



EUROKONWERSATORIA

2. konwersatorium
koordynatorka: Joanna Różycka-Thiriet

23 października 2019 r.
j.rozycka@schuman.pl

Spotkanie 23 października poświęcone było brexitowi, którego proces obfituje w zwroty akcji. Naszymi gośćmi byli Elizabeth Chapman, sekretarz Ambasady Brytyjskiej w Polsce, oraz dr Przemysław Biskup, analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, pracujący również w Szkole Głównej Handlowej.

Na początku zajęć uczestnicy mogli zabawić się w członków Izby Gmin i wychodząc z sali jednymi lub drugimi drzwiami odpowiedzieli na pytanie „Czy rozumiem o co chodzi w brexicie”. Zaden z uczestników nie wybrał opcji „tak”.

Dr Biskup zwrócił uwagę, że przyczyny brexitu są wielopoziomowe. Przede wszystkim Brytyjczycy nigdy jednoznacznie nie chcieli takiej integracji europejskiej, jaką mamy teraz, czyli współpracy ponadnarodowej. Po II wojnie światowej mieli nadzieję na odnowę brytyjskiego imperium i na to poszło wiele środków z planu Marshalla, które kraj otrzymał po II wojnie. Potem w latach 50. i 60. XX wieku Brytyjczycy próbowali stworzyć własną organizację o bardziej odpowiadającej im formule. Jej resztki – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA) - istnieją do dziś jako część Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Na początku lat 60. zapadła jednak w Zjednoczonym Królestwie decyzja o włączeniu się w integrację europejską, która dziś ma formę Unii Europejskiej. Ówczesne spory w tej sprawie szły w poprzek brytyjskich partii politycznych i trzeba o tym pamiętać.

Brytyjski wniosek o akcesję został przyjęty dopiero za trzecim razem, bo dwukrotnie odrzucali go Francuzi. Członkostwo przeszło zresztą w brytyjskim parlamencie zaledwie 8 głosami. Konsekwencją tego podziału było pierwsze referendum w sprawie wyjścia kraju, które odbyło się w maju 1975 roku (a przecież Brytyjczycy formalnie dołączyli do integracji europejskiej dopiero 1 stycznia 1973 roku). Wtedy wygrali zwolennicy integracji europejskiej.

Kolejny etap historii wiąże się z przekształceniem integracji europejskiej w latach 80. – z przekształceniem trzech Wspólnot Europejskich w Unię Europejską wyposażoną w silny wymiar polityczny, obywatelski, koordynację polityki międzynarodowej. Fundamentalny był tutaj traktat z Maastricht. W Zjednoczonym Królestwie przyjęto go tylko dlatego, że premier John Major powiązał go z wotum zaufania dla swojego rządu. W tym okresie powstały prężnie działające brytyjskie organizacje eurosceptyczne, które czekały na swoją szansę.

Nadarzyła się ona w kontekście wydarzeń w ostatniej dekadzie – globalnego kryzysu finansowego z lat 2007-2008, który w UE przekształcił się w kryzys strefy euro. Ten pierwszy mocno dotknął Zjednoczone Królestwo, a ten drugi mocno obniżył wiarygodność strefy euro w oczach Brytyjczyków. Dalej mieliśmy kryzys migracyjny w latach 2014-2015. Do tego dochodzą ujawniające się w tym okresie skutki nie do końca przemyślanej decyzji o otwarciu rynku pracy dla obywateli nowych unijnych krajów. Spowodowała ona napływ pracowników z naszej części Europy w latach 2004, 2005, 2006. To z kolei wpłynęło na funkcjonowanie brytyjskiego rynku pracy, wytworzyła się presja na niższe płace. Choć korzystali na tym pracodawcy, dla pracowników oznacza to większą konkurencję o pracę, niższe pensje, ale też większą konkurencję na rynku tanich mieszkań. Przez pierwsze lata dobrze to działało, ale w trakcie kryzysu – w roku 2008 i następnym – dało się mocno odczuć.

Oprócz tego mieliśmy też kryzys partyjny, zaostrzającą się konkurencję między Partią Pracy i Partią Konserwatywną oraz i trudności w zdobyciu większości w parlamencie. Dlatego już w 2010 roku wszystkie główne partie zaczęły eksperymentować z pomysłem referendum dotyczącym Unii Europejskiej.

