



Seminaria europejskie

12. seminarium
koordynator: Joanna Różycka-Thiriet

4 kwietnia 2018 roku
j.rozycka@schuman.pl

Premier David Cameron zaproponował referendum w sprawie brexitu, walcząc o władzę w Partii Konserwatywnej i walcząc o elektorat z partią UKIP. Brexit poparli starsi i mniej wykształceni wyborcy. Według sondaży tylko 40% brytyjskich respondentów uważa, że cały proces związany z referendum w sprawie brexitu był uczciwy. Głoszący za pozostaniem w UE czują się coraz bardziej pokrzywdzeni, a kampania przedreferendalna głęboko podzieliła Brytyjczyków. Co więcej, referendum w sprawie brexitu nie było dla brytyjskiego rządu i parlamentu wiążące, lecz uznano, że wolę narodu trzeba wykonać. 4 kwietnia dr Agnieszka Cianciara z Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk oraz dr Wojciech Lewandowski z Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego wyjaśniali zawiłości związane z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii.



Na początku wróciliśmy do referendum z 2016 roku. Rozpoczął dr Lewandowski, który przypomniał, że pierwsze referendum w sprawie pozostania Unii było już w 1975 roku, tuż po wstąpieniu Zjednoczonego Królestwa do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wyniki obu referendów pokazują na znaczne różnice między poszczególnymi terytoriami tworzącymi Zjednoczone Królestwo, co sprawia, że kraj musi sobie poradzić nie tylko z negocjacjami w sprawie brexitu, ale też sam ze sobą. W czerwcu 2016 roku 51,9% uprawnionych do głosowania opowiedziało się za opuszczeniem Unii, 48,1% za pozostaniem. Dzień wcześniej sondaż przewidywał wyniki odwrotne.

David Cameron zaproponował referendum chcąc ugłaskać eurosceptyczne skrzydło w swoim ugrupowaniu i chcąc renegotjować pewne zasady funkcjonowania Zjednoczonego Królestwa w Unii (które i tak nie były najgorsze). Idea ta została zapisana w programie wyborczym przed

wyborami w 2015 roku. Wybory wygrała Partia Konserwatywna. Jednak między wyborami w 2015 i referendum w 2016 roku zmieniły się realia.

W kampanii przedreferendalnej i w negocjacjach z Unią przed referendum podnoszono m.in. kwestię imigracji z UE do Zjednoczonego Królestwa, zabierającej miejsca pracy rodzimym pracownikom. To korespondowało z odczuciami mieszkańców mniejszych miast i miasteczek, gdzie pojawiły się osoby z innych krajów o innym stylu życia. Na to nałożyło się niezadowolenie z elit politycznych. Dodatkowo kampania przedreferendalna w dużym stopniu opierała się na informacjach nieprecyzyjnych, a nawet kłamstwach, szczególnie po stronie zwolenników wyjścia.

Doniesienia o Cambridge Analytica wywołały wielkie oburzenie brytyjskich elit politycznych (domagających się przesłuchania szefa Facebooka) i społeczeństwa. Badania pokazują, że zwłaszcza po stronie osób głoszących za pozostaniem w Unii istnieje duże poczucie niesprawiedliwości. Ogółem tylko 40% badanych uważa, że proces referendalny był uczciwy (większość z nich popierała wyjście). To zaufanie spada z kolejnymi badaniami. Głoszący za pozostaniem czują się coraz bardziej pokrzywdzeni. Ta kampania głęboko podzieliła Brytyjczyków.

