w trakcie negocjacji, w warunkach narastania negatywnych skutków decyzji o Brexicie, Wielka Brytania zrewiduje swoje stanowisko, decydując się na korektę swojego statusu członkowskiego, ale nie na opuszczenie UE¹¹. Taka decyzja – trudna z uwagi na społeczne i polityczne uwarunkowania – prawdopodobnie wymagałaby przeprowadzenia ponownego referendum.

Przyczyny Brexitu

Uwzględniając poczynione powyżej uwagi, przyczyny Brexitu można podzielić na dwie generalne kategorie:

- 1) czynniki długo-okresowe wynikające z historycznie ukształtowanej specyfiki Wielkiej Brytanii i związanej z tym nieprzystawalności do warunków WE a następnie UE;
- 2) bezpośrednie przyczyny, na które składają się wydarzenia i procesy bezpośrednio poprzedzające decyzję o opuszczeniu UE.

⁹ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 2008/C, 9 maja 2008; zob. też: V. Miller, A. Lang, *EU Referendum: the proces of leaving the EU*, „House of Commons Library Briefing Paper” 2016, nr 7551.

¹⁰ Nie jest jednak nawet pewne w oparciu o jakie podstawy konstytucyjne oraz procedurę takie zablokowanie miałyby się dokonać. V. Miller, A. Lang, B. Smith, D. Webb, D. Harari, M. Keep, P. Bowers, *Exiting the EU: UK reform proposal, legal impact and alternatives to membership*, „House of Commons Briefing Paper” 2016, nr 07214, s. 29.

¹¹ Takie stanowisko sformułowali m.in: Paolo Gentiloni, minister spraw zagranicznych Włoch oraz Günter Oettinger, komisarz ds. gospodarki cyfrowej i społeczeństwa, *Gentiloni: Britain may change mind on Brexit*, BBC Online z 13 lipca 2016, <http://www.bbc.co.uk/programmes/p041825r>; C. Kroet, *Günter Oettinger: I would not bet on Brexit*, „Politico” z 30 sierpnia 2016, <http://www.politico.eu/article/gunter-oettinger-i-would-not-bet-on-brexit> (5.08.2016).

Czynniki i przyczyny długookresowe

Wielka Brytania nie weszła do WE w momencie ich tworzenia, utraciła tym samym możliwość współkształtowania ich zgodnie z własnymi interesami i specyfiką. U podstaw tej decyzji leżały obiektywne uwarunkowania wynikające z jej politycznych, kulturowych i ekonomicznych związków z państwami dawnej Wspólnoty Brytyjskiej (Commonwealthu). Nie zmienia to faktu, że brak zaangażowania Zjednoczonego Królestwa w proces budowy WE na tym pierwszym etapie pozbawiło je szansy na odegranie kluczowej roli w określaniu charakteru Wspólnot¹². Wspólnoty zostały stworzone jako emanacja woli i interesów założycielskiej „szóstki” – a te dalece odbiegały od woli i interesów Wielkiej Brytanii. Dotyczyło to zwłaszcza zewnętrznej taryfy celnej, ponadnarodowego charakteru instytucji wspólnotowych, wreszcie – Wspólnej Polityki Rolnej¹³.

Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot dopiero w 1973 r., choć w latach sześćdziesiątych XX w. Londyn dwukrotnie aplikował o członkostwo (wnioski blokowała Francja). Wejście do Wspólnot przyniosło rozczarowanie. Po pierwsze, gospodarka brytyjska wymagała głębokich reform strukturalnych, których braku nie było w stanie skompensować członkostwo we WE. Po drugie, od połowy lat siedemdziesiątych gospodarkę światową dotknął kryzys związany z ograniczeniem dostaw ropy naftowej przez państwa arabskie. Po trzecie, warunki członkostwa, wynegocjowane przez rząd Edwarda Heatha dalekie były od optymalnych. Po czwarte, gospodarka Wielkiej Brytanii ujawniła swoją niepełną przystawalność do charakteru i reguł wspólnego rynku¹⁴.

Czynniki te spowodowały, że skala napięć i różnic pomiędzy Wielką Brytanią a pozostałymi państwami członkowskimi WE bynajmniej nie zmalała. Przeciwnie, dojście do władzy w 1979 r. konserwatystów pod wodzą Margareth Thatcher wprowadziło brytyjski eurosceptycyzm w nową fazę, w ramach której kwestia europejska stała się jednym z najbardziej zapalnych aspektów w polityce brytyjskiej¹⁵.

¹² Zob. E. Dell, *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe*, Oxford 1995, s. 222.

¹³ A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998, s. 277.

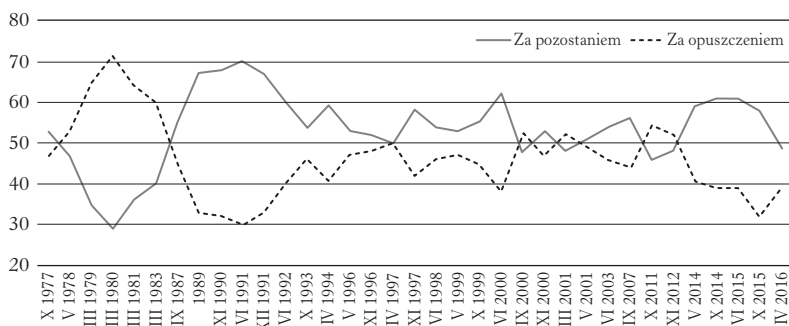
¹⁴ D. Wass, *Decline to Fall. The Making of British Macro-Economic Policy and the 1976 IMF Crisis*, Oxford 2008, s. 17; P. Ludlow, *Cena późnego akcesu: Wielka Brytania a Wspólnota Europejska 1950–1973*, [w:] J. Kranz, J. Reiter (red.), *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 102.

¹⁵ D. Gowland, A. Turner, A. Wright, *Britain and European Integration Since 1945. On the sidelines*, London 2010, s. 107.

Ukształtowana wówczas ogólna doktryna integracyjna Wielkiej Brytanii odrzucała pozaekonomiczną płaszczyznę integracji europejskiej, w tym przede wszystkim budowę ponadnarodowych struktur politycznych. Po objęciu władzy w 1997 r. przez Partię Pracy na czele z premierem Tonym Blairem, laburzyści usiłowali zmienić to nastawienie. Rząd podpisał tzw. rozdział socjalny traktatu z Maastricht, rozważał również wejście Wielkiej Brytanii do strefy euro¹⁶. Laburzyści nie naruszyli jednakże liberalnych podstaw gospodarki, promując podobne rozwiązania na poziomie europejskim, zdecydowanie przeciwstawiali się przy tym federacyjnym projektom popieranym przez państwa założycielskiej „szóstki”.

Można zatem uznać, że od czasów wejścia w życie traktatu z Maastricht wizja rozwoju UE polegająca na dalszym pogłębianiu integracji (*ever closer union*) i wzmacniania instytucji ponadnarodowych reprezentowana przez państwa założycielskiej „szóstki” coraz bardziej rozchodziła się z wizją brytyjskich rządów, zwłaszcza konserwatywnych, stojących na stanowisku prymatu państwa w ramach UE (*intergovernmentalism*). Konflikt o Europę coraz bardziej dzielił CP, grożąc jej rozłamem. Rząd premiera Camerona był pod nieustanną presją eurosceptycznego skrzydła partii, ponawiającego wnioski o przeprowadzenie referendum w sprawie dalszego członkostwa.

Wykres 1. Brytyjczycy wobec pozostania/opuszczenia WE/UE w latach 1977–2016



Źródło: Ipsos MORI, <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/2435/European-Union-membership-> (15.08.2016).

Podziały te miały też odzwierciedlenie w postawach opinii publicznej. Brytyjczycy byli najbardziej eurosceptycznym z europejskich narodów, z okresową przewagą osób opowiadających się za wyjściem z UE

¹⁶ A. Gamble, G. Kelly, *The British Labour party and Monetary Union*, „West European Politics” 2000, t. 23, s. 2.

(wykres 1). To z kolei stanowiło istotny czynnik warunkujących zachowania partii politycznych. Z jednej strony tworzyło to klimat presji na elity polityczne, które nie mogły ignorować tak negatywnego zapatrywania elektoratu na członkostwo w UE. Z drugiej strony, stanowiło zachętę dla partii eurosceptycznych oraz frakcji eurosceptycznych w partiach (CP) do zagospodarowania elektoratu w oparciu o hasła eurosceptyczne, czy postulaty opuszczenia UE.