W 2011 konserwatyści i liberałowie uchwalili ustawę o Unii Europejskiej, która wprowadziła obowiązek referendum w przypadku każdej poważnej zmiany prawa UE na terenie Zjednoczonego Królestwa (z inicjatywy konserwatystów). Zdaniem naszego gościa stanowiło to był przełom psychologiczny. David Cameron zrozumiał wtedy, że jakieś referendum będzie nieuchronne. Dlatego w ramach przygotowań do wyborów w 2015 wyszedł w roku 2013 z pomysłem referendum połączonego z reformą Unii Europejskiej. Jeszcze przed wyborami w 2015 postulat ten przejęły inne ugrupowania. Ku swemu zaskoczeniu Cameron wygrał wybory i mógł samodzielnie stworzyć rząd (czego nie zakładano). To spowodowało, że podjęto pracę nad ustawą o referendum i w 2016 odbyło się referendum dotyczące brexitu.

Rząd brytyjski starał się przy tej okazji wykorzystać wcześniejsze doświadczenia m.in. z kampanii przed referendum niepodległościowym w Szkocji. Chciał tak sformułować pytanie, aby prowadzić kampanię na „tak” (która jest łatwiejsza). Ale brytyjski odpowiednik Państwowej Komisji Wyborczej stwierdził, że pierwotne pytanie trzeba zmienić. Ostatecznie Brytyjczycy głosowali za tym, czy są za wyjściem (*leave*) czy pozostaniem w UE (*remain*).

Zarówno Partia Pracy, jak i Partia Konserwatywna były podzielone w kwestii pozostania w UE. Ich członkowie, w tym ministrowie, mogli brać udział w kampanii po dowolnej stronie, a oficjalnie stanowiska partyjne nie były mocno artykułowane. Z publicznych środków sfinansowano dwie oficjalnie kampanie - za i przeciw, które nie były prowadzone przez partie. Najbardziej znane twarze obozu wyjścia to obecny premier Boris Johnson oraz wicepremier Michael Gove, ale nie była to kampania wyłącznie konserwatywna. Równoległe prowadzona była prywatna kampania za wyjściem Leave.EU (pytanie z czyich pieniędzy została sfinansowana), a jej twarzą był Nigel Farage (ówczesny szef partii UKIP). Wynik referendum był dosyć wyrównany - 52 do 48%, lecz jak na brytyjskie standardy to wyraźna różnica (np. w Izbie Gmin niekiedy mandaty zdobywa się zaledwie dwucyfrową różnicą głosów).

Przedstawicielka ambasady przypomniała, że premier Theresa May uruchomiła proces wychodzenia z Unii na podstawie art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej w marcu 2017 roku, stąd pierwotnym terminem wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE był 29 marca 2019. W trakcie negocjacji ustalono szereg kwestii. W tym umowę rozwodową (np. ile Wielka Brytania ma zapłacić UE, gwarancje praw brytyjskich obywateli w UE i unijnych obywateli w UE). Stało się też jasne, że będzie okres przejściowy, zanim ustalone zostaną zasady przyszej współpracy.

Szczególnie trudną i najbardziej drażliwą kwestią w rozmowach był *backstop* - zabezpieczenie granicy między Irlandią i Irlandią Północną. Obie strony chciały zachować pokój na irlandzkiej wyspie i nie chciały powrotu fizycznej infrastruktury po wyjściu Brytyjczyków ze wspólnego rynku i unii celnej. W okresie przejściowym miało zostać ustalone długofalowe rozwiązanie, ale ponieważ okres przejściowy nie trwa w nieskończoność, na wszelki wypadek przygotowano *backstop* jako rozwiązanie awaryjne, gdyby nie udało się ustalić nic lepszego.