Dr Cianciara potwierdziła, że brexitowe referendum osobiście rozpętał Cameron, chcąc zachować władzę w partii i wygrać wybory. Problemem Camerona był rosnący w siłę UKIP (Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa), który w 2014 roku zgarnął najwięcej



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu
Europa dla Obywateli



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

brytyjskich mandatów do Parlamentu Europejskiego. W lutym 2016 roku Cameron powiedział Brytyjczykom, że wynegocjował z Unią porozumienie, które jego zdaniem poprawia warunki członkostwa kraju w UE. I zachęcił do głosowania za pozostaniem w Unii. Ale skończyło się to porażką z kilku powodów. Sama Partia Konserwatywna była w kwestii brexitu podzielona, a UKIP ostro zachęcał do wyjścia. Partia Pracy również nie mogła się zdecydować, czy jest za, czy przeciw. Za pozostaniem w UE byli liberałowie i szereg środowisk – biznes, naukowcy, think-tanki itd. Przeciw była większość popularnych brytyjskich mediów.

Pani doktor przedstawiła wykres obrazujący grupy wiekowe wyborców i sposób, w jaki głosowali – większość osób do 44. roku życia głosowała za pozostaniem w Unii. Im młodszy wyborcy, tym częściej głosowali za pozostaniem, im starsi tym częściej za wyjściem. Mniej wykształceni wyborcy częściej głosowali za wyjściem. Bardziej wykształceni częściej opowiadali się za pozostaniem.

Dużo osób o lewicowych poglądach dało się w kampanii przekonać Nigelowi Faragowi z UKIP-u – mówił „jak jest”, mówił prostym językiem, miał proste hasło – odzyskajmy kontrolę nad naszym państwem. To dobrze brzmiało osobom, które czują się niepewnie np. w obliczu migracji z Polski, Rumunii czy Bułgarii (Brytyjczycy nie obawiają się imigracji z innych kontynentów, bo są do niej przyzwyczajeni). Po rozszerzeniu Unii w 2004 roku Zjednoczone Królestwo nie wprowadziło okresu przejściowego i Polacy oraz mieszkańcy z innych nowych krajów mogli od razu pojechać na Wyspy do pracy. Kiedy do UE wchodziła Rumunia i Bułgaria, wprowadzono 7-letni okres przejściowy, ale skończył się on w 2014 roku (wybory europejskie w tym samym roku wygrał UKIP).

Jako przykład kłamstwa stosowanego w kampanii przedreferendalnej badaczka z PAN przytoczyła hasła straszące, że Turcja wchodzi do Unii Europejskiej (podczas gdy w rzeczywistości chodzi o to, że w porozumieniu między UE i Turcją w kontekście fali uchodźców zapisano zdyktowanie negocjacji akcesyjnych, które trwają już od 2005 roku; zapis ten nie miał większego znaczenia). A skoro Turcja wchodzi do UE, to oznacza, że kolejne osoby przyjadą do Zjednoczonego Królestwa w poszukiwaniu benefitów socjalnych.

W kampanii próbowano przekonać, że Unia nie pozwala Zjednoczonemu Królestwu czerpać korzyści handlowych z globalizacji (wspólna polityka handlowa leży w kompetencjach UE), a z drugiej strony wzmacnia negatywne skutki globalizacji – wspierając niekontrolowany przepływ osób w ramach wspólnego rynku.

Czy wybór Brytyjczyków był świadomy? Nie mieli oni świadomości, jak będą wyglądać bezprecedensowe negocjacje odkręcania skutków członkostwa w Unii, ani konsekwencji tego procesu dla kraju – brexit zagraża jednoci Zjednoczonego Królestwa. Nawet politycy nie byli świadomi tego, co się wydarzy. UKIP nie spodziewał się wygranej – bo jego paliwem, programem jest krytyka UE.

Dr Lewandowski przypomniał natomiast, że referendum miało charakter doradczy. O ile w 1975 roku mówiono o tym otwarciu, to w przypadku ostatniego referendum od razu uznano, że wola ludu ma zostać wykonana. Jednak rząd nie mógł samodzielnie podjąć decyzji o wyjściu. W obliczu sporu między rządem i parlamentem to sąd rozstrzygnął, że do wyjścia z Unii potrzebna będzie stosowna ustawa. Nie wiadomo było, czy parlament poprze brexit, bo Partia Konserwatywna i Partia Pracy są w tej kwestii podzielone. Ostatecznie poparł.

