

Krzysztof Winkler: Brexit na ostatniej prostej

Porozumienie podpisane pomiędzy Wielką Brytanią i UE wzbudziło negatywne reakcje na Wyspach. Zarówno zwolennicy wyjścia jak i pozostania w Unii oceniają, że zasady tego porozumienia są gorsze niż członkostwo lub luźniejsze związanie się z Unią Europejską – pisze dr Krzysztof Winkler dla Teologii Politycznej.

Negocjacje w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE znalazły finał w porozumieniu podpisanym przez obie strony na specjalnym szczycie w Brukseli 25 listopada 2018 r. Po wielomiesięcznych rozmowach ustalono warunki wyjścia Zjednoczonego Królestwa oraz polityczną deklarację zawierającą zarys przyszłych stosunków między obiema stronami. Jednak nie oznacza to ani końca rozmów, które obecnie będą skoncentrowane na przyszłych zasadach handlu i współpracy ani zakończenia sporów wokół samej umowy. Z jednej strony UE jest przekonana, że udało się wypracować porozumienie dające podstawy do płynnej współpracy po Brexicie. Natomiast Brytyjczycy i to zarówno zwolennicy wyjścia jak i pozostania w UE uważają, że umowa jest niekorzystna dla ich państwa.

Treść porozumienia zawiera zasady wyjścia Brytyjczyków z UE. Jeśli chodzi o okres przejściowy to zacznie się on 29 marca 2019 r. i powinien skończyć się 31 grudnia 2020 r., o ile nie zostanie przedłużony na podstawie zgodnej woli obu stron, podjętej nie później niż do 1 lipca 2020 r. Ocenia się, że może zostać wydłużony najdalej do

końca 2022 r. W tym czasie Brytyjczycy muszą przestrzegać praw obowiązujących w UE bez możliwości wpływania na ich kształt. Jeśli chodzi o zobowiązania finansowe to Wielka Brytania zapłaci 39 mld GBP, w tym roku dla przykładu brytyjska składka wyniesie 10,8 mld GBP, jeśli dojdzie do przedłużenia okresu przejściowego to będzie to oznaczać dodatkowe wpłaty ze strony Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE.

W zakresie praw obywateli państw członkowskich UE i Brytyjczyków zamieszkujących na obszarze unii, to pozostają one bez zmian. Każdy kto do końca okresu przejściowego zamieszka w Wielkiej Brytanii będzie miał prawo do ubiegania się o stały pobyt. Zgodnie z umową czas zamieszkiwania nie może być krótszy od pięciu lat, osoby przybyłe w okresie przejściowym będą mogły pozostać na potrzeby do tego czasu i ubiegać się o stały pobyt. Zgodnie z deklaracjami brytyjskiego rządu procedura ma nie być skomplikowana i kosztowna, ale pojawiają się głosy, że część osób może mieć kłopoty z udowodnieniem swojego zamieszkania w Wielkiej Brytanii przez wymagany okres czasu. Dużo będzie zależeć od tego jak będzie wyglądać procedura nabywania prawa pobytu. Jeśli chodzi o granicę irlandzką przyjęto awaryjne rozwiązanie mające zapobiec ustanowieniu kontroli granicznych.

Plan ten wejdzie w życie jeśli w trakcie negocjacji o przyszłych warunkach kooperacji obu stron nie zostanie wypracowane rozwiązanie umożliwiające zachowanie braku kontroli na granicy Irlandii Północnej z Republiką Irlandii. Zgodnie z jego założeniami całe Zjednoczone Królestwo znajdzie się w tzw. jednym obszarze celnym, jednak nie wszędzie będą obowiązywały te same zasady. Irlandia Północna będzie silniej związana z unią celną i jednolitym rynkiem. Zwłaszcza w obrocie towarami przemysłowymi i produktami rolnymi. Spowoduje to

Całe Zjednoczone Królestwo znajdzie się w tzw. jednym obszarze celnym, jednak nie wszędzie będą obowiązywały te same zasady. Irlandia Północna będzie silniej związana z unią celną i jednolitym rynkiem

konieczność przeprowadzania dodatkowych kontroli towarów pochodzących z pozostałej części Zjednoczonego Królestwa, które trafią na obszar Irlandii Północnej. Towary z niej kierowane na Wyspy nie będą poddawane

dodatkowym kontrolom. Zakończenie obowiązywania awaryjnego rozwiązania będzie wymagało obopólnej zgody Wielkiej Brytanii i UE. Brytyjczycy będą musieli przestrzegać unijnych regulacji dotyczących obrotu towarami oraz ochrony środowiska i pomocy państwa. Nie będzie zatem możliwe wprowadzenia rozwiązań zwiększających konkurencyjność gospodarki brytyjskiej wobec UE. Rozwiązanie to wzbudziło natychmiastowy sprzeciw zwolenników wyjścia z UE. Ich zdaniem to rozwiązanie wprowadza granicę na Morzu Irlandzkim pomiędzy Wielką Brytanią a Irlandią Północną. Dla DUP czyli unionistów z Irlandii Północnej przyjęcie tego rozwiązania stanowi zagrożenie dla jedności Zjednoczonego Królestwa. W ważnym temacie rybołówstwa, kształt porozumienia w tym obszarze ma być wynegocjowany w czasie rozmów o warunkach dwustronnej współpracy po Brexicie.

Do zakończenia okresu przejściowego Wielka Brytania będzie przestrzegać wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ma zostać powołany wspólny komitet do rozstrzygnięcia ewentualnych

konfliktów w interpretacji porozumienia o wyjściu Wielkiej Brytanii. Trybunał będzie miał jednak ostateczne zdanie w kwestii interpretacji prawa unijnego. Co oznacza, że nie będzie mógł bezpośrednio wpływać na spory prawne między Wielką Brytanią i Unią Europejską, jednakże jego interpretacja prawa unijnego będzie ostateczna. Zatem w konsekwencji będzie miał znaczący wpływ na kształt prawa obowiązującego na Wyspach w czasie trwania planu awaryjnego. Porozumienie zawiera też postanowienia o ochronie towarów regionalnych, wyjściu Wielkiej Brytanii z EURATOM oraz o statusie brytyjskich baz na Cyprze. Przygotowana została deklaracja o przyszłych relacjach pomiędzy Wielką Brytanią a UE dotyczące handlu i współpracy na różnych polach.

Deklaracja ta określa zarys przyszłych relacji pomiędzy Wielką Brytanią i UE. Relacje te mają być ambitne i szerokie, oparte na zasadach nie gorszych niż te jakie istnieją w UE. Podstawą do przygotowania tego rozwiązania ma być jeden obszar celny opisany w umowie o zasadach wyjścia z UE. Celem uniknięcia barier w handlu ma zostać wynegocjowana strefa wolnego handlu. Wielka Brytania ma współpracować z unijnymi agencjami ds. leków, chemiczną czy lotniczą, dla zapewnienia jednolitych standardów tych dziedzinach, Brytyjczycy rozważą przyjęcie standardów UE w obszarach objętych regulacjami tych instytucji. Jeśli chodzi o usługi to deklaracja przewiduje ustalenie zasad handlu nimi. Sektor finansowy będzie oparty o zasadę równoważności. Zobowiązano się do zdecydowanych działań na rzecz znalezienia rozwiązania zapewniającego brak kontroli granicznych na granicy irlandzkiej. Ma to na celu uniknięcie wejścia w życie planu awaryjnego opracowanego na wypadek jego braku. Ma zostać utrzymany wysoki poziom ochrony własności intelektualnej i danych osobowych. Brytyjczycy zobowiązali się do dofinansowania

projektów z zakresu nauki i edukacji. Obie strony zobowiązały się do zachowania swobodnego przepływu kapitału i płatności. Przewiduje się cykliczne spotkania dla badania progresu w wymienionych obszarach.

Większość partii politycznych reprezentowanych w Westminsterze zapowiedziała głosowanie przeciwko warunkom porozumienia

Podpisane porozumienie wzbudziło negatywne reakcje na Wyspach po obu stronach sporu. Zarówno zwolennicy wyjścia jak i

pozostania w UE oceniają, że zasady tego porozumienia są gorsze niż członkostwo w UE lub luźniejsze związanie się z Unią Europejską. Większość partii politycznych reprezentowanych w Westminsterze zapowiedziała głosowanie przeciwko warunkom porozumienia. Co jest niekorzystne dla premier Teresy May, również DUP wspierająca jej rząd w najważniejszych głosowaniach deklaruje odrzucenie porozumienia. Zwolennicy wyjścia z UE na twardych warunkach wskazują, że zawarte porozumienie łączy Wielką Brytanię blisko z UE. Utrzymanie podobnych warunków po ostatecznym wyjściu z UE uniemożliwi zawieranie porozumień handlowych z innymi państwami. Nie będzie zatem spodziewanych zysków z uwolnienia się od regulacji UE. Konieczność zachowania reguł unijnych dotyczących warunków konkurencji, pracy czy wysokości podatków także ograniczy możliwość budowania brytyjskiej pozycji na światowych rynkach. Brytyjczycy nie będą mieli wpływu na prawo tworzone w UE, a będą musieli go przestrzegać, przynajmniej w okresie przejściowym. W niekorzystnym wariantcie także w nieokreślonym czasie po ewentualnym wprowadzeniu planu dla granicy irlandzkiej. Zwolennicy pozostania w UE argumentują, że jest to gorsza pozycja niż obecnie. Partia Pracy

twierdzi, że jest w stanie wynegocjować lepsze warunki wyjścia, wraz z nową unią celną pomiędzy Wielką Brytanią i UE, choć na razie nikt nie zna szczegółów tej propozycji. Liczna jest też grupa polityków i działaczy społecznych dążąca do ogłoszenia kolejnego referendum, które mogłoby zatrzymać proces wyjścia z UE. Premier Teresa May odmawia jego przeprowadzenia. Partia Pracy nie wyklucza takiej możliwości. Preferowaną przez Partię Pracy opcją jest rozpisanie przyspieszonych wyborów. Jeśli to nie nastąpi po ewentualnym odrzuceniu porozumienia w Izbie Gmin, to partia ta ma wspierać kolejne referendum. Strona unijna jest z tego porozumienia zadowolona ze względu na korzystne dla UE warunki umowy. Nie naruszono zasad unijnego handlu i współpracy.

Obecnie na Wyspach trwa debata o warunkach porozumienia. Pojawiają się liczne opracowania wskazujące na negatywne dla brytyjskiej gospodarki efekty wyjścia z UE bez żadnej umowy. Jest oczywiste, że zerwanie kontaktów gospodarczych wypracowanych przez wiele lat musi przynieść zmniejszenie obrotów i przełożyć się na gorsze wyniki ekonomiczne. Z kolei trudno jest przewidzieć skalę tego kryzysu, przewidywane załamanie gospodarcze w wyniku głosowania za wyjściem Wielkiej Brytanii z UE nie okazało się tak duże. Gospodarka brytyjska rozwija się wolniej – w 2015 r. poziom wzrostu PKB wyniósł 2,3%, natomiast w 2016 r. 1,9% a w 2017 r. 1,8%, ale poziom bezrobocia jest niski – ok. 4%. Wyższa jest inflacja, ale trudno powiedzieć w jakiej mierze przyczynił się do tego Brexit. W 2017 r. osiągnęła poziom powyżej 3%, choć jej poziom we wrześniu i październiku 2018 r. osiągnął 2,2%. Zatem nie sprawdziły się teorie mówiące o znacznym załamaniu gospodarki brytyjskiej, jednak poziom wzrostu PKB jest niższy, a wiele przedsiębiorstw wstrzymuje się w inwestycjach do czasu wyklarowania się nowych warunków współpracy Wielkiej Brytanii i UE.

Nie sprawdziły się teorie mówiące o znacznym załamaniu gospodarki brytyjskiej, jednak poziom wzrostu PKB jest niższy, a wiele przedsiębiorstw wstrzymuje się w inwestycjami

Dla biznesu wypracowane warunki porozumienia są korzystne, gdyż dają nieskrępowany dostęp do unijnych rynków. Stąd pozytywne reakcje przedsiębiorców na jego podpisanie.