Theresa May zgodziła, że w przypadku braku innego rozwiązania Zjednoczone Królestwo pozostanie w unii celnej z UE. To wywołało głęboki spór w parlamencie, ponieważ jednym z powodów, dla którego ludzie głosowali za brexitem, była swoboda zawierania umów handlowych, a pozostanie w unii celnej i podleganie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE to uniemożliwia. Poza tym niemożliwe było jednostronne wyjście z *backstopu* i nie było terminu zakończenia jego obowiązywania. A więc w praktyce trudniej byłoby wyjść z mechanizmu *backstopu* niż z samej Unii Europejskiej. To było wbrew brexitowemu hasłu suwerenności i odzyskania przez Brytyjczyków kontroli.

Były też inne punkty sporne w umowie wynegocjowanej przez May, ale kluczowy był właśnie *backstop*. W rezultacie umowę odrzucono w parlamencie aż trzy razy. Ostatecznie May zrezygnowała ze stanowiska premiera, musiała też poprosić o odłożenie brexitu do 31 października. W lipcu 2019 roku premierem został Johnson. Ten za wszelką cenę chciał wyjść z UE 31 października, z umową lub bez niej. Więc z jednej strony brytyjski zespół negocjacyjny prowadził rozmowy z UE, a z drugiej strony przygotowywano się na brexit bez umowy.

Johnsonowi udało się wynegocjować zmiany w umowie dzięki kompromisowi obu stron. Zmodyfikowano *backstop* – granica między Irlandią i Irlandią Północną ma nie powrócić, ale Irlandia Północna ma pozostać w strefie celnej Wielkiej Brytanii. Jak to możliwe? Towary podróżujące z Wielkiej Brytanii do Irlandii Północnej nie będą napotykać problemów. A towary przechodzące przez Irlandię Północną w tranzycie do Irlandii będą clone na w portach. Czyli nie będzie fizycznej granicy. Uzgodniono, że parlament Irlandii Północnej będzie się mógł wypowiedzieć w sprawie tego rozwiązania, ponieważ nie wiadomo, ile będzie ono obowiązywało.

Dr Biskup dodał, że w Irlandii Północnej od lat 60. do 90. XX wieku trwał krwawy konflikt wewnętrzny między republikanami i unionistami. Stworzono więc na drodze pokojowego porozumienia mechanizm, że rząd i koalicja w północnoirlandzkim parlamencie muszą obejmować największą partię unionistyczną i największą republikańską. Tylko wtedy można było podejmować decyzje, a więc obie te partie miały prawo weta. To właśnie było kością niezgodny w ostatnich rozmowach między Zjednoczonym Królestwem i Irlandią. Brytyjczycy chcieli, aby zmodyfikowany *backstop* wszedł w życie właśnie w takim trybie. To znaczy, że unioniści z DUP, którzy są koalicjantem Partii Konserwatywnej w brytyjskim rządzie, mieliby prawo weta. Irlandczycy chcieli zaś, aby zmodyfikowany *backstop* wszedł automatycznie, ale żeby można było z niego wyjść na żądanie Irlandii Północnej (czyli rozstrzygający byłby głos największej partii republikańskiej Sinn Fein). Ostatecznie zgodzono się, że mechanizm będzie funkcjonował w 4-letnich okresach tak długo, jak Irlandia Północna będzie go popierać. Przy czym, decyzja północnoirlandzkiego parlamentu ma zapadać zwykłą większością głosów, a więc możliwe jest zbudowanie koalicji umiarkowanych unionistów i republikanów.

Elizabeth Chapman wyjaśniła, że oprócz samej umowy jest też deklaracja o przyszłych stosunkach UK-UE. Wizja Johnsona jest tutaj inna niż May. On chce najlepszego możliwego porozumienia handlowego. Za wcześniej, by mówić o szczegółach, ale zapewne współpraca będzie luźniejsza niż chciała tego May. Parlamentarzyści brytyjscy głosują łącznie nad umową i deklaracją. Mieli je przegłosować 19 października, ale tak się nie stało. Wniosek rządu został poprawiony przez parlament za sprawą konserwatysty Olivera Letwina - zawniósował on o wstrzymanie zgody dla umowy do czasu uchwalenia prawa wdrażającego tę umowę. Jego propozycja zyskała akceptację parlamentarzystów. Nie chcieli bowiem w pośpiechu rozpatrywać tak ważnego dokumentu. Boris Jonson został więc zmuszony do zwrócić się o kolejne odłożenie brexitu, zgodnie z ustawą Benna uniemożliwiającą brexit bez umowy. Johnson wysłał do Brukseli niepodpisany list zwracający się o odłożenie brexitu (bo osobiście się z tym nie zgadza), czemu dał wyraz w drugim (podpisanym) liście.

