



Seminaria europejskie

11. seminarium
koordynator: Joanna Różycka-Thiriet

20 marca 2019 roku
j.rozycka@schuman.pl

20 marca na seminarium wyjaśnialiśmy zawilości brexitu z Elisabeth Chapman, sekretarz Brytyjskiej Ambasady, i prof. Agnieszką Cianiarą z Polskiej Akademii Nauk.

Pierwsze pytanie prowadzącej dotyczyło tego, dlaczego referendum w sprawie brexitu, które nie było prawnie wiążące zostało jako takie potraktowane przez brytyjski rząd. Elisabeth Chapman potwierdziła, że technicznie rzecz biorąc referendum nie było prawnie wiążące - zwykle brytyjskie referenda nie mają wiążącego charakteru, gdyż w Zjednoczonym Królestwie nie ma spisanej konstytucji i najwyższą władzę dzierży parlament.

Inną kwestią jest to, czy referendum było wiążące politycznie. Takie nastawienia od początku deklarował premier - że bez względu na wynik referendum, będzie on rozstrzygający. I opinia publiczna tak to referendum postrzegała. Ulotki zachęcające do pozostania w UE także mówiły o tym, że wynik referendum rozstrzygnie o członkostwie. Toteż nikt nie podważał faktu, że wynik referendum będzie decydujący, choć nie spodziewano się, że większość wyborców opowie się za wyjściem.

Profesor Cianciara stwierdziła, że przed referendum rozbudowano emocje polityczne. Więc jego wyniki, musiały zostać uznane za wiążące. W 2013 roku premier David Cameron powiązał ogłoszenie referendum z wynikami wyborów w 2015 – zapowiedział, że jeśli go wybiorą, zorganizuje referendum. To podniosło znaczenie tego ostatniego.

Pani profesor podkreśliła również, że referendum nie dotyczyło pozostania lub wyjścia z UE, ale pozostania/wyjścia z Unii na warunkach wynegocjowanych przez Davida Camerona w porozumieniu z 2016 roku. Premier założył, że wynegocjuje dla swojego kraju lepsze warunki członkostwa niż dotychczasowe, a dopiero potem odbędzie się głosowanie dotyczące pozostania w Unii. Po negocjacjach prowadzonych z UE w 2015/2016 trudno byłoby wytłumaczyć zarówno Unii, jak i Brytyjczykom, że wynik referendum to nic takiego.

Kolejne pytanie dotyczyło umowy rozwodowej ze Zjednoczonym Królestwem. Czemu służy ta 500-stronicowa umowa? I czy kwestia Irlandii Północnej, która jest obecnie kwestią sporną, to jedyny kontrowersyjny zapis? Dyplomata wyjaśniła, że UK i UE rozmawiały o umowie przez 2 lata, zgodnie z zapisami art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Przez pierwszy rok strony skupiały się głównie na kwestii zobowiązań finansowych Zjednoczonego Królestwa wobec Unii Europejskiej. Nie ma ostatecznej liczby, ale szacowana kwota to 39 mld euro. Inną dyskutowaną kwestią był los brytyjskich obywateli mieszkających w krajach członkowskich i obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie. Porozumiano się co do tej kwestii w ubiegłym roku. Ustalono też okres przejściowy do końca 2020 roku, w trakcie którego będą negocjowane przyszłe relacje.

To takie sprawy zajmują lwią część 580- stronicowej umowy. Faktycznie kwestią sporną jest zwłaszcza tzw. *backstop*, czyli siatka ochronna. To zabezpieczenie przed powstaniem granicy między Irlandią i Irlandią Północną, szczególnie granicy gospodarczej. O szczegółowym rozwiązaniu w tej materii będzie mowa w trakcie przyszłych rozmów o przyszłych relacjach gospodarczych między UK i UE, więc na wszelki wypadek przewidziano specjalny mechanizm. Obie strony zgadzają się, że ważne jest zachowanie efektów pokojowego porozumienia wielokopiętkowego (dzięki któremu uspokoiła się sytuacja w Irlandii Północnej). Ale jeszcze nie ma konsensusu, jak to osiągnąć.

Póki co Zjednoczone Królestwo pozostanie we wspólnym obszarze celnym z UE, w Irlandii Północnej będą obowiązywać także dodatkowe rozwiązania. Jest to odejście od pierwotnego stanowiska Unii, by Irlandię Północną zupełnie oddzielić od Zjednoczonego

Królestwa w kwestiach celnych. Tymczasem premier May zawsze podkreślała swoje stanowisko, że nie można oddzielać Irlandii Północnej od reszty Zjednoczonego Królestwa.

W styczniu br. większość Izby Gmin zagłosowała przeciwko umowie, właśnie głównie z powodu *backstopu*. Argumentowano, że Zjednoczone Królestwo nie będzie mogło wyjść z tego mechanizmu, kiedy już zostanie uruchomiony, i że nie ma daty, kiedy przestanie on obowiązywać. Teoretycznie może obowiązywać bez końca. Tzw. poprawka Brady'ego sondująca, czy parlamentarzyści poparliby umowę, jeśli *backstop* zostałby wykreślony, zdobyła większość.

Po pierwszym odrzuceniu umowy mały miejsce kolejne rozmowy między Unią i Brytyjczykami w sprawie *backstopu*. Jednak porozumienie rozwodowe zostało ponownie odrzucone, mimo dodatkowych wyjaśnień ze strony UE, jak należy ten mechanizm rozumieć. Teraz Theresa May chce uniknąć chaotycznego wyjścia bez umowy i szuka większości.

Profesor Cianciara zwróciła uwagę, że niezależnie od tego, iż Zjednoczone Królestwo wychodzi z UE, to zarówno Unii, jak i Brytyjczykom zależy na bardzo bliskich relacjach gospodarczych, w obszarze polityki bezpieczeństwa i w innych politykach sektorowych np. w obszarze nauki (Zjednoczone Królestwo było tutaj dużym beneficjentem unijnych programów). Przekonanie, że relacje te nie mogą się skończyć w brutalny i nieuporządkowany sposób, jest silne po obu stronach.

Badaczka zgodziła się, że kwestia *backstopu* była ważna w negocjacjach. Ale zauważyła, że obie strony miały swoje czerwone linie, których nie chciały przekroczyć. UE zależało na całościowym traktowaniu 4 swobód wspólnego rynku – Zjednoczone Królestwo nie może do końca korzystać z dobrodziejstw wspólnego rynku, jeśli nie chce brać udziału w swobodnym przepływie pracowników (sprzeciw wobec niego był jednym z argumentów brexitowców).

Argumentem za brexitem było też odzyskanie przez ten kraj swobody prowadzenia własnej polityki handlowej. Jeśli mamy *backstop*, który może bezterminowo schwycić kraj w pułapkę unii celnej, to uniemożliwia on swobodne prowadzenie polityki handlowej. A przecież zwolennicy wyjścia z UE przekonywali, że Zjednoczone Królestwo lepiej by wyszło mając własną politykę handlową.

Druga kwestia to jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE – Brytyjczycy chcieli odzyskać nadrzędność swojego sądownictwa. W negocjacjach z UE była zaś mowa o zachowaniu praw unijnych obywateli w Zjednoczonym Królestwie po brexicie i brytyjskich w UE oraz na temat tego, kto będzie rozstrzygał spory w tej materii i interpretował prawo. W umowie rozwodowej zawarto kompromis. Zdaniem naszego gościa ta kwestia nadal uwiera niektórych brytyjskich parlamentarzystów.

Następny wątek spotkania dotyczył tego, czy Unia była twardym negocjatorem. Według prof. Cianciary na początku negocjacji możliwy wydawał się wyłom we wspólnym stanowisku Unii Europejskiej. Brytyjczycy mieli nadzieję, że tak się stanie, bo mieliby większe pole manewru. Ale do niego ostatecznie nie doszło, mimo że stanowiska państw członkowskich różniły się w pewnym stopniu między sobą. Przyjęto jednak jednogłośnie mandat negocjacyjny dla głównego negocjatora UE Michela Bariera, a wzruszenie tego mandatu nie było już łatwe.

Teraz unijni politycy wydają się zniecierpliwieni, że od 2 lat zajmujemy się negocjacjami z Brytyjczykami, którzy mają problem sami ze sobą. Unijni politycy czują się zakładnikami chaosu w Izbie Gmin, co nie sprzyja rewizji stanowiska Unii Europejskiej. Nie wiadomo, czego Izba Gmin chce, wiadomo tylko czego nie chce – nie chce porozumienia wynegocjowanego przez premier May, nie chce też wyjść bez porozumienia. Nie widać żadnej pozytywnej większości. Są tylko zapewnienia Theresy May, że ona wie czego chce i tam dojdzie.

Pozostałe kraje Unii mają inne problemy, tymczasem tyle energii marnowanej jest na przedłużające się negocjacje. Skoro wychodzą, to po co mamy dbać o ich interesy? Dbajmy o siebie! Widać chęć zamknięcia już tego rozdziału, Stąd nie do końca elastyczne stanowisko UE nie powinno być zaskoczeniem.