Między referendum, a oficjalną notyfikacją zamiaru opuszczenia Unii minęło pół roku. To potwierdza, że wynik referendum był zaskoczeniem. Notyfikacja nastąpiła 29 marca ubiegłego roku. Wtedy mogły się rozpocząć negocjacje w sprawie umowy dotyczącej opuszczenia Unii. Ostateczna umowa będzie musiała zostać przyjęta przez brytyjski parlament. Brytyjski rząd czeka więc debata na jej temat na jesieni tego roku, na wiosnę przyszłego. Na razie znamy jednak tylko rezultaty pierwszego etapu negocjacji i zarys okresu przejściowego, który ma ułatwić życie obywatelom i firmom.

Z brytyjskiej perspektywy istotnym elementem rozmów były przedterminowe wybory, które premier Theresa May rozpisła, gdyż sondaże dawały jej szansę na zwiększenie liczby mandatów w parlamencie, co pomogłoby jej w negocjacjach i dawało nadzieję na łagodniejszy brexit. Jednak May straciła większość i została zmuszona do zawarcia nieformalnej koalicji z irlandzkimi unionistami. To jeszcze bardziej utrudnia jej pozycję negocjacyjną. Zmuszona jest lawirować między zwolennikami miękkiego i twardego brexitu. A jeśli 29 marca 2019 roku Zjednoczone Królestwo ma opuścić Unię na znanych sobie zasadach, to procedury ratyfikacji umowy w sprawie wyjścia muszą się zakończyć przed tą datą.

Prowadząca zadała pytania o miejsce części składowych Zjednoczonego Królestwa w negocjacjach. Dr Lewandowski wskazał, że na początku Szkocja próbowała nawet zablokować brexit całego kraju. Potem zostały wypracowane fora rozmów o brexicie, w których uczestniczą terytoria Zjednoczonego Królestwa. Rządy regionalne przedstawiają też swoje opinie na poziomie Unii.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu
Europa dla Obywateli



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

Jedną z najpoważniejszych kwestii w ogóle jest sprawa Irlandii Północnej i jej granicy z Irlandią po brexicie. Czy uda się zachować pokojowy dorobek porozumień wielkanocnych? W rozmowach z Unią brytyjski rząd musi brać pod uwagę opinię Irlandczyków, a także Republiki Irlandii.

Dr Cianciara powiedziała, że ze swojej strony Unia trzyma się art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, z którego wynika, że jeśli w ciągu 2 lat od notyfikowania chęci opuszczenia UE nie uda się wynegocjować umowy o warunkach wyjścia i ramach przyszłych stosunków, to w stosunku do danego państwa unijne traktaty po prostu przestają obowiązywać. Chyba, że Rada Europejska jednomyślnie zdecyduje o przedłużeniu tego okresu. Jeśli porozumienia nie uda się wynegocjować w ciągu 2 lat, a Rada Europejska nie wydłuży czasu na negocjacje, będziemy mieli do czynienia z ogromnym chaosem prawnym i gospodarczym, który dotknie obie strony. Stąd czas jest w tych rozmowach bardzo ważnym czynnikiem.

Dalej badaczka PAN przypomniała, że wyniki referendum w czerwcu 2016 roku odebrano jako gigantyczną porażkę Unii. W listopadzie 2016 wybory w USA wygrał Donald Trump, co z punktu widzenia UE było niekorzystne i pogłębiało chaos. W 2017 było już lepiej – skrajna prawica przegrała wybory w Holandii i we Francji. Unia poczuła się silniejsza politycznie (gospodarczo Brytyjczycy i tak są uzależnieni od handlu z unijnymi krajami, więc na poziomie gospodarczym istnieje asymetria na korzyść Unii).