Parlament nie zgodził się na ekspresowe tempo rozpatrywania umowy przed 31 października (planowaną datą brexitu), ale to istotne, że Izba Gmin w ogóle zdecydowała rozpatrzyć umowę, uznając, że jest jednak o czym rozmawiać. Po raz pierwszy parlamentarzyści zgodzili się w jakiegokolwiek sprawie (dotychczas połączył ich tylko sprzeciwu wobec tzw. twardego brexitu bez umowy).

Jak to możliwe, że Boris Johnson zdołał wynegocjować z Unią nowe porozumienie, o które tak zabiegała May (ale jej się nie udało)? I to w dodatku w tak krótkim czasie, bo przecież niedawno objął stery rządów? Zdaniem dr Biskupa zdecydowały o tym dwustronne ustępstwa. Unia długo mówiła, że nie można renegocjować umowy, że nie można zmienić *backstopu*, a mimo to zdecydowała się to zrobić. Jego zdaniem dobrze, że w Unii zwyciężyło funkcjonalne podejście – najważniejszy jest cel, mniej ważne jest to, jak go realizujemy. A podstawowym celem było bezpieczeństwo Irlandii i znalezienie rozwiązania zapewniającego niewidzialną granicę. Znalezione lepsze rozwiązanie niż dotychczasowy *backstop*.

Po drugie, Johnson znacząco zmodyfikował cele brytyjskiej strategii. May chciała renegocjacji umowy, a w przyszłości partnerstwa UE-UK w postaci unii celnej i wspólnego rynku minus. Czyli czegoś podobnego do stanu obecnego, ale ze znaczącymi wyjątkami, co budziło zaniepokojenie wielu państw Unii. Obawiano się zaburzenia konkurencyjności na korzyść Wielkiej Brytanii, która miałaby dostęp do wspólnego unijnego rynku, ale np. nie spełniałaby pewnych norm prawa pracy czy ochrony środowiska, co owocowałoby niższymi kosztami tamtejszej produkcji.

Johnson chce po prostu porozumienia o wolnym handlu oraz umowy dotyczącej wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Ale trzon jego postulatów to strefa wolnego handlu, która co prawda oddala Zjednoczone Królestwo od Unii, ale przynajmniej wiadomo, o co chodzi. Unia ma takie umowy z innymi partnerami, podczas gdy porozumienie

wysnione przez Theresę May trzeba by wymyślać od zera. Do tego dochodzi determinacja Johnsona, której dawał wyraz – mówił, że w ostateczności gotów jest wyjść bez porozumienia 31 października. Ograniczająca go ustawa Benna została uchwalona dopiero we wrześniu 2019 roku i do tego momentu mógł wywierać presję na stronę unijną.

Po stronie UE dochodzi dodatkowy czynnik – presja czasu. Wydawało się, że uda się załatwić brexit w ramach kadencji dotychczasowego przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz w ramach obecnych wieloletnich ram finansowych. Teraz czas się kończy. Nie jest dla UE korzystne, żeby nowi przewodniczący grzęźli w tych samym negocjacjach, które do niczego nie prowadzą. Za chwilę będzie problem pustego krzesła brytyjskiego komisarza, bo Zjednoczone Królestwo nie zgłosiło kandydata. A to oznacza, że Komisja jest niepełna. Można podważyć fakt ukonstytuowania się Komisji.

W czerwcu trzeba sfinalizować wieloletnie ramy finansowe. Trzeba więc wiedzieć, czy Brytyjczycy są i płacą, czy ich nie ma i nie płacą. Obie sytuacje są klarowne, a w modelu mieszanym, gdy nie wiadomo, do kiedy Brytyjczycy płacą, już takiej jasności nie ma. Jest mnóstwo podobnych rzeczy, które domagają się załatwienia sprawy brexitu. Dlatego UE uznała za ważny niepodpisany list Johnsona, żeby nie było brexitu z przypadku. Wiadomo więc, że będzie odroczenie wyjścia, ale decyzja na jak długo, jeszcze nie zapadała.