Czy możliwe jest wydłużenie negocjacji i czemu miałyby to służyć? Biorąc pod uwagę obecną sytuację w Zjednoczonym Królestwie, trudno sobie wyobrazić przyjęcie wynegocjowanej umowy. Pani Chapman wyjaśniła z kolei, że premier May poprosiła 20 marca o wydłużenie negocjacji do 30 czerwca. Wierzy, że wyjściem z sytuacji jest przyjęcie jej umowy. Potrzebuje jednak więcej czasu na rozwianie wątpliwości i znalezienie większości dla leżącej na stole umowy. Bo innej nie będzie. May nie prosi o długie przedłużenie negocjacji tylko o krótkie, żeby nie przeciągać i nie organizować w Zjednoczonym Królestwie europejskich wyborów. Poza tym, Wielka Brytania też już by chciała zamknąć ten rozdział i zająć się innymi sprawami.

Według profesor PAN pojawiają się głosy, że prośba o krótkie przedłużenie może być problemem. Po stronie unijnej brakuje przekonania, że to wystarczy na zdobycie poparcia dla umowy rozwodowej. UE uważa, że lepszym rozwiązaniem byłoby dłuższe przedłużenie. Do 30 czerwca May może nie zdołać osiągnąć tego, co zamierza. A jeśli Zjednoczone Królestwo nie zdąży przyjąć umowy, to i tak powróci zagrożenie twardym brexitem. I co wtedy? Kolejne przedłużenie? Na jakich warunkach? Co ze strukturą unijnych instytucji? Taki chaos pod koniec czerwca mogłoby być poważniejszy niż to, co mamy teraz. Jednak z drugiej strony przeprowadzenie wyborów europejskich w Zjednoczonym Królestwie wydaje się nie do pomyślenia. Brytyjczycy mentalnie są już poza UE.

Przed Unią poważna decyzja. W dodatku, jej zdaniem, po stronie UE brakuje zaufania do Zjednoczonego Królestwa. Takie ciągle głosowanie nad umową jest problematyczne z punktu widzenia parlamentaryzmu i demokracji. Poza tym, speaker Izby Gmin oznajmił, że nie można po raz kolejny głosować nad tą samą umową. Powołał się na konwencję z 1606 roku. Ponowne głosowanie jest możliwe tylko, gdyby doszło do znaczącej zmiany w umowie rozwodowej. Zmiana zaś wymagałaby zgody UE, ale Unia nie ma gwarancji, że to przyczyni się do przyjęcia porozumienia przez Izbę Gmin.

Ci, którzy opowiedzieli się za brexitem mówili, że tak do skutku głosuje się właśnie w UE (w Irlandii było dwa razy głosowanie nad traktatem lizbońskim). A teraz mamy to samo w Izbie Gmin. Pytanie kto ustąpi, żeby można było wyjść z tego klinca.

Czy możliwe jest ponowne referendum, tym razem nad wynegocjowanym traktatem, co pozwoliłoby przezwyciężyć trudności w parlamencie? Pani Chapman wyjaśniła, że póki co takie rozwiązanie nie zdobyło większości w Izbie Gmin, ale pozostaje to jakaś opcja. Tyle że nie na teraz. Dodała, że powtórne głosowanie w referendum postrzegane jest jako niedemokratyczne. Co gdyby niewielką większością wygrał przeciwny obóz, to co wtedy? Trzecie referendum?

A propos wypowiedzi speakera, Elisabeth Chapman stwierdziła, że według Theresy May dołączenie do umowy dokumentów, które zostały uzgodnione przez premier i przewodniczącego Komisji Jean-Claude'a Juckera, oraz planowanych przez nią propozycji dotyczących ochrony brytyjskiego rynku zasadniczo zmienia umowę i będzie można ponownie nad nią głosować. Zresztą, gdyby większość w Izbie była za ponownym głosowaniem, speaker by to dopuścił.

W opinii Agnieszki Cianciary kolejne referendum to nie taka prosta sprawa. Czy zadać takie samo pytanie, jak w 2016 roku – o pozostanie w UE na warunkach wynegocjowanych przez Davida Camerona. Czy chodzi nam o referendum w sprawie umowy rozwodowej? Jeśli odpowiedź w sprawie umowy będzie brzmieć „nie” to, czy zadajemy kolejne pytania – czy chcemy wyjść na innych warunkach, czy zostać w UE? Póki co nie ma w brytyjskim parlamencie zgody na drugie referendum.

Poza tym, postawa Partii Pracy w kwestii referendum jest niejednoznaczna. Wydaje się, że ugrupowanie to dąży do nowych wyborów. W łonie opozycji też nie ma jasnego stanowiska, bo gdyby było, to opozycja byłaby w stanie stworzyć większość z jakimś skrzydłem Partii Konserwatywnej. Zdaniem pani profesor mamy do czynienia z partyjną rozgrywką polityczną. Większość brytyjskich sił politycznych zdaje się myśleć bardzo krótkoterminowo.

Tymczasem według Elisabeth Chapman to, co się dzieje w parlamencie, to demokracja w działaniu. To odzwierciedlenie podziałów istniejących w społeczeństwie, w rodzinach. Premier May próbuje ten impas przełamać i zebrać większość wokół umowy.