Dr Cianciara zwróciła również uwagę, że głównym unijnym negocjatorem brexitu jest Michel Barnier, Francuz, co zdaje się być przytłaczającym w brytyjski nos. Ale Barnier jest też byłym unijnym komisarzem ds. wspólnego rynku, a w unijno-brytyjskich rozmowach kluczowa jest kwestia, ile będzie wspólnego rynku w przygotowywanym porozumieniu.

Unia Europejska zażądała, żeby w negocjacjach najpierw ustalono zrzęby dotyczące warunków wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii, a dopiero potem rozmawiano o przyszłych relacjach. Tymczasem Theresa May od początku chciała o obu tych sprawach dyskutować równolegle. Jednak w grudniu 2017 roku wszystkim już zależało, żeby pierwszą fazę negocjacji zamknąć, by po nowym roku zaczęły się rozmowy o ramach przyszłych stosunków. Czasu na negocjacje w obu fazach jest niewiele. Jeśli chodzi o ratyfikację, to zgodę musi wyrazić zarówno parlament brytyjski, jak i Parlament Europejski. Dlatego Barnier stwierdził, że porozumienie musi zostać osiągnięte do października, inaczej nie starczy czasu na ratyfikację.

Jakie sprawy były dla UE kluczowe w pierwszej fazie negocjacji? Dr Agnieszka Cianciara doprecyzowała, że był to tzw. rachunek za brexit (np. brytyjskie zobowiązania finansowe związane z wieloletnią perspektywą finansową kończącą się w 2020 roku – UE domagała się, by mimo opuszczenia UE w 2019 Brytyjczycy zapłacili to, co wcześniej obiecali). Kolejne zagadnienie to prawa unijnych obywateli mieszkających w Zjednoczonym Królestwie - zagwarantowanie im pozostania w tym kraju na dotychczasowych zasadach, zagwarantowanie im praw nabytych, prawa do sprowadzenia rodziny. Tutaj jednym z punktów spornych był status tych, którzy przyjechali po notyfikacji zamiaru opuszczenia UE, ale przed samym brexitem. Z prawami obywateli wiąże się kwestia kompetencji Trybunał Sprawiedliwości UE – czy po brexicie będzie mógł się wypowiedzieć o łamaniu praw unijnych obywateli w Zjednoczonym Królestwie. Brytyjczycy nie mogli zbyt łatwo grać kartą unijnych rezydentów na swoim terytorium, bo sami Brytyjczycy też licznie mieszkają w innych krajach UE (np. w Hiszpanii czy Francji), więc musieli zadbać o interesy i swoich obywateli.

Trzecią najbardziej palącą kwestią jest granica Irlandii Północnej. W myśl pokojowych porozumień wielkopiątkowych granica tego regionu z Irlandią miała pozwalać na bezproblemowy przepływ osób czy towarów, co było możliwe, gdy zarówno Zjednoczone Królestwo, jak i Irlandia były w Unii. Teraz granica stanie się dla Irlandczyków namacalna, bo Zjednoczone Królestwo nie chce pozostać w unii celnej ani we wspólnym rynku (w tym ostatnim przeszkadza mu zwłaszcza swobodny przepływ osób). Utrudni to kontakty między Irlandią i Irlandią Północną.

Jednym z rozwiązań jest pozostanie Irlandii Północnej we wspólnym rynku czy unii celnej, co z kolei stworzy granicę wewnątrz Zjednoczonego Królestwa i wiedzie do zbliżenia obu Irlandii (to krok na drodze do zjednoczenia wyspy). W dodatku, jeśli Irlandia Północna uzyskałaby taki specjalny status, Szkocja też by się o niego upomniwała. A to już jest droga do rozpadu Zjednoczonego Królestwa. Rozwiązanie tej kwestii wydaje się więc niemożliwe. To, co dotychczas ustalono w rozmowach, nie jest jasne, bo dużo zależy od kształtu przyszłych stosunków UE-UK. A konkrety współpracy po brexicie będą tak naprawdę negocjowane dopiero po wyjściu Zjednoczonego Królestwa, w trakcie okresu przejściowego (do końca 2020 roku). Nie wiadomo, czy rok wystarczy na takie rokowania. Tak więc losy Zjednoczonego Królestwa po wyjściu z Unii nie będą znane jeszcze przez kilka lat.