Decyzja o tym, do kiedy brexit będzie odroczony, to decyzja głęboko polityczna. Wpływa na przebieg wydarzeń w Zjednoczonym Królestwie. Kampania wyborcza przed referendum trwa kilka tygodni, ale wcześniej też przez kilka tygodni testuje się pytania. Jeśli odroczenie będzie do 31 stycznia, nie daje to szansy na przeprowadzenie powtórnego referendum, ale można przeprowadzić przyspieszone wybory parlamentarne. Jeśli brexit odłożony zostanie do czerwca, pojawia się możliwość zorganizowania referendum. Jeśli brexit zostanie odłożony tylko na krótko albo nawet do 31 stycznia, to zmusza parlamentarzystów do zajęcia się ratyfikacją umowy.

Czy akceptacja przez Unię wniosku o odroczenie, który nie został przez Johnsona podpisany nie stwarza zagrożenia? Oczywiście, to są koszty przedłużającego się brexitu. A jeśli upośledzone zostanie funkcjonowanie Komisji to będzie jeszcze gorzej. Ogółem, według dr Biskupa, im dłużej to będzie trwało, tym koszty będą wyższe.

Jedna z uczestniczek spotkania zapytała co się stanie, jeśli Polak wyjedzie ze Zjednoczonego Królestwa na wakacje i zdarzy się brexit bez umowy? Albo co, jeśli ktoś zamówi coś przez internet ze Zjednoczonego Królestwa i będzie twardy brexit. Analityk PISM odpowiedział, że w przypadku brexitu bez umowy przepisy celne w handlu między Unią i Zjednoczonym Królestwem będą się opierać na regułach Światowej Organizacji Handlu, ale będziemy mieć do czynienia z pewną luką prawną i brakiem procedur.

Brytyjska dyplomatką wytłumaczyła, że w przypadku takiego wyjazdu rezydentów na wakacje nie będzie im potrzebna wiza. Obcokrajowcy mogą skorzystać z *EU Settlement Scheme* – można się ubiegać o status stałego rezydenta po brexicie. Jeśli ktoś nie będzie mógł udowodnić 5-letniego pobytu w Zjednoczonym Królestwie, otrzyma status tymczasowy. Nie będzie też wiz dla osób przyjeżdżających na krótką wizytę w celach turystycznych czy biznesowych. Docelowo w ciągu kilku lat zostanie wypracowana nowa polityka migracyjna wobec osób pochodzących z Unii Europejskiej. Jeśli ktoś będzie chciał przyjechać po brexicie na dłużej np. do pracy, będą rozwiązania umożliwiające pobyt do 3 lat.

Analityk PISM zwrócił uwagę, że dotychczas większość Polaków rezydowała na Wyspach jako obywatele UE. Muszą więc uzyskać nowy status na gruncie prawa brytyjskiego. Najlepszy jest *settled status*, który najlepiej powiela zakres dotychczasowych uprawnień obywateli UE. Bo nie chodzi tylko o to, aby mieszkać w Zjednoczonym Królestwie, ale również żeby mieć dostęp do świadczeń, do usług publicznych itd. Trochę inną kwestią jest nostryfikacja dyplomów, która pewnie będzie uregulowana osobno. Kluczowe jest więc dla Polaków uzyskanie prawa stałego pobytu. Do tej pory wniosek złożyło to niecałe 40% naszych rodaków na Wyspach. Może część z nich chce wrócić do Polski, ale część z nich myśli sobie po prostu, że jakoś to będzie. Ale to ważna sprawa, by wyrobić dokumenty, jeśli ktoś planuje pobyt średnio lub długookresowy.

Kolejne pytanie z sali dotyczyło nastrojów społecznych. Słyszeliśmy, że dopiero po referendum Brytyjczycy się zorientowali, co Unia im daje. Czy po referendum nastawienie do UE się zmieniło? Sekretarz ambasady stwierdziła, że

ludzie mają dość trwałe poglądy. Ci co byli za wyjściem, są nadal za wyjściem, a ci, co byli za pozostaniem, są za pozostaniem. Nie było dużych zmian, co wyjaśnia, skąd takie podziały w brytyjskim parlamencie.