Następnie padło dużo pytań z sali, głównie do przedstawicielki ambasady Co by się stało, gdyby May przegrała wniosek o wotum nieufności. Zdaniem Elisabeth Chapman to w tej chwili mało prawdopodobny scenariusz.

Jak Zjednoczone Królestwo wyobraża sobie negocjacje handlowe z takimi podmiotami jak Chiny czy Kanada będące na silniejszej pozycji. Elisabeth Chapman przypomniała, że swoboda zawierania umów handlowych była jednym z argumentów za brexitem. Co prawda Zjednoczone Królestwo nie będzie tak silnym podmiotem jak UE, ale będzie mogło dostosować te umowy do własnych potrzeb. Wstępne rozmowy z kilkoma krajami już się odbyły.

Co z jednością Zjednoczonego Królestwa? Czy brexit nie przyczyni się do rozpadu kraju – Szkocja głosowała za pozostaniem w UE, w Irlandii Północnej już zaczynają się incydenty przypominające czasy przed zawarciem porozumienia wielkopiątkowego. Dyplomatkę zwróciła uwagę, że Londyn też był w większości za pozostaniem w UE. Zauważyła, że ludzie są teraz głównie znużeni brexitem, nie koncentrują się na takich sprawach. O jedności kraju mówi się w kontekście *backstopu*.

Co teraz robią sprawcy brexitu, czy spotka ich jakaś kara za spowodowanie takiego chaosu? Profesor Cianciara zauważyła, że David Cameron zniknął z mediów. Jednocześnie podkreśliła, że jeśli wyjście z Unii zostanie wcielone w życie (nawet bez umowy), to warto pamiętać, że to nie będzie koniec świata. Brytyjski rząd i Unia Europejska przyjmują szereg regulacji awaryjnych, żeby nie doszło do totalnego paraliżu. Jej zdaniem konsekwencje gospodarcze twardego brexitu raczej będą rozłożone się w czasie. Nie będziemy mieć do czynienia z sytuacją tak drastyczną jak w czasie wojny, żeby ludzie mieli ochotę roznieść sprawców brexitu.

Profesor odniosła się również do kwestii Szkocji. Nie widzi ona możliwości secesji w krótkiej perspektywie, ale spodziewa się tarć między brytyjską i szkocką administracją w wielu obszarach. Szkoci będą wykorzystywać swoje uprawnienia do prowadzenia własnej, niezależnej polityki z Unią Europejską. Takie tarcia w Szkocji czy innych brytyjskich regionach mogą narastać i taki proces może doprowadzić do postawienia pytania o niepodległość.

Na ile możliwe jest jednostronne odwołanie brexitu? Elisabeth Chapman nie uznała za prawdopodobne wycofania się Brytyjczyków z art. 50. Prawdziwy wybór polega na tym, czy wyjdą z umową czy bez. Ale Izba Gmin sprzeciwiła się wyjściu bez porozumienia.

Jeden ze studentów nie zgodził się z tym, że w Zjednoczonym Królestwie mamy do czynienia z demokracją w akcji, a raczej z demokracją w kryzysie. Dyplomatka powiedziała, że gdy weźmie się w nawias to, co się dzieje w parlamencie, jej kraj ma silną, rozwijającą się gospodarkę. Bezbrodnie jest niskie i ogólnie jest dobrze. I powtórzyła, że to, co się dzieje w parlamencie, to jest jednak demokracja.

Czy są jakieś negocjacje polsko-brytyjskie? Chapman powiedziała, że fakt, że Zjednoczone Królestwo negocjuje wyjście z UE, nie oznacza, że nie rozmawia z innymi krajami np. o przyszły relacjach. Zjednoczone Królestwo ma dobre stosunki z Polską. Współpracujemy w wielu obszarach. Są doroczne konsultacje międzyrządowe. Jej zdaniem te dobre relacje będą dalej trwały bez względu na to, co się stanie.

Profesorka Cianciara zauważała, że relacje polsko-brytyjskie w ramach UE są tradycyjnie dobre. W 2015 roku doszło jednak do pewnej zmiany po dojściu PiS do władzy. W swoim pierwszym przemówieniu o polityce zagranicznej minister Witold Waszczykowski wymienił Zjednoczone Królestwo jako pierwszego partnera, mając nadzieję, że kraj ten pozostanie w UE, a podziela wizję PiS co do kształtu Unii Europejskiej. Relacje między naszymi państwami zacieśniły się.

Jednen ze studentów zauważył, że biznesmeni, którzy popierali brexit, przenieśli swoje firmy poza Zjednoczone Królestwo. Elisabeth Chapman powiedziała, że biznes sam decyduje, co jest najlepsze dla przedsiębiorstwa.