Mamy też koncepcję ponownego referendum, o którym mówią zwolennicy pozostania w UE. Od września 2017 roku większość Brytyjczyków uważa, że decyzja o wyjściu była błędem. Ale to nie przesądza o wyniku ponownego referendum. Pytanie także, co

miałoby być przedmiotem ponownego referendum – czy głosowano by nad samym pomysłem wyjścia, czy nad wynegocjowaną umową o opuszczeniu UE. To ostatnie byłyby logiczne, ale gdyby umowę odrzucono w referendum (lub w parlamencie), to Zjednoczone Królestwo skoczyłoby w nieznaną bez jakiegokolwiek porozumienia. Chyba, że Rada Europejska wspaniałomyślnie wydłużyłaby czas na negocjacje. Do 29 marca 2019 wiele się może wydarzyć, a i tego dnia nic się nie kończy.

Dr Cianciara wyjaśniła również, że okres przejściowy będzie kpina z hasła o odzyskaniu przez Brytyjczyków kontroli nad swoim państwem. Będzie on oznaczał, że Zjednoczone Królestwo nie będąc już członkiem UE i nie mając prawa głosu, będzie podlegał wszelkiemu prawu i decyzjom UE, także tym podjętym po oficjalnym wyjściu Brytyjczyków z Unii.

Dr Wojciechowski zauważył z kolei, że David Cameron jako pierwszy złamał zasadę, że rząd mówi jednym głosem. Zezwolił, by w kampanii przed referendum jego ministrowie mogli się wypowiadać w swoim imieniu, niekoniecznie w sposób zbieżny z polityką rządu. I teraz w sprawie brexitu widać tarcia w łonie Rady Ministrów. Theresa May kluczy między zwolennikami twardego i miękkiego brexitu i jak powie coś na temat załagodzenia kursu, to odzywa się minister Boris Johnson, który stwierdza, że Brytyjczycy powinni mieć granice (*red lines*) tego, na co mogą się zgodzić. Póki co May jest jeszcze górą w tym przeciąganiu liny, ale nie wiadomo, co będzie na jesieni.

Prowadząca zapytała, czy Theresa May przygotowuje już wyborców na twarde lądowanie po brexicie. Zdaniem dr Wojciechowskiego tak. Zresztą biznes od dawna apelował, żeby brexit był łagodny i rozciągnięty w czasie, może wreszcie ten głos się przebił. Na marginesie, brytyjscy urzędnicy przyznają, że 2-letni okres na wynegocjowania wyjścia z Unii jest nierealny w obliczu mnogości postanowień wynikających z 40-letniego członkostwa w UE. A robienie tego na chybką też nie jest dobrym rozwiązaniem.

Sama May w kampanii przed referendum ostrożnie opowiadała się za pozostaniem w Unii. Dlaczego nie była aktywniejsza? Podczas kampanii potencjalni następcy już czekali na ewentualną porażkę Camerona. Umiarkowe podejście May było atutem u następcy Camerona, żeby połączyć rozbitą wewnątrz partię. May ciągle próbuje pogodzić radykalnych zwolenników brexitu z tymi, którzy na brexit godzą się z mniejszym entuzjazmem i chcą jego łagodnej wersji. Od niedawna szala przechyla się na korzyść tych ostatnich. W niedawnych przemówieniach premier widać troskę o biznes, ale też o obywateli.

Natomiast Partia Pracy usztywnia się na stanowisku miękkiego brexitu – zachowania jak największej ilości korzyści, które płyną z członkostwa. May jest w trudnej sytuacji. Musi zadbać o swoją pozycję w partii i o szanse konserwatystów w przyszłych wyborach. Moment ratyfikacji umowy o brexicie może być kolejnym momentem przesilenia. Mogą się odbyć kolejne wybory, w których może wygrać partia Pracy.