Politycznie sytuacja

jest bardziej skomplikowana. Podziały w największych partiach spowodowały, że zaplanowane na 11 grudnia głosowanie nad przyjęciem porozumienia zostało przeniesione na styczeń, najpóźniej może się odbyć 21 stycznia. Dwa dni po tym złożony został wniosek o odwołanie premier Teresy May ze stanowiska lidera Partii Konserwatywnej. Nie uzyskał on poparcia co daje premier rok spokoju. Wygrana 200 do 117 nie daje powodów do optymizmu przed głosowaniem o przyjęciu porozumienia z UE. Większość z głosujących za odejściem Teresy May ze stanowiska lidera Partii i premiera zagłosuje też zapewne przeciwko przyjęciu porozumienia.

W związku z czym rozpatrywane są najróżniejsze scenariusze. Możliwe jest przyjęcie porozumienia mimo oporu ze strony znacznej części torysów, argumentem przemawiającym do deputowanych Partii Konserwatywnej deklarujących głosowania przeciwko umowie z UE może być wizja przyspieszonych wyborów i możliwa utrata władzy na rzecz Laburzystów. Drugi scenariusz to jego odrzucenie, co wobec obecnych stanowisk prezentowanych przez partie brytyjskie jest

prawdopodobne. Taki rezultat głosowania może zakończyć się na kilka sposobów. Pierwszy to powrót rządu do rozmów z UE i wynegocjowanie zmienionego porozumienia z bardziej korzystnymi warunkami dla Wielkiej Brytanii. Mogą zostać rozpisane przyspieszone wybory. Ich wygrany też może zmienić porozumienie. Rozwiązanie to bardzo odpowiada Partii Pracy, dając jej szansę na objęcie władzy. Nie można również wykluczyć rozpisania kolejnego referendum nad członkostwem Wielkiej Brytanii w UE. Wobec niepewnej sytuacji na scenie politycznej i otwartego stanowiska Partii Pracy w tej sprawie ten scenariusz jest nadal możliwy. Mimo, że potrzeba do tego ustawy przegłosowanej przez parlament, a rząd Teresy May odmawia jej przyjęcia. Odrzucenie porozumienia może też oznaczać brak porozumienia i wyjście bez niego z UE, co miałyby nieprzewidywalny charakter i przyniosło straty obu stronom rozmów. Byłby one większe dla Londynu, choć także UE je odczuje. To ostatnie rozwiązanie staje się coraz bardziej możliwe. Obie strony przygotowują się na jego skutki przyspieszając przygotowania do niego. Sposobem na przełamanie impasu w Izbie Gmin ma być pomysł poddania pod głosowanie innych opcji niż umowa wynegocjowana przez premier May i ich przedyskutowanie.

Dla Polski najbardziej niekorzystny byłby scenariusz, w którym Wielka Brytania wychodzi z UE bez umowy

Z przytoczonych scenariuszy najbardziej niekorzystny także dla Polski jest ten, w którym Wielka Brytania wychodzi bez umowy z UE.

Skutki tego scenariusza odczuje cała UE, zatem także Polska powiązana z gospodarkami UE zwłaszcza niemiecką. Jednocześnie wdrożenie obecnego porozumienia zabezpiecza prawa Polaków mieszkających w

Wielkiej Brytanii. Oprócz problemów gospodarczych brak umowy osłabia współpracę w zakresie bezpieczeństwa, brak będzie podstaw do kontynuowania kooperacji z brytyjskimi służbami, wnoszą one znaczący wkład do unijnych systemów w tym obszarze.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację trudno jest przewidzieć możliwy rozwój wydarzeń. O ile w przypadku UE zatwierdzenie porozumienia nie będzie stanowiło problemu, to po stronie brytyjskiej nie jest to takie oczywiste. Żadna ze stron sporu nie jest zadowolona z wyniku negocjacji dla Wielkiej Brytanii. Zwolennicy Brexitu uważają, że jest to zaprzeczenie tego jak powinien on wyglądać. Z kolei politycy popierający pozostanie w UE uważają, że obecne warunki członkostwa będą lepsze niż każde inne rozwiązanie. Nie ma obecnie prostej odpowiedzi jak będzie wyglądało głosowanie w Westminsterze i który ze scenariuszy stanie się realny. Okaże się to w najbliższej przyszłości.