Dr Biskup powiedział, że na wypadek ewentualnego drugiego referendum są robione symulacje dotyczące tego, jak rozkładałyby się głosy. 90% osób, które głosowały w 2016 roku mówi, że nie zmieniły zdania. A wielu nawet dodaje, że utwierdziło się w swoich poglądach. Kolejną rzeczą to ogół wyborców. Ten się zmienia – po pierwsze z powodów demograficznych. Niektórzy umierają, inni zdobywają prawa wyborcze. Ważny jest też zamiar wzięcia udziału w wyborach – wielu młodych nie wzięło udziału w referendum w 2016, uznając, że to nie jest ważna sprawa. A starsi byli za brexitem. Istotną rolę odegrał czynnik geograficzny – w Szkocji wynik był zdecydowanie na tak, ale przy najniższej frekwencji. Do końca nie wiemy, ile osób z jakiej grupy wiekowej wzięłoby udział w kolejnym referendum. Poparcie dla pozostania najwyższe jest wśród najmłodszych wyborców. Brexit najbardziej popierają osoby najstarsze. Wśród osób w wieku średnim głosy rozkładają się pół na pół.

Jakie są przyczyny popierania brexitu? Według analityka PISM wśród starszych znaczenie ma pamięć o Zjednoczonym Królestwie jako o samodzielnym państwie. Następną sprawą to rynek pracy. Długotrwały problem brytyjskiego (członkostwa zwłaszcza od 2004 roku) polega na tym, że bilans członkostwa rozkładał się nierówno. Z pozytywów korzystało dwadzieścia kilka procent społeczeństwa, silnie skoncentrowanych w dużych miastach, a cała reszta płaciła cenę. Kiedy doszło do referendum, liczniejsi byli ci, którzy byli stratni. To jest oczywiście związane także z brytyjskim modelem społeczno-ekonomicznym, ale przynosi określone skutki. Dla wielu osób, które zagłosowały na „nie”, to była decyzja racjonalna, bo na rynku pracy musieli stawiać czoła gorzej płatnej konkurencji z Europy Środkowej, konkurować z nimi o mieszkania komunalne. Perspektywa osoby z klasy średniej, która szuka tańszej niani, jest odmienna. W Polsce nie rozumiemy tego punktu widzenia, bo do niedawna byliśmy krajem emigracyjnym, ale zastanówmy się, jak dzisiaj odbieramy Ukraińców przyjeżdżających do Polski.

Przed długie lata błędy w polityce społecznej popełniło wielu brytyjskich premierów. Dla przykładu nieliczni absolwenci szkół prywatnych obejmują kilkadziesiąt procent najlepiej płatnych miejsc pracy w gospodarce. Jeśli zrozumiemy, że działa taki mechanizm, nie będziemy się dziwić, że korzyści z integracji koncentrują się na małej grupie. Erasmus jest korzystny dla tych co studiują, praca za granicą dla osób znających języki. Jeśli się nie ma takiego kapitału kulturowego, to otwarcie rynku pracy na konkurencję to tylko zagrożenie.

Elizabeth Chapman powiedziała, że unijni koledzy pytają się, czy będzie drugie referendum. Na razie rząd nie zamierza go organizować. Póki co opcja ta nie miała większości w parlamencie. Nie wydaje się prawdopodobne, by w przyszłości taka większość powstała. Bardziej prawdopodobne są wybory, do których przeze premier. Oczywiście wybory te odbędą się pod znakiem brexitu.

Na ile Zjednoczone Królestwo ma szansę stać się znaczącym podmiotem na scenie międzynarodowej po brexicie? Brytyjska dyplomatka stwierdziła, że Brytyjczycy są podzieleni w kwestii, czy to się uda. Rząd uważa, że bycie poza Unią daje większą elastyczność w zawieraniu umów. Wielka Brytania zawsze postrzegala siebie jako ważny podmiot na arenie międzynarodowej utrzymujący szerokie relacje. Teraz decyzje będą mogły być podejmowane szybciej, będzie swoboda kształtowania polityki w różnych sektorach. Ale bez wątplenia relacje z UE pozostaną dla Brytyjczyków ważne.