Czynniki i przyczyny bezpośrednie

W 2013 r. premier David Cameron obiecał, że w przypadku zwycięstwa jego partii w następnych wyborach parlamentarnych jego rząd rozpisze do 2017 r. referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Obietnica taka znalazła się następnie w manifestie CP na wybory 2015 r.¹⁷ Po wygranych wyborach stała się ona wiążąca dla nowego rządu Camerona. Data referendum została wyznaczona na 23 czerwca 2016 r.

Decyzja o rozpisaniu referendum była próbą wywarcia presji na pozostałe państwa członkowskie UE w kwestii uwzględnienia brytyjskich propozycji reform instytucji UE. Pierwotnie rząd Camerona miał na celu bardziej globalną – połączoną ze zmianami w traktatach – reformę polegającą na wzmocnieniu roli państw członkowskich w ramach UE. Ostatecznie jednak w wyniku negocjacji, które zakończyły się w lutym 2016 r., Wielka Brytania uzyskała kilka koncesji: obietnicę wzmocnienia pozycji parlamentów krajowych; potwierdzenie, że traktatowy zapis o coraz ściślejszej unii nie będzie miał charakteru powszechnego; obietnicę uregulowań, które zabezpiecząby interesy państw spoza strefy euro przy jakichkolwiek działaniach w ramach strefy euro; prawo czasowego ograniczania wysokości zasiłków dla imigrantów z innych państw UE; obietnicę wprowadzenia reform zwiększających konkurencyjność gospodarki EU oraz ograniczenia biurokracji¹⁸. Należy stwierdzić, że efekty negocjacji w porównaniu z pierwotnymi postulatami rządu Camerona (przedstawionymi w marcu 2014 r.) były raczej skromne, w każdym razie zdecydowanie niezadawalający eurosceptyczne skrzydło jego własnej partii.

¹⁷ Strong Leadership – A Clear Economic Plan – A Brighter, More Secure Future. The Conservative Party Manifesto 2015, London 2015, s. 72.

¹⁸ Zestawienie postulatów i ustaleń: EU reform deal: What Cameron wanted and what he got, BBC News Online z 20 lutego 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35622105> (7.08.2016).

Sama decyzja o rozpisaniu referendum, jakkolwiek ryzykowna, nie przesądzała jeszcze o Brexicie, gdyż wynik głosowania – jak powszechnie się spodziewano – mógł być pozytywny. O przegranej zadecydowało kilka dopełniających się czynników natury społecznej i politycznej. Trzy z nich należy uznać za najistotniejsze: 1) zdominowanie kampanii przez kwestię imigracji; 2) błędy w strategii obozu pro-europejskiego; 3) przeniesienie walki międzypartyjnej i wewnątrzpartyjnej do kampanii referendalnej.

W badaniu agencji Ipsos MORI z połowy kwietnia 2016 r. ankietowani wskazali imigrację (można było podać tylko jedną kwestię) jako główną kwestię determinującą ich referendalne decyzje. 27% respondentów wymieniło liczbę przybywających do Wielkiej Brytanii imigrantów, zaś kolejnych 12% – wpływ imigracji na system pomocy społecznej. Również inne wymieniane kwestie (jak choćby zagrożenie dla rynku pracy) pośrednio wiązały się z imigracją¹⁹. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ta w sposób najbardziej istotny zaważyła na negatywnym wyniku referendum. Debata nad imigracją została zdominowana przez argumenty emocjonalne, nierzadko ksenofobiczne, niemające wiele wspólnego z rzeczywistą analizą kosztów i strat²⁰. Skuteczności działań rządu w zakresie ograniczenia skali imigracji przeczyła rzeczywistość, co wykorzystywali zwolennicy Brexitu konsekwentnie przedstawiając alternatywę: wyjście z UE pozwoli Wielkiej Brytanii odzyskać kontrolę na jej granicami²¹. W społecznym odbiorze kwestie imigracji zarobkowej z państw UE (w tym przede wszystkim z Europy Środkowo-Wschodniej) mieszały się z kryzysem uchodźczym związanym z wojną w Syrii. Dało to pożywkę dla hasel ksenofobicznych, w których celował zwłaszcza UKIP²², ale w bardziej zakamuflowanej formie obecne były w kampanii konserwatywnych „Brexiterów”.

Kampania na rzecz pozostania Wielkiej Brytanii w UE była prowadzona w sposób nieskoordynowany oraz – co można stwierdzić *post factum* – oparta była na błędnej strategii. Nie udało się – tak jak w 1975 r. – stworzyć zwartego, ponadpartyjnego bloku na rzecz poparcia dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE. Wizerunkowo kampania została zdominowana przez niepopularny rząd Camerona. W referen-

¹⁹ J. Murphy, *In or Out?*, „London Evening Standard” z 20 kwietnia 2016.

²⁰ J. Portes, *Immigration, free movement and the EU referendum*, „National Institute Economic Review” 2016, nr 236, s. 17.

²¹ P. Dominiczak, K. McCann, *‘EU rules expose UK to terror’*, „The Daily Telegraph” z 2 czerwca 2016.

²² A. Asthana, R. Mason, *Farage faces racism label again in EU debate on TV*, „The Guardian” z 8 czerwca 2016.

dum dał o sobie znać mechanizm, obserwowany we wszystkich tego typu plebiscytach: głosowanie przeciwko rządowi, przeciwko „establishmentowi”, a w pewnym sensie również „przeciwko aktualnej rzeczywistości”²³. Zwolennicy pozostania w UE dali sobie narzucić emocjonalny styl debaty, przeciwstawiając nierzadko absurdalnym argumentom „Breksiterów” równie emocjonalne treści, bazujące na straszeniu opinii publicznej skutkami wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE²⁴. W kampanię tę włączyły się autorytety i instytucje międzynarodowe, począwszy od prezydenta USA Baraka Obamy, poprzez OECD, Międzynarodowy Funduszu Walutowy, Światową Organizację Handlu, a skończywszy na byłych sekretarzach generalnych NATO. Wywarło to ogólnie złe wrażenie narastania zewnętrznej presji, wręcz szantażu i dyktowania Brytyjczykom jak mają głosować. W efekcie w większym stopniu przyczyniło się to do mobilizacji zwolenników niż przeciwników Brexitu.

Podsumowując tę część opracowania należy stwierdzić, że zapowiedzenie w 2013 r. przez rząd Camerona referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE nie było niczym zaskakującym. Przeciwnie, biorąc pod uwagę utrzymującą się od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. na bardzo wysokim poziomie skalę poparcia dla tych propozycji (zwłaszcza w CP), decyzja taka staje się w dużym stopniu zrozumiała. Można ją było odwlekać, ale na dłuższą metę trudno ją było zablokować. Rozpisanie referendum przez rząd Camerona – podobnie jak w 1975 r. – miało na celu „przecięcie nabrzmiewającego wrzodu” – zwycięstwo w referendum spacyfikowałoby sytuację w CP, zepchnęło na margines UKIP oraz względnie ustabilizowałoby status członkowski Wielkiej Brytanii na następne kilka dekad. Błędy popełnione w kampanii referendalnej przez obóz pro-unijny w połączeniu z alarmującą wymową aktualnych danych dotyczących imigracji spowodowały, że w samym głosowaniu szala zwycięstwa przechyliła się na stronę zwolenników opuszczenia UE²⁵.

²³ T. Christin, S. Hug, *Referendums and Citizen Support for European Integration*, „Comparative Political Studies” 2002, t. 35, nr 5, s. 588.

²⁴ Była to strategia, określona przez przeciwników mianem „scaremongering” – zastraszenia opinii publicznej, której nie towarzyszyło wskazanie pozytywnych aspektów członkostwa.

²⁵ Premier Cameron formując swój drugi rząd w 2015 r. obiecał skutecznie zmniejszyć falę imigracji w oparciu o istniejące narzędzia prawno-administracyjne. Opublikowane w trakcie kampanii ukazały dalszy wzrost napływu imigrantów, O. Hawkins, *Migration Statistics*, „House of Commons Library Briefing Paper” 2016, nr SN06077, s. 7.

Konsekwencje Brexitu dla Wielkiej Brytanii

W debacie o charakterze oraz potencjalnej skali konsekwencji Brexitu dla Wielkiej Brytanii formułowane oceny bywają całkowicie rozbieżne, i to we wszystkich wymiarach: ustrojowym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. W największej mierze są one uzależnione od poglądów na samą kwestię Brexitu. Polityczne poglądy przebijają się do debaty eksperckiej, gdyż większość jej uczestników opowiedziała się po jednej ze stron konfliktu.

Kluczowym aspektem, który będzie miał wpływ na skalę potencjalnych konsekwencji – a który obecnie trudny jest do przewidzenia – jest ostateczny wynik negocjacji o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. W niniejszej analizie przyjęto najbardziej prawdopodobny wariant, to znaczy formalne opuszczenie przez Wielką Brytanię UE, ale przy pozostawieniu większości pól integracji z UE w obecnym stanie.

Konsekwencje ustrojowe

Najbardziej fundamentalną kwestią o charakterze ustrojowym, która decydowała o ambiwalencji Brytyjczyków wobec integracji europejskiej jest ograniczenie suwerennego statusu Parlamentu²⁶. W doktrynie brytyjskiego konstytucjonalizmu Parlament jest – w sposób dosłowny – depozytariuszem suwerennych praw narodu. Stąd wyprowadzana jest zasada jego supremacji w całym systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa. W praktyce politycznej i prawnej taka pozycja Parlamentu uległa jednak zakwestionowaniu, co zostało potwierdzone orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE) oraz Izby Lordów (pełniące niektóre funkcje sądu konstytucyjnego)²⁷. Nie zmieniło to jednakże nastawienia brytyjskich elit (zwłaszcza parlamentarzystów CP), które przywrócenie lub potwierdzenie suwerennego statusu brytyjskiego parlamentu uznają za fundamentalny postulat w relacjach z UE.

²⁶ O ile w badaniach całego elektoratu najbardziej zapalną kwestią sprzyjającą woli głosowania za Brexitem była imigracja, o tyle dla najbardziej „świadomej politycznie” części (czytelnicy *The Daily Telegraph*) była nią suwerenność Parlamentu, P. Dominiczak, *Sovereignty key concern for readers backing Brexit*, „*The Daily Telegraph*” z 6 czerwca 2016.

²⁷ A. Page, *Balancing Supremacy: EU Membership and Constitution*, [w:] P. Giddings, G. Drewry (eds.), *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*, Basingstoke 2004, s. 42; J.-A. Pemberton, *Sovereignty. Interpretations*, Houndmills 2009, s. 178.

W porozumieniu koalicyjnego rządu CP i Liberalnych Demokratów z 11 maja 2010 r. zapisano: „Sprawdzone zostaną możliwości wprowadzenia ustawy suwerennościowej dla jasnego potwierdzenia, że bezpośrednio władza należy do Parlamentu”²⁸. Ostatecznie jednak brzmienie odpowiedniego zapisu, który znalazł się w znowelizowanej ustawie o Unii Europejskiej z 2011 r. (jako Sekcja 18: klauzula suwerenności) zdecydowanie odbiegało od jednoznaczności, tylko deklaratywnie potwierdzając suwerenne prawa Parlamentu. W przyjętych zapisach stwierdzono, że na terytorium Zjednoczonego Królestwa moc obowiązująca prawa UE (w tym również orzecznictwo TS) jest sankcjonowana wolą Parlamentu²⁹. Konstytucjonaliści oceniali, że klauzula suwerenności ma bardziej charakter deklaracji politycznej niż zmieniającego rzeczywistość aktu³⁰.

Taki stan rzeczy spowodował, że po wyborach 2015 r. w kręgach parlamentarnych i rządowych pojawił się postulat uchwalenia całkowicie nowej ustawy suwerennościowej lub też wprowadzenia określonych zapisów w umowie z UE³¹. W trakcie renegocjacji dotyczących warunków członkostwa Wielkiej Brytanii (2015–2016) premier Cameron proponował wzmocnienie roli parlamentów narodowych poprzez wprowadzenie instytucji „czerwonej kartki” – określona liczba parlamentów państw członkowskich uzyskałaby prawo blokowania inicjatyw ustawodawczych Komisji Europejskiej. Propozycja ta została uwzględniona w porozumieniu podpisanym 19 lutego 2016 r.³² Eksperti i tym razem wskazywali na ograniczone skutki tego typu korekty³³.

Kwestia ta powróciła w kampanii referendalnej. Frakcja eurosceptyczna w CP domagała się od premiera Camerona umieszczenia w mowie tronowej (plan legislacyjny rządu na najbliższe lata) zapowiedzi uchwalenia nowej ustawy, która gwarantowałaby zwierzchność Parlamentu nad orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE. Rząd – choć oficjalnie nie

²⁸ The Coalition: our program for government, Cabinet Office, London Maj 2010, s. 19.

²⁹ EU Bill to include Parliamentary sovereignty clause, Foreign and Commonwealth Office, 6 października 2010, <https://www.gov.uk/government/news/eu-bill-to-include-parliamentary-severeignty-clause> (24.08.2016).

³⁰ O. Gay, V. Miller, *European Union Bill, HC Bill 106 of 2010–11*, „House of Commons Research Paper” 2010, nr 10/79, s. 1, 4, 60.

³¹ David Cameron: There’s ‘a good case’ for new UK sovereignty law, BBC News Online z 18 stycznia 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35342010> (26.08.2016).

³² N. Walker, V. Miller, *Parliamentary sovereignty and EU renegotiation*, „House of Commons Debate Pack” 2016, nr CDP-0033, s. 2.

³³ S. Hagemann, Ch. Hanretty, S. Hix, *Introducing Cameron’s EU red card will have limited impact*, „The Guardian” z 10 lutego 2016.

odrzuć samemu postulatowi uchwalenia takiej ustawy – uznał, że w perspektywie decydującego referendum o członkostwie Wielkiej Brytanii w UE zapowiedź takiej ustawy jest bezzasadna³⁴.

Decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE stanowi radykalną zmianę w zakresie statusu brytyjskiego Parlamentu. Po zakończeniu negocjacji w pełni przywrócona zostanie zasada jego supremacji, a jednocześnie przestanie obowiązywać zasada supremacji prawodawstwa europejskiego na terytorium Zjednoczonego Królestwa. Niezależnie od szczegółowych postanowień porozumienia kwestia ta nie będzie podlegała kompromisowi. Stanowi bowiem absolutnie fundamentalny aspekt w ramach tożsamości Brytyjczyków, a jednocześnie podstawowy ustrojowy postulat zwolenników Brexitu.

Należy jednakże stwierdzić, że wyjście Wielkiej Brytanii z UE nie oznacza powrotu do *status quo ante* – sytuacji przed wejściem Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot Europejskich. Podpisanie traktatu akcesyjnego, jak również przyjmowanych w późniejszym czasie rozwiązań traktatowych oraz prawodawstwa europejskiego niższego rzędu spowodowało, że system prawny Wielkiej Brytanii uległ bardzo dalekiej europeizacji. Nie pozostanie to bez wpływu na rozwój systemu prawnego Wielkiej Brytanii po wyjściu z UE. Jak pokazują przykłady pozostałych państw europejskich nienależących do UE (Szwajcaria, Norwegia), istnieje ogromna presja na dostosowywanie ich prawodawstwa (zwłaszcza ekonomicznego) do wymogów prawodawstw europejskiego. Nominalnie odbywa się to z poszanowaniem zwierzchniego charakteru parlamentów krajowych. W praktyce jednak posiadają one ograniczone pole manewru – nieprzyjęcie bowiem określonych rozwiązań skutkuje wymiernymi stratami dla państwa. Wielka Brytania jest państwem niepomiarnie większym niż Szwajcaria czy Norwegia, ale ponad 40-letni status członkowski powoduje, że jej system prawny jest znacznie bardziej zeuropeizowany, a zatem w znacznie większym stopniu sprzęgnięty z systemem prawnym UE.

Samo wyjście Wielkiej Brytanii z UE będzie miało jeszcze jeden szczególny aspekt konstytucyjny. Nie jest odosobnioną w środowisku brytyjskich konstytucjonalistów opinią, że – z uwagi na specyfikę konstytucji brytyjskiej – w jej ramy weszły również traktaty europejskie³⁵.

³⁴ P. Dominiczak, *Bill to give Parliament supremacy over EU courts killed*, „The Daily Telegraph” z 19 maja 2016.

³⁵ P. Norton, *The British Polity*, New York 1994, s. 69; N. McNaughton, *Understanding British and European Political Issues*, Manchester 2003, s. 257.

Brexit pociągnie za sobą konieczność „zacerowania” tej dziury, wynikającej z wyeliminowania szeregu postanowień europejskich traktatów w odniesieniu do materii ustrojowej.

Istotnym, aczkolwiek nie tak fundamentalnym, aspektem ustrojowym będzie konieczność zmiany prawodawstwa, również konstytucyjnego, które bezpośrednio odnosi się do kwestii obecności Wielkiej Brytanii w UE. Dodatkowo powstanie cały szereg ustaw będących efektem „skonsumowania” postanowień porozumienia o Wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Gruntownej nowelizacji, a może nawet zniesienia (zastąpienia innym aktem), będzie wymagała ustawa o Unii Europejskiej z 1972 r. (wielokrotnie później nowelizowana).

Konsekwencje polityczne

Odnosząc się do kwestii możliwych politycznych konsekwencji Brexitu należy je podzielić na:

- wewnętrzne – wpływ wyjścia z UE na sytuację polityczną w Wielkiej Brytanii;
- zewnętrzne – wpływ Brexitu na konfigurację międzynarodową.

W aspekcie wpływu Brexitu na polityczną sytuację wewnętrzną Wielkiej Brytanii na szczególne wyróżnienie zasługuje jeden aspekt – potencjalne zagrożenia dla integralności terytorialnej.

Najbardziej „problematyczna” staje się pozycja Szkocji jako części Wielkiej Brytanii. Niepodległościowe ambicje Edynburga ujawniają się od kilku dekad. W tamtejszym systemie politycznym dominuje Szkocka Partia Narodowa (Scottish National Party, SNP). Jej koncepcja „niepodległości w Europie” łączy dążenie do opuszczenia Wielkiej Brytanii z postulatem pozostania Szkocji w ramach UE³⁶. Bruksela nigdy nie wspierała separatystycznych dążeń Edynburga. Tak było również w trakcie referendum niepodległościowego z września 2014 r., w którym za pozostaniem w Wielkiej Brytanii zagłosowało 55,3% Szkotów. Stanowisko UE było o tyle istotne, że Bruksela wyraźnie stwierdziła, że po opuszczeniu Wielkiej Brytanii Szkocja nie może liczyć na status członkowski.

Referendum 2016 r. znacząco zmieniło sytuację. Szkocja była jedyną częścią Wielkiej Brytanii (ale nie Zjednoczonego Królestwa), której więk-

³⁶ M. Pittock, *The Road to Independence? Scotland Since the Sixties*, London 2008, s. 81 i n.; M. Keating, *The Independence of Scotland. Self-government and the Dhifting Politics of Union*, Oxford 2009, s. 179.

szość obywateli zagłosowała za pozostaniem w UE (62% za pozostaniem, 38% za wyjściem). SNP, która choć utraciła bezwzględną większość w wyborach do Parlamentu Szkockiego z 2016 r., pozostała główną siłą, podniosła postulat przeprowadzenia ponownego referendum w kwestii niepodległości Szkocji³⁷. Zaraz po referendum premier Nicola Sturgeon sondowała w Brukseli możliwość wypracowania specjalnego statusu dla Szkocji w relacjach z UE. Jej postulaty spotkały się jednakże z chłodnym przyjęciem. Władze UE, podobnie jak i państw członkowskich, są przeciwne wykorzystywaniu zaistniałej sytuacji do osłabienia integralności terytorialnej i jedności Wielkiej Brytanii³⁸.

Brexit skomplikuje również status Irlandii Północnej, historycznie, społecznie i ekonomicznie mocno powiązanej z Republiką Irlandii. Obecność Wielkiej Brytanii w WE/UE w sposób istotny przyczyniła się do wygaszenia separatystycznych, a zwłaszcza terrorystycznych (IRA) konfliktów w Belfaście³⁹. Po ogłoszeniu wyniku referendum przesądzającego o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, władze Sinn Féin, partii północnoirlandzkich nacjonalistów, zażądały rozpoczęcia prac nad nowym statusem Irlandii Północnej w ramach Zjednoczonego Królestwa. Żądania te zostały zdecydowanie odrzucone przez Londyn⁴⁰. Jeśli w toku negocjacji dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii z UE nie uda się zabezpieczyć wolnego przepływu osób, towarów i kapitału pomiędzy Irlandią Północną a Republiką Irlandii⁴¹, to należy się spodziewać wzrostu napięć pomiędzy Irlandią Północną a Wielką Brytanią.

Gibraltar, maleńka brytyjska enklawa na południu Półwyspu Iberyjskiego jest istotnie uzależniona od relacji z Hiszpanią, która zresztą zgłasza pretensje do tego terytorium. W ramach UE konflikt o Gibraltar przycichł, w dużej mierze jako efekt wprowadzenia zasad unijnego wolnego rynku. Warto podkreślić, że w referendum 2016 r. niemal wszyscy mieszkańcy Gibraltarów (96%, przy 84% frekwencji) zagłosowali za pozostaniem w UE.

³⁷ Ch. Hope, *Salmond: Leave and face new Scottish vote*, „The Daily Telegraph” z 11 czerwca 2016; A. Cramb, *Sturgeon hints at fresh effort to break up Britain*, „The Daily Telegraph” z 25 czerwca 2016; S. Carrell, L. Brooks, *Scotland. Independence poll ‘highly likely’ as Sturgeon says test now met*, „The Guardian” z 25 czerwca 2016.

³⁸ S. Johnson, *Sturgeon snubbed by Tusk in drive for special Scottish deal*, „The Daily Telegraph” z 29 czerwca 2016; Tenże, *No deal. Cold shoulder for Sturgeon over hopes for Scotland to stay in the EU*, „The Daily Telegraph” z 30 czerwca 2016.

³⁹ K. Bean, *The New Politics of Sinn Fein*, Liverpool 2007, s. 39–40.

⁴⁰ H. McDonald, *Northern Ireland. No Irish unity vote – Villers*, „The Guardian” z 25 czerwca 2016.

⁴¹ M. McAleese, *Brexit and the Irish question*, „New Statesman” z 13 czerwca 2016.

staniem w UE. Brexit postawił pod znakiem zapytania przyszły status i ekonomiczną pomyślność enklawy. Od razu też pojawiły się hiszpańskie propozycje nowego uregulowania w tym względzie, co w Londynie przyjmowane jest nieufnie, jako zakamuflowany przejaw roszczeń Madrytu⁴². Z drugiej strony jednak istnieje zagrożenie, że jeśli Wielka Brytania, w wyniku negocjacji opuści nie tylko UE, ale i Europejski Obszar Gospodarczy, wówczas Hiszpania powróci do stanu „pokojoyej blokady” Gibraltaru, wprowadzając na jego granicach kontrole celne i paszportowe. W maju 2016 r. rząd hiszpański wskazał na taką możliwość⁴³.

W wymiarze geopolitycznym najmocniej formułowana jest obawa o wpływ Brexitu na osłabienie jedności demokracji zachodnich, i to zarówno w wymiarze europejskim, jak i transatlantyckim. Wielka Brytania była kluczowym elementem w polityce USA wobec UE, często otwarcie określana mianem „konia trojańskiego Ameryki”. Brexit bez wątpienia skomplikuje te relacje⁴⁴. Podobną opinię – w liście opublikowanym w maju 2016 r. na łamach „The Daily Telegraph” – sformułowało pięciu byłych sekretarzy generalnych NATO. Zwrócili oni uwagę m.in. na fakt, że Zjednoczone Królestwo było w UE niezachwianym orędownikiem jedności transatlantyckiej, zwłaszcza w wymiarze bezpieczeństwa. Jako przykład wskazali działania na rzecz wprowadzenia, a następnie utrzymania sankcji przeciwko Rosji i Iranowi, których Londyn był rzecznikiem, przełamując wątpliwości polityków w Niemczech czy Francji. Opuszczenie Unii osłabi w tym zakresie wpływy Brytyjczyków, a zatem i współpracę transatlantycką jako priorytet polityki UE⁴⁵.

Konsekwencje gospodarcze

W przypadku debaty o kosztach Brexitu ujawnia się cała gama stanowisk interpretujących określone wskaźniki w sposób skrajnie odmienny. Dotyczy to zwłaszcza perspektywy potencjalnych kosztów lub korzyści, które Wielka Brytania odnotuje w przyszłości. Jednakże w opiniach najbardziej prestiżowych, w tym międzynarodowych instytucji gospodar-

⁴² J. Badcock, *Gibraltar headings towards joint sovereignty, claims Spain*, „The Daily Telegraph” z 25 czerwca 2016.

⁴³ N. Walker, T. Robinson, V. Miller, *Effect of the EU Referendum on Gibraltar*, „House of Commons Debate Pack” 2016, nr CDP-0147, s. 2.

⁴⁴ T. Oliver, M. J. Williams, *Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationship*, „International Affairs” 2016, t. 92, nr 3, s. 551.

⁴⁵ P. Dominiczak, *Brexit 'would help West's enemies'*, „The Daily Telegraph” z 10 maja 2016.

czych (zwłaszcza finansowych) Brexit będzie miał zdecydowanie negatywny wpływ na kondycję gospodarki Zjednoczonego Królestwa⁴⁶.

Najbardziej zapalną kwestią w debacie referendalnej był wpływ ograniczenia imigracji – co obiecali zwolennicy Brexitu – na stan gospodarki brytyjskiej. Abstrahując od kwestii czy Londyn po wyjściu z UE będzie w stanie ograniczyć poziom imigracji (co jest kwestionowane⁴⁷) należy stwierdzić, że większość ekonomistów uznaje, że takie działania będą sprzeczne z ekonomicznym interesem Zjednoczonego Królestwa, przyczyniając się do spowolnienia wzrostu gospodarczego. Ekonomiści są zgodni, że o ile obecna imigracja zarobkowa, zwłaszcza z państw UE, niesie negatywne konsekwencje o charakterze społecznym i ekonomicznym, to jej długookresowy wpływ na gospodarkę i demografię Zjednoczonego Królestwa będzie jednoznacznie pozytywny⁴⁸.

Istotną konsekwencją Brexitu w długookresowej perspektywie może być – w ocenie ekonomistów – spadek inwestycji bezpośrednich w Wielkiej Brytanii. Ten element – ściśle powiązany z rynkiem kredytowym – znacząco może zaważyć na kondycji brytyjskiego sektora finansowego – jednego z filarów gospodarki Zjednoczonego Królestwa⁴⁹. Ważne w tym względzie będą nie tyle zmiany w relacjach Wielkiej Brytanii z UE, ale wieloletni stan niepewności i zawieszenia, który dla rynków finansowych i perspektyw inwestycyjnych tworzy fatalny klimat⁵⁰. Również w tym kontekście podkreśla się negatywne konsekwencje, jakie wyjście Wielkiej Brytanii z UE będzie miało dla statusu Londynu jako centrum finansowego Europy i jednego z głównych ośrodków rozwoju nowych technologii⁵¹. Na ten ostatni aspekt zwróciło również uwagę ośmiu byłych

⁴⁶ Na tej liście były: Światowa Organizacja Handlu (WTO), L. Elliott, *UK faces long toks on trade if it leaves EU, warns WTO*, „The Guardian” z 8 czerwca 2016; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), R. Kierzenkowski (i inni), *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, „OECD Economic Paper” 2016, nr 16; M. Price, *Why our business are better off inside the EU*, „The daily Telegraph” z 4 czerwca 2016.

⁴⁷ J. Springford, *Britain's limited options*, „CER Bulletin” 2016, lipiec.

⁴⁸ R. Kierzenkowski (i inni), *The Economic Consequences of Brexit...*, s. 26; F. McGuinness, O. Hawkins, *Impacts of immigration on population and the economy*, „House of Commons Library Briefing Paper” 2016, nr 7659, s. 13.

⁴⁹ N. Ferreira Campos, F. Coricelli, *To Brexit or to Bremain? That is the question*, Washington 2016, s. 7.

⁵⁰ P. Johnson, *Leavers may not like economists but we are right about Brexit*, „London Evening Standard” z 9 czerwca 2016.

⁵¹ M. Watts, N. Cecil, *London's status as tech hub 'would be harmed by Brexit'*, „London Evening Standard” z 20 kwietnia 2016.

amerykańskich sekretarzy skarbu w liście otwartym, opublikowanym na łamach „Times”⁵².

Ostateczną, najbardziej odczuwalną konsekwencją Brexitu może być spowolnienie wzrostu gospodarczego. To z kolei przełoży się na pogorszenie stanu finansów Wielkiej Brytanii. W trakcie kampanii referendalnej ówczesny kanclerz skarbu George Osborn nakreślił alarmistyczny scenariusz, według którego w przypadku opuszczenia przez Wielką Brytanię UE zaistnieje konieczność stworzenia „budżetu kryzysowego” – podniesienie podatków i dokonanie cięć w wydatkach budżetowych. Po referendum, nowy kanclerz Philip Hammond uznał ten scenariusz za absurdalny. Analitycy jednak wskazują, że podniesienie podatków i/lub zwiększenie deficytu jako efekt opuszczenia UE jest bardzo prawdopodobne w średniej i dłuższej perspektywie⁵³.

Najczęściej stosowanym makroekonomicznym wskaźnikiem, kumulującym całościowy wpływ Brexitu na gospodarkę brytyjską, jest prognoza wzrostu lub spadku PKB jako efektu wyjścia z UE. I w tym przypadku mamy do czynienia z dalece odbiegającymi od siebie szacunkami. Dominuje przekonanie, że będzie to wpływ negatywny. Odsobnione stanowisko zajmuje tu prof. Patrick Minford z think tanku: Instytut Spraw Ekonomicznych (Institute of Economic Affairs), według którego w wyniku Brexitu wzrost PKB Wielkiej Brytanii może być każdego roku o 13% wyższy⁵⁴, co przełoży się na wzrost dochodów przeciętnego gospodarstwa domowego o około 9 265 funtów. Minford ocenia, że taki skutek będzie miało uwolnienie gospodarki brytyjskiej z przeregulowanej, interwencjonistycznej i nieelastycznej struktury jaką jest UE⁵⁵. Przygniatająca większość analityków uznaje jednak, że wpływ Brexitu będzie niekorzystny. Porównanie szacunków dokonanych przez organizacje i środowiska ekspertów przedstawiono na wykresie 2.

Reasumując, zdecydowana większość ekonomistów – wsparta w tym stanowisku przez międzynarodowe organizacje ekonomiczne, ponadnarodowe korporacje, organizacje biznesu i indywidualne podmioty gospodarcze – uznaje, że Brexit będzie miał jednoznacznie negatywny wpływ

⁵² N. Goodway, *Treasury Secretaries' Remain call angers Leave campaign*, „London Evening Standard” z 20 kwietnia 2016.

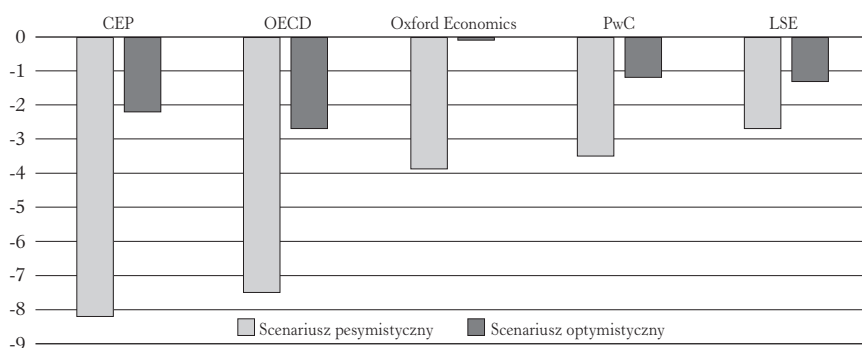
⁵³ J. Portes, *There'll be no Brexit emergency budget. But what will Philip Hammond do?*, „The Guardian” z 14 lipca 2016.

⁵⁴ Nie chodzi tu oczywiście o 13% w odniesieniu do całkowitego PKB, ale w stosunku do wzrostu PKB.

⁵⁵ P. Minford, V. Mahambare, E. Nowell, *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*, Cheltenham 2015, s. 181 i n.

na kondycję brytyjskiej gospodarki, szczególnie w dłuższej perspektywie. Czynnikiem, który wzmocni lub osłabi te niepomysłne prognozy będzie wynik negocjacji Wielkiej Brytanii w sprawie warunków opuszczenia UE. Deklarowanym celem Londynu będzie utrzymanie możliwie wszystkich dobrodziejstw wynikających z przynależności do wspólnego rynku. Cel ten stoi jednakże w sprzeczności z – politycznie motywowanymi – deklaracjami dotyczącymi ograniczenia napływu imigrantów z innych państw UE, co stanowi pogwałcenie jednego z fundamentów wspólnego rynku.

Wykres 2. Wpływ Brexitu na osłabienie wzrostu PKB (% potencjalnego wzrostu PKB) Wielkiej Brytanii wg wybranych organizacji eksperckich



CEP – Centre for Economic Performance; PwC – PricewaterhouseCoopers; LSE – London School of Economics.

Źródło: R. Kierzenkowski (i inni), *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, „OECD Economic Paper” 2016, nr 16, s. 26; *Assessing the Economic Implications of Brexit*, Oxford Economics, Oxford 2016, s. 3; *The Economic consequences of leaving the EU. The final report of the CER commission on Brexit 2016*, London 2016; S. Dhingra, G. Ottaviano, T. Sampson, J. Van Reenen, *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, [w:] *Brexit 2016. Policy analysis from the Centre for Economic Performance*, London 2016, s. 14; *Leaving the EU: Implications for the UK financial services*, PwC, april 2016.

Konsekwencje Brexitu dla Unii Europejskiej

W ramach Unii panuje określony, podlegający ewolucji, układ, w ramach którego wyznaczona jest hierarchia państw, sojusze i partykularne priorytety. Wejście Wielkiej Brytanii do Wspólnot radykalnie zmieniło, kształtując się od lat 50. XX w., porządek oparty na dominacji tandemu francusko-niemieckiego. W układzie tym wiodącą pozycję przypisano Francji, lojalnie wspieranej przez Niemcy. Co istotne, oba państwa mają zbliżone zapatrywania na przyszłość i model integracji europejskiej.

Ogólnie rzecz ujmując oba akceptują federacyjny model rozwoju UE, włączając w to ukształtowanie europejskiej tożsamości obronnej, autonomicznej w relacjach z NATO. Wielka Brytania od samego początku odrzucała federacyjny kierunek rozwoju UE. To też w dużym stopniu stanowiło o pogłębiających się różnicach pomiędzy Londynem a głównymi państwami UE. Analizując bardzo złożoną materię, jaką jest wpływ Brexitu na przyszły charakter UE na szczególną uwagę zasługuje kilka najbardziej dyskutowanych aspektów:

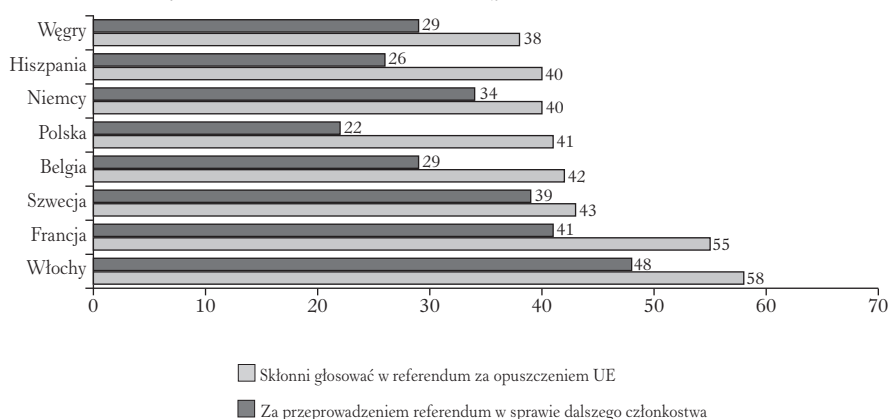
- 1) stworzenie precedensu, który może stać się „zaraźliwy” dla innych państw;
- 2) pogłębienie się dominacji Niemiec w Unii oraz osłabienie tendencji anty-federalistycznych w ramach UE;
- 3) urzeczywistnienie modelu Europy różnych prędkości (zróżnicowanej integracji);
- 4) rozluźnienie relacji UE – Stany Zjednoczone, zwłaszcza w wymiarze obronnym, a co za tym idzie osłabienie spójności NATO.
- 5) zmniejszenie budżetu UE oraz osłabienie tendencji wolnorynkowych i deregulacyjnych w gospodarce UE.

1) Wyjście z UE, niezależnie od faktu, że procedury to umożliwiające wprowadzono dopiero traktatem z Lizbony (2007), było traktowane jedynie jako możliwość czysto hipotetyczna. Decyzja Brytyjczyków stanowi niebezpieczny precedens, który może skłaniać w przyszłości do podobnego kroku zarówno rządy państw, jak i narody (postulat referendum w sprawie opuszczenia UE). Pierwsza kwestia dotyczy państw, które – podobnie jak Wielka Brytania – są ambiwalentne wobec procesu integracji europejskiej. W pierwszej kolejności dotyczy to Danii, w dalszej Austrii, oraz państw nordyckich (Szwecja, w mniejszym stopniu Finlandia). Obecnie w tych państwach nie rozważa się opcji wyjścia z UE. Pamiętać jednak należy o uwarunkowaniach historyczno-geopolitycznych, które doprowadziły te państwa do UE. Państwa nordyckie, w tym przede wszystkim Dania, mają bardzo mocno rozbudowane polityczne i ekonomiczne relacje z Wielką Brytanią. Dania w latach sześćdziesiątych XX w. dwukrotnie razem z Wielką Brytanią aplikowała o członkostwo we WE, dwukrotnie też (z własnej woli) wycofywała swój wniosek, po wecie Francji, które dotyczyło tylko Zjednoczonego Królestwa. Jej wejście do Wspólnot na początku lat 70. było również powiązane z akcesją Wielkiej Brytanii. Wyjście z UE, choć obecnie nie rozważane przez żadne z pozostałych państw członkowskich, może być brane pod uwagę w przypadku kryzysu UE oraz stworzenia atrakcyjnej alternatywy dla Unii (np. rewitalizowana EFTA). Przeprowadzenie referendum w sprawie dalszego człon-

kostwa w UE zapowiedziała Marine Le Pen, liderka Frontu Narodowego, w przypadku zwycięstwa w nadchodzących wyborach prezydenckich we Francji (kwiecień-maj 2017 r.)⁵⁶.

Przykład Wielkiej Brytanii może być „zaraźliwy” również w wymiarze społecznym. Na fali debaty o Brexicie dynamicznie wzrosły społeczne oczekiwania przeprowadzenia referendum w kwestii członkostwa w innych państwach UE⁵⁷. W badaniu Ipsos MORI z przełomu marca i kwietnia 2016 r. aż 58% Włochów (we Włoszech konstytucja nie przewiduje referendum w kwestii polityki zagranicznej) i 55% Francuzów i 41% Polaków oczekiwalioby przeprowadzenia takiego głosowania (wykres 3).

Wykres 3. Obywatele wybranych państw UE wobec kwestii przeprowadzenia referendum o dalszym członkostwie w UE oraz opuszczenia UE (w %)



Źródło: Ipsos Brexit poll, May 2016, www.Ipsos.com, www.ipsos-brexit-poll-2016-charts.pdf (6.08.2016).

2) Niemcy przez całe powojenne dekady akceptowały swoją ograniczoną pozycję we WE/UE. Niemal do końca XX w. Berlin akceptował przywództwo Francji. Wejście Wielkiej Brytanii znacząco zmodyfikowało ten układ. Niemcy w szeregu kwestiach (zwłaszcza interwencjonistycznego wymiaru gospodarki UE) nie zgadzając się z Francją mogły liczyć na wspólne działania z Londynem. Sojusz niemiecko-brytyjski w UE miał charakter taktyczny i nie stanowił stałej alternatywy dla osi Paryż-Berlin, spełniał jednak istotną i bardzo pozytywną rolę „silnika manewrującego”.

⁵⁶ B. Wieliński, *Marine Le Pen: Jak wygram wybory, zorganizuję referendum nad wyjściem Francji z UE*, „Gazeta Wyborcza” z 3 września 2016.

⁵⁷ A. Chrisafis, *European far-right parties hail Brexit and push for own referendums*, „The Guardian” z 25 czerwca 2016.

go”⁵⁸. Zjednoczenie Niemiec, a zwłaszcza rola RFN w przewyżnianiu kryzysu strefy euro (2008-2009), wyniosły Niemcy do pozycji europejskiego hegemonu. Jest to pozycja, której Niemcy bynajmniej nie pragną. Wielka Brytania, niezależnie od jej połowicznego zaangażowania w procesy integracyjne, stanowiła istotną przeciwwagę dla Niemiec, wspierając, a nierzadko inspirując, koalicje mniejszych państw obawiających się niektórych, zbyt daleko idących projektów, rodzących się z inspiracji Berlina. Również Niemcy obecność Wielkiej Brytanii traktowali jako „zdrową” opozycję oraz przeciwwagę dla ambicji Francji, wspieranej przez państwa południa⁵⁹.

3) Brexit wzmocni tendencje budowy Europy zróżnicowanych prędkości. Z jednej strony bowiem osłabi relacje Wielkiej Brytanii z UE. Z drugiej zaś strony w państwach opowiadających się za pogłębieniem integracji zwiększy determinację do stworzenia „twardego jądra” UE. Zjednoczone Królestwo zapewniając sobie traktatowe wykluczenie z szeregu aspektów integracji (*opt-outs*) już jako państwo członkowskie znalazło się w ariergardzie integracji. Brexit nie wyeliminuje jednak Wielkiej Brytanii z procesu integracji, dodatkowo jednak znacząco osłabi jej udział. Będzie to impulsem dla wielu państw członkowskich, których rządy odrzucają ideę pogłębienia integracji, do przyjęcia strategii połowicznej integracji. Nie chodzi przy tym o zwykłą „zachętę” czy przykład Brytyjczyków. Wielka Brytania jest na tyle dużym państwem o wiodącej gospodarce, że poza UE będzie stanowić istotne „centrum grawitacyjne”. Mniejsze państwa, które chciały spowolnić swoją integrację, nie będą stawiane przed alternatywą: pozostać w UE albo znaleźć się w „szarej strefie”. Z kolei państwa założycielskiej szóstki, będą dążyć do przyspieszenia i pogłębienia integracji bez oglądania się na „maruderów”. Taka propozycja otwarcie została wyartykułowana podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych założycielskiej „szóstki” w lutym 2016 r. w Rzymie⁶⁰. Warto przypomnieć, że trzy miesiące wcześniej Wielka Brytania, poparta przez Włochy wystąpiła z inicjatywą ustanowienia „Europy dwóch prędkości”, ale w ramach UE⁶¹.

⁵⁸ Ch. Schweiger, *Britain, Germany and the Future of the European Union*, Basingstoke 2007, s. 82 i n.

⁵⁹ A. Möller, *Germany*, [w:] A. Möller, T. Oliver (eds.), *The United Kingdom and the European Union: What would a “Brexit” mean for the EU and other States around the World*, „DGAP Analyse” 2014, nr 16, s. 24.

⁶⁰ T. Palmeri, *Ministers of ‘core’ Europe plan EU’s future*, Politico, 8 luty 2016, <http://www.politico.eu/article/ministers-core-europe-plan-eu-future-rome-meeting-founding-members-integration/> (5.09.2016).

⁶¹ P. Hammond, P. Gentiloni, *Britain and Italy stand together on EU reform*, „The Daily Telegraph” z 14 grudnia 2015.

Po Brexicie plan ten stał się nieaktualny. Obecnie bardzo realnym scenariuszem jest wykształcenie się Europę wielu prędkości podzieloną na 3–4 kategorie państw. Z jednej strony możemy mieć do czynienia z państwami najściślej zintegrowanymi, dążących do federalnego modelu EU, z drugiej państwa nie-członkowskie, zintegrowane z UE na określonych, przede wszystkim ekonomicznych polach.

4) Unia Europejska bez Wielkiej Brytanii może się okazać mniej skłonna do współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, zwłaszcza w aspekcie wyzwań związanych z bezpieczeństwem globalnym⁶². Przez wszystkie powojenne dekady Francja dążyła do stworzenia ze Wspólnot Europejskich przeciwwagi polityczno-militarnej dla USA. Dążenia te, z uwagi na dystans Niemiec oraz przeciwdziałania Wielkiej Brytanii, nie przyniosły negatywnych skutków dla osłabienia jedności demokracji zachodnich. I choć Francja, stopniowo zrewidowała swoje stanowisko w tym względzie, wyjście Wielkiej Brytanii może odnowić tego typu tendencje w polityce Paryża. Kwestie Brexitu oraz pogłębienia integracji w zakresie inicjatyw obrony i bezpieczeństwa mają stanowić główne tematy negocjacji na szczycie w Bratysławie 16 września 2016 r.⁶³ Nadanie własnej, w pełni „europejskiej” tożsamości obronnej, o co od samego początku powstania WPZiB zabiegały Francja i Niemcy, może okazać się łatwiejsze do osiągnięcia bez Wielkiej Brytanii w UE. To z kolei – w dłuższej perspektywie – może wzmocnić podziały i napięcia w ramach NATO, osłabiając jego spójność⁶⁴.

5) Wielka Brytania zawsze opowiadała się za modelem integracji ekonomicznej, ale bez tworzenia ponadnarodowych struktur. Z tego też wynikała ogólna niechęć Brytyjczyków do współtworzenia budżetu UE. Zarówno warunki traktatu akcesyjnego jak i struktura gospodarki brytyjskiej oraz cechy gospodarki WE, a następnie UE powodowały, że Londyn często ponosił koszty utrzymania polityk europejskich, które nie przynosiły mu dostatecznych profitów⁶⁵. Z ograniczonym skutkiem domagała się zmian w finansowaniu określonych segmentów oraz zmniejszenia

⁶² W.B. Slocombe, *Brexit: What's at Stake for US Security Interests?*, „Atlantic Council Issue Brief” 2016 czerwiec, s. 3, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/brexit-what-s-at-stake-for-us-security-interests> (14.07.2016).

⁶³ E. Zalan, *Merkel wants EU to focus on job and security*, Euobserver, 26.08.2016, <https://euobserver.com/news/134769> (27.08.2016).

⁶⁴ W.B. Slocombe, *Brexit:...*, s. 4.

⁶⁵ Najlepszym przykładem jest tu Wspólna Polityka Rolna, ale również – zwłaszcza w początkowym okresie unia celna i wspólna polityka rybołówstwa, zob. K. Zuba, *Dryfujące Wyspy. Europejskie dylematy Brytyjczyków*, Warszawa 2013, s. 109–110.

ogólnego budżetu UE⁶⁶. Wielka Brytania pozostaje drugim co do wielkości płatnikiem netto do budżetu UE. W 2015 r. jej wkład oszacowano na 8,5 mld funtów szterlingów. Zjednoczone Królestwo będzie się tak długo wywiązywało ze swych zobowiązań finansowych, jak długo pozostanie członkiem UE, czyli co najmniej do końca 2018 r.⁶⁷ Jeśli negocjacje nie zostaną przedłużone, wówczas wpłaty Londynu do wspólnej kasy ustaną. Oznacza to znaczące ubytki w budżecie UE i konieczność jego korekty. Możliwości są dwie, albo pozostałe państwa zwiększą pułap własnych wpłat, co pozwoli zbilansować budżet UE do 2020 r. (co wydaje się mało prawdopodobne) albo budżet na lata 2019–2020 ulegnie nowelizacji i zmniejszeniu. To z kolei oznacza znaczące straty dla państw – beneficjentów. W tej grupie na pierwszym miejscu jest Polska i to ona – jak należy sądzić – najbardziej odczuje finansowo – Brexit.

Zakończenie

Brexit jest dla Unii Europejskiej jak zawał serca. Unia jako jeden organizm sobie z nim poradzi, pozostaną jednak bliźny. Problem polega na tym, że obecnie nie ma dobrego scenariusza, wszystkie które pozostały są jedynie mniej lub bardziej złe. Wyjście Wielkiej Brytanii osłabi UE nie tylko dlatego, że z jej składu ubędzie wielkie państwo i druga gospodarka Europy, ale również dlatego że po raz pierwszy w sposób radykalny zakwestionowany został pomysł na Europę.

Analiza przyczyn tego zjawiska jest kluczowa. Jeśli po zawale serca nie zmienimy sposobu życia, to następny kryzys pozostaje tylko kwestią czasu. Podstawową lekcją z Brexitu powinno być to, że nie wszystkie państwa w Europie, a nawet nie wszystkie w UE, chcą i mogą integrować się w takim samym tempie, co nie znaczy, że nie chcą się integrować w ogóle. Wielka Brytania nie jest „europejską malkontentką” – jest państwem, które z historycznych przyczyn nie przystawało do wizji i realiów jednoczącej się Europy w kształcie realizowanym głównie pod wpływem koncepcji francusko-niemieckich. Rzeczywista akceptacja Europy dwóch

⁶⁶ Jej postulaty z wolna – co jest stałą cechą – UE, były uwzględniane, czego przykładem jest zarówno reforma Wspólnej Polityki Rolnej jak i realne zmniejszenie budżetu UE (porównanie wieloletnich ram finansowych z l. 2007–2013 i 2014–2020).

⁶⁷ Zob. M. Keep, *EU budget and the UK's contribution*, „House of Commons Library Briefing Paper” 2016, nr 06455, s. 3, 9; *European Union Finances 2015: statement on the 2015 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*, HM Treasury, December 2015.

prędkości, co zaproponowano na szczycie brytyjsko-włoskim w grudniu 2015 r. była próbą wykucia konstruktywnej propozycji w tym względzie. Była to jednakże próba spóźniona. Teoretycznie rzecz biorąc obecne, formułowane już po referendum brytyjskim, propozycje zacieśnienia współpracy państw założycielskiej „szóstki” (w innej wersji państw strefy euro) idą w tym samym kierunku. Bez Wielkiej Brytanii w UE może to być jednak podział na Unię „lepszą” i „gorszą”. Dlatego też kluczowe jest, aby w toku negocjacji zaproponować jej status, który byłby bliski temu co postulował Londyn będąc w UE – czyli przede wszystkim integracji ekonomicznej. Pamiętać jednakże trzeba o sprzecznościach takiego scenariusza. Dopuszczenie Wielkiej Brytanii do wspólnego rynku (w ramach EOG) ale bez prawa współdecydowania o jego kształcie i przyszłości może przynieść nową falę rozczarowań. Konieczne zatem wydaje się wypracowanie nowej formuły, opartej na zasadzie Europy zróżnicowanych prędkości. Ważne jest, aby decyzyjność nie została ograniczona tylko do państw członkowskich, ale w sprawach, które będą dotyczyły wszystkich państw uczestniczących w określonych płaszczyznach integracji zostało im przyznane prawo głosu, które nie musi być powiązane z prawem weta.

Konsekwencje Brexitu – o czym wielokrotnie była już mowa – będą w sposób zasadniczy uzależnione od wyników negocjacji. Odkładanie terminu ich rozpoczęcia nie wydaje się być dobre ani dla Wielkiej Brytanii, ani dla UE. Utrwała bowiem stan niepewności, a nawet „prowizorki”. Pozytywne jest to, że po okresie po-referendalnej złości, która skutkowałą żądaniem jak najszybszego „usunięcia” Wielkiej Brytanii z UE, zaczyna dominować przekonanie, że nie jest to gra o sumie zerowej, zatem należy wynegocjować takie rozwiązanie, które zaspokoi ambicje oraz cele Wielkiej Brytanii i UE.

STRESZCZENIE

W referendum z 23 czerwca 2016 r. Brytyjczycy większością 51,89% głosów opowiedzieli się za opuszczeniem przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej. W niniejszym opracowaniu przedstawiono główne wątki debaty dotyczące: z jednej strony przyczyn Brexitu, z drugiej zaś jego potencjalnych konsekwencji dla Wielkiej Brytanii i UE.

O Brexicie przesądziły czynniki długookresowe (specyfika ustrojowa i ekonomiczna Wielkiej Brytanii) oraz krótkookresowe (wzrost imigracja oraz błędne założenia w strategii obozu pro-europejskiego). Głównym czynnikiem determinującym skalę

konsekwencji Brexitu będzie wynik negocjacji, a zatem i status Wielkiej Brytanii w relacjach z UE, który określa te negocjacje oraz praktyka polityczna, ekonomiczna i społeczna. Większość analityków podziela opinię, że będą to konsekwencje negatywne. Dotyczy to zwłaszcza kwestii ekonomicznych oraz integralności terytorialnej Wielkiej Brytanii.

Krzysztof Zuba

BREXIT: THE CAUSES AND POTENTIAL CONSEQUENCES OF THE UNITED KINGDOM'S LEAVING THE EUROPEAN UNION

In the referendum of 23 June 2016, the 51.89% majority of the British who decided to vote opted for the exit of their country from the European Union. This paper presents the main threads in the debate concerning, on the one hand, the reasons for Brexit and, on the other hand, its potential consequences for the United Kingdom and the EU.

The vote for Brexit was determined by long-term factors (the specific character of the country's political and economic systems) as well as short-term ones (the rising wave of immigration and the erroneous assumptions in the strategy of the pro-Europe camp). The main factor determining the scale of Brexit's consequences will be the result of negotiations, and thus the status of the United Kingdom in its relationships with the EU to be established in the course of negotiations, as well as political, economic, and social practices. Most analysts share the opinion that these consequences will be negative. This applies in particular to economic issues and the territorial integrity of the United Kingdom.

KEY WORDS: *United Kingdom, European Union, membership, Brexit, 2016 referendum*

Bibliografia

- T. Christin, S. Hug, *Referendums and Citizen Support for European Integration*, „Comparative Political Studies” 2002, t. 35, nr 5.
- E. Dell, *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe*, Oxford 1995.
- N. Ferreira Campos, F. Coricelli, *To Brexit or to Bremain? That is the question*, Washington 2016.
- A. Gamble, G. Kelly, *The British Labour party and Monetary Union*, „West European Politics” 2000, t. 23.

- S. George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford 1990.
- S. George (ed.), *Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment*, Oxford 1992.
- D. Gowland, A. Turner, A. Wright, *Britain and European Integration Since 1945. On the sidelines*, London 2010.
- M. Keating, *The Independence of Scotland. Self-government and the Dhifting Politics of Union*, Oxford 2009.
- N. McNaughton, *Understanding British and European Political Issues*, Manchester 2003.
- V. Miller, A. Lang, B. Smith, D. Webb, D. Harari, M. Keep, P. Bowers, *Exiting the EU: UK reform proposal, legal impact and alternatives to membership*, „House of Commons Briefing Paper” 2016, nr 07214.
- V. Miller, A. Lang, *EU Referendum: the process of leaving the EU*, „House of Commons Library Briefing Paper” 2016, nr 7551.
- A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998.
- A. Möller, *Germany*, [w:] A. Möller, T. Oliver (eds.), *The United Kingdom and the European Union: What would a “Brexit” mean for the EU and other States around the World*, „DGAP Analyse” 2014, nr 16.
- T. Oliver, M.J. Williams, *Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationship*, „International Affairs” 2016, t. 92, nr 3.
- A. Page, *Balancing Supremacy: EU Membership and Constitution*, [w:] P. Giddings, G. Drewry (eds.), *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*, Basingstoke 2004.
- J.-A. Pemberton, *Sovereignty. Interpretations*, Houndmills 2009.
- M. Pittock, *The Road to Independence? Scotland Since the Sixties*, London 2008.
- J. Portes, *Immigration, free movement and the EU referendum*, „National Institute Economic Review” 2016, nr 236.
- Ch. Schweiger, *Britain, Germany and the Future of the European Union*, Basingstoke 2007.
- N. Walker, T. Robinson, V. Miller, *Effect of the EU Referendum on Gibraltar*, „House of Commons Debate Pack” 2016, nr CDP-0147.
- N. Walker, V. Miller, *Parliamentary sovereignty and EU renegotiation*, „House of Commons Debate Pack” 2016, nr CDP-0033.
- S. Wall, *A Stranger in Europe. Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford 2008.

- D. Wass, *Decline to Fall. The Making of British Macro-Economic Policy and the 1976 IMF Crisis*, Oxford 2008.
- K. Zuba, *Dryfujące Wyspy. Europejskie dylematy Brytyjczyków*, Warszawa 2013.