Następnie było kilka pytań z sali. Pierwszy z uczestników zapytał o wpływ brexitu na brytyjską politykę bezpieczeństwa i o to, czy brexit ma wpływ na ostrą reakcję UK w sprawie Skripala. Dr Cianciara potwierdziła, że zarówno Unia, jak i Zjednoczone Królestwo chcą bliskiej współpracy w polityce bezpieczeństwa i obrony. To poza Francją jedyny kraj Unii, który jest faktycznie zdolny do prowadzenia polityki obronnej i bezpieczeństwa w Europie. Z punktu widzenia Brytyjczyków też to jest korzystne, bo Trump stanowi element niepewności.

Według przedstawicielki PAN sprawa Skripala to ciekawy test nie tyle dla Zjednoczonego Królestwa co dla Unii Europejskiej. W dużej mierze zakończył się sukcesem. Większość państw członkowskich poparła Brytyjczyków. Bezpieczeństwo wydaje się być tą dziedziną, gdzie przeszłe relacje dobrze się ułożyły, troszczyć się należy raczej o przyszłe relacje gospodarcze.

Dr Lewandowski dodał, że większość brytyjskich dokumentów deklaruje współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego oraz walki z terroryzmem. Solidarność w związku ze sprawą Skripala to dobry prognostyk na przyszłość. Zdaje się, że to będzie łatwiejszy fragment negocjacji brytyjsko-unijnych.

Dwa kolejne pytanie dotyczyły tego, kto zyska na brexicie i tego, jakie może przynieść on korzyści. Zdaniem dr Cianciary w Unii pojawili się zadowoleni z tego, że wiecznie narzekające Zjednoczone Królestwo, nienależące do wielu elementów integracji, opuści UE, bo rozważało lub hamowało nowe propozycje. Bez tego kraju można by więc pogłębić integrację. Ale wyjście Brytyjczyków z Unii bardzo zmienia równowagę sił w UE. Zjednoczone Królestwo jest największym państwem poza strefę euro (teraz Polska będzie największym). Brexit zmieni również nieformalną grę wokół podejmowanych decyzji, bo do tej pory ważną rolę odgrywały trzy wielkie kraje – Niemcy, Francja i Zjednoczone Królestwo (które reprezentowało przy okazji interesy innych państw np. skandynawskich czy Irlandii). Wyjście Brytyjczyków osłabia Niemcy na korzyść Francji i krajów południowych.



Zjednoczone Królestwo było przedstawiane jako trudny partner, ale w rzeczywistości wiele inicjatyw wychodziło od innych państw, które chowały się za plecami Brytyjczyków. Kto zastąpi Zjednoczone Królestwo jako hamulcowy – może Polska, może Holandia? Wyjęcie jednego elementu układanki bardzo dużo w UE zmienia. Czy Polska wykorzysta taką szansę?

Wykładowca UW zauważył, że hamulcowy czasem się przydaje do zastopowania pewnych pomysłów. Zresztą badania pokazują, że Wielka Brytania była jednym z bardziej poszukiwanych sojuszników w Radzie UE, a z drugiej strony najczęściej stała po stronie przegranych.

Kto zyska na brexicie – tego nikt nie wie. Brytyczycy widzą szansę w tym, że sami będą podpisywać umowy handlowe niezależnie od unijnych ograniczeń. Ale jaki będzie efekt tej samodzielności?

Po referendum pojawiły się głosy, że za brexitem głosowały osoby pamiętające imperialną przeszłość Brytanii, może nostalgia i marzenia o powrocie do złotych czasów odegrały pewną rolę. Tylko że świat przez te 50, 60 lat się zmienił i powrót do imperium nie jest możliwy.

Czy alternatywą dla Unii może być Commonwealth? To bardziej wspólnota kulturowa. Potwierdzają to statystyki dotyczące handlu. Na konkrety trzeba jednak poczekać na okres po 2020 roku.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu
Europa dla Obywateli



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce