

Stefan Marek GROCHALSKI\*

## **„Brexit” – konsekwencje dla obywateli Wielkiej Brytanii jako eksobywateli Unii Europejskiej**

### **Wystąpienie państwa z organizacji międzynarodowej w świetle prawnomiędzynarodowych regulacji – rozważania wstępne**

Początkiem powołania organizacji międzynarodowej jest zawsze wola państw wyrażona w umowie międzynarodowej. To w niej określa się warunki prawne dotyczące celów i sposobów ich osiągnięcia przez państwa założycielskie. To również w umowie często definiuje się m.in. warunki przystąpienia kolejnych, nowych państw, likwidacji organizacji czy też wystąpienia z niej państwa lub państw.

Umowa międzynarodowa jako jedno ze źródeł współczesnego prawa międzynarodowego to podstawowy dokument, który jest aktem stanowiącym, na ile to jest w danym czasie możliwe, i dokładnie określającym: zasięg podmiotowy (określający, kto może zostać nowym członkiem), zakres przedmiotowy (definiujący cele i zadania), strukturę organizacyjną oraz kompetencje wewnętrzne i zewnętrzne powołanej instytucji. Często też w tego typu aktach konstytuujących pośród różnych uzgodnień reguluje się kwestie utraty członkostwa, końca mocy obowiązującej, ograniczenia w prawach członka czy też wykluczenia z organizacji.

W istocie państwa, zarówno powołujące do życia organizację międzynarodową, jak i wstępujące do niej w późniejszym czasie, dokonując aktu

---

\* Zakład Prawa Międzynarodowego i Unijnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, e-mail: margroch@uni.opole.pl.

wystąpienia, kierują się swoistym egoistycznym wyliczeniem negatywnych i pozytywnych skutków tej decyzji. Na ów bilans wpływają różne czynniki, które w zależności od państwa pod względem priorytetów, wagi mogą być różnie szeregowane, inaczej postrzegane.

Trudno wykazać ewidentną ewaluację owych czynników w procesie podejmowania przez państwo decyzji o powołaniu organizacji, wstąpieniu do niej czy też o jej opuszczeniu. Jedno wszakże jest pewne: państwo chce niewątpliwie na tej decyzji zyskać – i ta „egoistyczna” przesłanka nie powinna w najmniejszym stopniu budzić negatywnych asocjacji. Państwo, w kontekście członkostwa w organizacji międzynarodowej, spodziewa się zawsze pozytywnych rezultatów (zysków), często w długoterminowym wymiarze, choć niejednokrotnie zdarza się, że reaguje niecierpliwie<sup>1</sup>.

W art. 56 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów stwierdza się, że umowy, która nie zawiera postanowień dotyczących wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się, generalnie nie można wypowiedzieć czy też wycofać się z niej, o ile „nie zostanie ustalone, że intencją stron było dopuszczenie możliwości wypowiedzenia albo wycofania się”<sup>2</sup>. Z powyższego wynika, że gdy wypowiedzenie lub wycofanie da się wydedukować z istoty traktatu, to zarówno wypowiedzenie, jak i zawieszenie czy wycofanie się jest możliwe.

W oparciu o ogólnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego wystąpienie państwa z organizacji międzynarodowej jest w swym wymiarze tożsame z wypowiedzeniem umowy. Wystąpienie lub wypowiedzenie przez państwo umowy jest z reguły aktem jednostronnym, chociaż nie można wykluczyć sytuacji, że będzie to mogło mieć miejsce również w przypadku większej liczby państw.

W kwestii wystąpienia państwa z organizacji międzynarodowej w doktrynie nie znajdujemy jednolitego stanowiska. Nie budzi wszakże wątpliwości wystąpienie, będące niejako „konsumpcją” odpowiednio na taką okoliczność sformułowanych w umowie postanowień. Jednakże analiza umów, statutów, kart, traktatów założycielskich pozwala stwierdzić, iż w tego rodzaju umowach świadomie pomija się uregulowanie owej problematyki. W kwestii jednostronnego wystąpienia państwa Konwencja wiedeńska o prawie traktatów w przytaczanym wcześniej art. 56 nie udziela informacji odnośnie do trybu postępowania w przypadku braku w umowie zapisów dotyczących wystąpienia, wypowiedzenia, wycofania

---

<sup>1</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 112; S.M. Grochalski, *Zawieszenie, rezygnacja, wykluczenie państwa – członka Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006, s. 251–253.

<sup>2</sup> A. Górbiel, *Prawo międzynarodowe. Źródła i materiały*, t. 2, Katowice 1970, s. 21–22.

się. Co więcej, chociaż Konwencja nie dopuszcza takiej możliwości, uznaje, że w wyjątkowych okolicznościach możliwe jest wycofanie się państwa z umowy. By tego rodzaju „wyjątkowe okoliczności” nie były nadużyciem, nie służyły jako usprawiedliwienie niestosowania się do zasady *pacta sunt servanda*, Konwencja określiła owe okoliczności. Są nimi: pogwałcenie umowy przez drugiego kontrahenta, powstanie sytuacji uniemożliwiającej wykonanie umowy, zasadnicza zmiana okoliczności (zasada *rebus sic stantibus*).

Brak regulacji (klauzul wystąpieniowych) w aktach założycielskich organizacji nie powinien w żadnej mierze wykluczać prawa państwa do wystąpienia z danej organizacji, chociażby dlatego, że państwo, nie mogąc z niej wystąpić, rzeczywiście nie byłoby suwerenne. Z drugiej strony państwo mogłoby świadomie doprowadzić do efektu „negatywnego członkostwa” i wykorzystać klauzule ekspulsacyjne – wykluczeniowe.

Niewątpliwie dyskusja nad poruszaną problematyką trwać będzie w doktrynie jeszcze długo, ponieważ bardzo trudno znaleźć przysłowiowy złoty środek rozstrzygający kolizję zasady *pacta sunt servanda*, zakazującej jednostronnych decyzji zwalniających państwo ze zobowiązań, z zakresem potencjalnego ograniczenia suwerenności państwa<sup>3</sup>. Wyjątki od tej reguły określa art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Dotyczy on naruszenia postanowień umowy, który to przypadek umożliwia państwu, w wypadku umowy bilateralnej, „powołanie tego naruszenia jako podstawy wygaśnięcia traktatu”<sup>4</sup>. W przypadku umowy wielostronnej wymagane jest natomiast jednomyślne porozumienie w kwestii wystąpienia podmiotu – strony z danej organizacji. Ponadto, na mocy art. 61 powyższej Konwencji, państwa mogą się powołać na okoliczności, które uniemożliwiają wykonanie traktatu<sup>5</sup>.

Zamieszczone powyżej rudymen tarne rozważania skłaniają do odpowiedzi na pytanie, jakie są możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej. Przede wszystkim należy zauważyć, że po pierwsze, do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Unia Europejska nie posiadała osobowości prawnej. Po drugie, w swym prawie pierwotnym zarówno Wspólnoty, jak również Unia nie posiadały przyjętych regulacji, które dotyczyłyby aktów wystąpienia. Nie oznaczało to wszakże, że ówczesne państwa – członkowie Wspólnot – Unii Europejskiej *ex iure* takiej możliwości były pozbawione. Wola wyjścia mogła się dokonać na podstawie wspomnianej wcześniej Konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych. Ponadto mimo braku regulacji bezpośrednio odnoszących się do możliwości

<sup>3</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 116.

<sup>4</sup> A. Górbiel, *op. cit.*, s. 23.

<sup>5</sup> S.M. Grochalski, *op. cit.*, s. 257.

wystąpienia w przypadku woli opuszczenia Wspólnot ówczesne państwo członkowskie mogło skorzystać z postanowień art. 48 TUE stanowiącego, że „rząd każdego z państw członkowskich lub Komisja może przedłożyć Radzie propozycje zmiany Traktatów, na których bazuje Unia [...]”<sup>6</sup>. W cytowanym artykule ukazana była również obligatoryjność postępowania. Pozytywna decyzja o wystąpieniu realizowałaby się w oparciu o „odwrócony” art. 49 TUE. Byłaby po prostu odwrotna w stosunku do procedury przyjęcia.

Możliwość podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii przez każde państwo członkowskie pojawiła się z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony. W Traktacie o Unii Europejskiej, w art. 50 ust. 1, po raz pierwszy *expressis verbis* stwierdzono: „Każde Państwo Członkowskie może zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”<sup>7</sup>.

Wraz z możliwością wystąpienia podano również, co prawda nie do końca precyzyjnie, procedurę konieczną dla skutecznego pozbawienia się członkostwa. W ust. 2: „Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”. W konsekwencji powyższych ustaleń po ich wypełnieniu w ust. 3 jednoznacznie określa się, że „Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu”<sup>8</sup>.

## **Instytucja referendum w prawnej optyce Wspólnot – Unii Europejskiej**

Wśród organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym Unia Europejska (wcześniej Wspólnoty) jest niewątpliwie szczególnym zjawis-

<sup>6</sup> B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2000, s. 80.

<sup>7</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 299.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

kiem – w historii organizacji tego typu aż po dzień dzisiejszy nie ma podobnego sobie odpowiednika. Charakteryzuje się bowiem zarówno cechami klasycznej organizacji międzynarodowej, ale też wykazuje, co prawda w stopniu ograniczonym, pewne cechy państwa, choć w żadnym razie, w bliższej czy bardziej odległej perspektywie, roli „superpaństwa” sprawować nie zamierza.

W prawie unijnym dla obywateli Unii *in gremio* w odniesieniu do Unii nie przewiduje się ani prawa, ani możliwości wyrażenia swojego zdania w drodze referendum. Nie przewiduje się tym samym konieczności legitymizowania postanowień Unii poprzez unijne referendum, którego uczestnikami, z mocy prawa, byłiby nie tyle mieszkańcy państw członkowskich, ale – *expressis verbis* – obywatele Unii Europejskiej.

Nie oznacza to jednak, że instytucja referendum jest dla Unii Europejskiej kategorią na wskroś abstrakcyjną czy nieistotną. Wręcz przeciwnie, referenda związane swymi pytaniami z Unią Europejską przeprowadzane były w poszczególnych państwach Unii (wcześniej Wspólnot). Również kwestia poszerzania Unii o nowe państwa członkowskie realizowała się poprzez tzw. referenda akcesyjne, które niejednokrotnie legitymizowały decyzje polityków czy określone regulacje prawne. Również negatywne wyniki przeprowadzonych referendów powodowały, że określone decyzje, regulacje prawne nigdy nie zaczęły obowiązywać<sup>9</sup>.

W tym kontekście, biorąc pod uwagę ostatnią dekadę XX w. i pierwsze dekady XXI w., należy wspomnieć, że od lat 90. w odniesieniu do przyjmowanych do Unii Europejskiej nowych państw, w kwestii decydowania przez społeczeństwo o ich przynależności do niej, zauważyć można pewną zmianę – wcześniejsze akcesje nie wymagały postępowania referendalnego. Na przykład Austria, Finlandia, Szwecja wstępowały do Unii Europejskiej na podstawie mandatu wynikającego z pozytywnych wyników przeprowadzonych w tych krajach referendach<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> S.M. Grochalski, *Wykorzystanie form demokracji bezpośredniej w procesach integracyjnych Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2008, s. 223–224.

<sup>10</sup> W przypadku Austrii, z uwagi na to, iż w ogóle przystąpienie tego państwa wymagało zmian w ustawie konstytucyjnej, konieczne było przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum. Przy frekwencji ponad 82% 12 czerwca 1994 r. prawie 67% Austriaków zdecydowało o członkostwie Austrii w Unii. Inaczej kwestia referendum wyglądała w przypadku aplikowania Finlandii do UE. Rząd fiński jeszcze przed złożeniem wniosku o wejście do Unii zapowiedział ogólnokrajowe referendum, które odbyło się w październiku 1994 r. Przy wysokiej, 70-procentowej frekwencji ponad 60% obywateli było za przystąpieniem do Unii. W czerwcu 1994 r., podczas szczytu Unii Europejskiej na greckiej wyspie Korfu, podpisano ze Szwecją traktat akcesyjny. Akceptację członkostwa oraz zgodę na członkostwo w Unii zgodnie ze szwedzkim prawem wyraził parlament po uprzednim przeprowadzeniu ogólnonarodowego referendum, które odbyło się w listopadzie 1994 r. Przy najwyższej w porównaniu z innymi państwami frekwencji (ponad 83%) niecałe 53% obywateli głosowało za przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Należy zaznaczyć, iż nie wszystkie referenda akcesyjne kończyły się wynikiem pozytywnym. W dwóch referendach dotyczących przystąpienia Norwegii do Unii Europejskiej obywatele tego państwa wyrazili na ten temat negatywną opinię<sup>11</sup>.

Podkreślić należy, że każde z zaprezentowanych powyżej referendów miało charakter bądź to opiniodawczy, bądź konsultacyjny. Tak więc wynik referendum nie wywołał bezpośrednio skutków prawnych, ale powodował (jak dotychczas) to, że parlamenty, podejmując formalną decyzję o przystąpieniu, kierowały się zawsze przede wszystkim wolą społeczeństwa – wolą swoich obywateli<sup>12</sup>.

Podobnie negatywny wynik referendum, tym razem w sprawie przyjęcia przez Szwecję wspólnej waluty euro, miał miejsce w 2003 r.<sup>13</sup> Tak jak w poprzednich przypadkach, referendum miało charakter jedynie konsultacyjny. Jednakże parlament szwedzki nie miał wątpliwości, jaką decyzję podjąć, w związku z czym Szwecja pozostała państwem członkowskim z derogacją dotyczącą udziału Szwecji w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>14</sup>.

Podkreślić należy, że powyższe decyzje obywatele wymienionych powyżej państw – jeszcze nie obywatele Unii Europejskiej – podejmowali we własnym imieniu i skutki tych decyzji dotyczyły tylko ich. Również skutki referendum w Szwecji w sprawie przystąpienia do strefy euro – referendum obywateli Szwecji i jednocześnie już obywateli Unii – podobnie jak w przytoczonych powyżej pozostałych przykładach, dotyczyły przede wszystkim obywateli szwedzkich.

Wydaje się, że odmiennie należy postrzegać instytucję referendum, w którym to decyzja jednego, dwóch państw skutkuje na państwa pozostałe. W tym wymiarze należy spojrzeć na kolejne referenda, które dotyczyły procedury przyjęcia przez państwa członkowskie traktatu z Maastricht, traktatu nicejskiego, amsterdamskiego czy tzw. Konstytucji dla Europy.

To, co obecnie charakteryzuje demokratyzm w Unii Europejskiej w odniesieniu przede wszystkim do tzw. prawa pierwotnego, to absolutnie ko-

---

<sup>11</sup> W pierwszym referendum z 1970 r. za wejściem Norwegii do Unii Europejskiej opowiedziało się jedynie niecałe 47% głosujących. Po 22 latach w kolejnym, drugim referendum w sprawie przystąpienia do Unii społeczeństwo Norwegii ponownie nie wykazało chęci do członkostwa. Frekwencja była bardzo wysoka – niemalże 90%, z czego za przystąpieniem opowiedziało się niecałe 48% obywateli tego kraju.

<sup>12</sup> K. Kukier, T. Ciszak, *Referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej – doświadczenia Austrii i krajów nordyckich*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 6, s. 75–82.

<sup>13</sup> Za przystąpieniem do unii walutowej opowiedziało się jedynie 42% głosujących.

<sup>14</sup> T. Ciszak, *Szwedzkie referendum w sprawie przyjęcia euro*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2003, nr 13, s. 47.

nieczna jednomyślność państw. W myśl art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej „zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”<sup>15</sup>. A zatem jednomyślność, jak również zgodna z prawem wewnętrznym państw – członków Unii „krajowa procedura konstytucyjna” są dla zmian traktatowych warunkiem *sine qua non*.

Prawo weta w procesie integracji europejskiej ukazuje z jednej strony swą pozytywną, z drugiej zaś negatywną rolę. Pozytywną – bo prawo to często słusznie uważa się za filar zachowania przez państwo członkowskie suwerenności, z kolei negatywną – bo jedno z państw, np. odrzucając w referendum przyjęcie traktatu, powoduje, że w rezultacie to, co przyjęły, zaakceptowały pozostałe państwa, staje się nieaktualne i trafia do przysłowiowego kosza. W przypadku tego rodzaju należy dostrzec ewidentną kruchość przyjętej procedury.

Ponad wszelką wątpliwość instytucja referendum niesie ze sobą określony stopień ryzyka. Chociażby z uwagi na fakt, że nie można do końca przewidzieć zachowania głosujących, pomimo że przeprowadzane w tym względzie sondaże i badania nastrojów społecznych wskazują na określony wynik<sup>16</sup>. Daje się bowiem zauważyć prawidłowość polegającą na tym, iż cokolwiek negatywnego działo się w Unii Europejskiej, to niemalże natychmiast przejawiało się to we wzroście negatywnego do niej ustosunkowania. Natomiast pozytywne działania Unii nie przekładają się na wzrost akceptacji w takim stopniu jak w przypadku ocen negatywnych. Poza tym postawy eurosceptyczne wcale nie muszą się proporcjonalnie rozkładać na całym terytorium Unii. Mogą się też – w obrębie państwa nieunitarnego – różnicować według kryterium narodowościowego. Negatywne wyniki referendum powodują, że w oparciu o art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej państwo to zablokuje wejście w życie jakiegokolwiek zmiany. Z taką sytuacją Unia spotkała się na początku dekady lat 90., kiedy to społeczeństwo francuskie było bardzo sceptycznie ustosunkowane do pogłębiania stosunków integracyjnych. Z podobną sytuacją mieliśmy również do czynienia w przypadku referendum w Irlandii związanego z przyjęciem Traktatu z Lizbony.

Przykładem procesu ratyfikacyjnego (poprzez referendum), w którym „dorobek prawny” został całkowicie odrzucony, był tzw. traktat konstytucyjny. Ten przypadek jest dowodem na to, że w coraz większym stopniu państwa odwołują się do referendum ogólnokrajowych, w ramach których narody mają się wypowiedzieć za przyjęciem bądź odrzuceniem

<sup>15</sup> J. Barcz, *op. cit.*, s. 298.

<sup>16</sup> J. Truszczyński, *Proces ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich*, [w:] *Demokracja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. 10.

traktatu. Wspominano już, że sam proces negocjacyjny, ustalanie tekstu traktatu, to żmudny i czasochłonny proces, w który angażują się eksperci, ministrowie, szefowie państw i rządów, lecz ratyfikowanie go to – jak niejednokrotnie dowodzi praktyka – jeszcze większe wyzwanie. Godne w tym miejscu podkreślenia jest, iż zarówno pierwszemu, jak i drugiemu etapowi nie można odmówić charakteru procesu demokratycznego. Prace Konwentu Europejskiego, samo podpisanie traktatu konstytucyjnego przez szefów państw i rządów, następnie proces ratyfikacyjny – są tego dobitnym przykładem.

Aby w jeszcze większym stopniu niż to było praktykowane dotychczas udemokratyzować legitymację traktatu konstytucyjnego, dziesięć z ówczesnych dwudziestu pięciu państw zdecydowało się poddać treść tego dokumentu bezpośredniej ocenie na drodze referendalnej. Można zatem zadać pytanie, co kierowało państwami, iż mimo spodziewanych trudności, konieczności organizacyjnych, wysiłku finansowego, w dodatku nie mogąc wykluczyć negatywnego efektu referendum, zdecydowały się na taką formę? Czy przypadkiem wybranie drogi ratyfikacyjnej poprzez referendum nie było swoistym „drugim dnem” – zakamuflowaną formą zgłoszenia weta?<sup>17</sup> Odpowiedzi na te pytania nie udzieliły wszystkie państwa, jako że referenda we Francji i w Holandii pokazały jednoznacznie, że wśród ich obywateli, będących jednocześnie obywatelami Unii, nie ma wystarczającej woli na przyjęcie rozwiązań i zobowiązań wynikających z tego traktatu. Tym samym w referendum te dwa państwa (ponieważ w pozostałych państwach referenda stały się już bezprzedmiotowe) wywołały skutki dla wszystkich pozostałych państw oraz ich obywateli, generalnie – dla obywateli Unii Europejskiej.

Referendum to z pewnością przykład demokratyzowania się procesów integracyjnych Unii Europejskiej. Co prawda, jak każda forma demokracji bezpośredniej, jeśli chodzi o wynik, może być zaskoczeniem dla decydentów, lecz jeśli oczekiwany, pozytywny rezultat się potwierdza, nadaje wówczas decyzjom władzy najwyższą z możliwych legitymację. Referenda to z jednej strony poważne obostrzenie, poważny rygor mogący wyhamować proces wchodzenia traktatów w życie, z drugiej zaś, pomimo wszystko, chęć poddania się ocenie, akceptacji, ale także nadzieja na uzyskanie możliwie najszerszego mandatu wydanego przez społeczeństwo.

Bezwzględnie – Unii Europejskiej nie można budować w oderwaniu od społeczeństw ani też bez uwzględnienia zasad demokracji. We wszystkich porządkach konstytucyjnych państw Unii Europejskiej odnajdujemy pośród pojęć „wolność”, „sprawiedliwość”, „prawa człowieka” również gwarancję wyborów jako niezbędnego elementu funkcjonowania demo-

<sup>17</sup> S.M. Grochalski, *Wykorzystanie form demokracji...*, s. 227–228.



kracji. Wymienione powyżej cechy współtworzą tzw. aksjologię prawa unijnego. Wolne wybory, legitymizujące działania władzy wewnątrz państwa, wpływają również na demokratyzację struktury instytucjonalnej i samych instytucji w Unii Europejskiej. Mimo że niejednokrotnie spotykamy się z określeniem „deficytu demokracji”, nie upoważnia nas to do stwierdzenia, że sama Unia, jej system instytucjonalny, to przykład narzucania woli państwom i społeczeństwom. Również w kwestii demokratyzacji instytucjonalnej Unii nie można stwierdzić, że demokracja jest tylko „swoistym wentylem bezpieczeństwa”, że jest spektakularnie wykorzystywana i jedynie legitymizuje różnego rodzaju plany i ich realizację – przez mało sprecyzowane siły<sup>18</sup>.

## Obywatel Wielkiej Brytanii – eksobywatel Unii Europejskiej

W ponad sześćdziesięcioletniej historii Wspólnot, obecnie Unii Europejskiej, wiele jest dat, którym można przypisać wydarzenie mające miejsce „po raz pierwszy”. Dotyczy to również omawianego zagadnienia. Pierwsza z takich dat to 1 listopada 1993 r. – wejście w życie traktatu z Maastricht, w którym to właśnie „po raz pierwszy” wprowadzono bezprecedensową w wymiarze prawnym kategorię obywatelstwa Unii Europejskiej. Ta nowa kategoria prawna została powołana do życia w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Artykuł 8 § 2 Traktatu stanowi: „Obywatele Unii korzystają z praw ustanowionych traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym”. W oparciu o postanowienia tego artykułu, na mocy § 1 przyznano *ex lege* obywatelstwo Unii wszystkim obywatelom państw członkowskich. Obywatelstwo to nie zastępuje obywatelstwa krajowego; posiada jedynie, co zostało *explicite* potwierdzone w art. 17 TWE, charakter akcesoryjny. Na podstawie powyższych ustaleń można zatem stwierdzić, że obywatelstwo Unii Europejskiej to więź prawna pomiędzy osobą fizyczną, będącą jednocześnie obywatelem państwa – członka Unii, a Unią Europejską. Wiąż tę należy rozumieć jako personalną, wzajemną, akcydentalną, zależną i pozorną<sup>19</sup>.

Obywatelstwo Unii Europejskiej, nie zastępując obywatelstwa państwa członka Unii, charakteryzuje się tym, że posiada zarówno formalny, jak i rzeczywisty wymiar. W sensie formalnym odnosi się ono do obywateli państw – członków Unii. Zawiera zatem w sobie z jednej strony na-

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 229–230.

<sup>19</sup> S.M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii – nowa kategoria prawna*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001, s. 48–61.

dawane jednostce przez wspólnotę polityczną – państwa ściśle określone prawa, wynikające przede wszystkim z realizacji obowiązującej w Unii zasady niedyskryminacji, z drugiej nadaje takie prawa, których poszczególne państwo nie mogłoby nadać. W tym kontekście instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej to w rzeczywistości bezprecedensowy krok w prawnomiędzynarodowych uregulowaniach pomiędzy państwami, przede wszystkim zaś przełom w dotychczasowym rozumieniu owej instytucji obywatelstwa. Żadna bowiem z dotychczas istniejących organizacji międzynarodowych nigdy nie zawierała w swoim działaniu chęci doprowadzenia do czegoś, co stanowiłoby chociażby namiastkę obywatelstwa.

Kolejne wydarzenie z serii „po raz pierwszy” to referendum w Wielkiej Brytanii, które odbyło się 23 czerwca 2016 r., a dotyczyło bezprecedensowego wydarzenia potocznie określanego mianem Brexit<sup>20</sup>. Wyniki referendum, wbrew przewidywaniom wielu obserwatorów (ostatnie przed referendum notowania wskazywały na kilkuprocentową przewagę zwolenników pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej), okazały się zaskakujące. Z opublikowanych wyników wynika, że 51,9% wyborców zagłosowało za opuszczeniem Unii, a 48,1% głosowało za pozostaniem we Wspólnocie. Jak podała brytyjska komisja wyborcza, za Brexitem opowiedziało się ponad 17,4 mln osób, a za pozostaniem w Unii Europejskiej 16,1 mln. Wielu zwolenników członkostwa w UE to mieszkańcy Szkocji i Irlandii Północnej, w których przeciwnicy Brexitu zdobyli większość<sup>21</sup>.

W kwestii skutków referendum to, jako efekt najważniejszego wymiaru demokracji bezpośredniej, obecnie pozostaje na absolutnym „pierwszym miejscu” i zapewne miejsce to będzie zajmowało jeszcze długo.

Po formalnym wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej przestaną to państwo obowiązywać ustalenia wynikające z *acquis communautaire*. Zapewne wyłącznie decyzją rządu Wielkiej Brytanii będzie pozostawienie sobie niektórych, wygodnych dla siebie rozwiązań, a odrzucenie tych, które zdaniem Brytyjczyków nie będą im przydatne czy też wydadzą się wręcz ograniczające ich państwo w obecnej, nowej sytuacji. Pełna decyzyjność dotycząca tego, co z *acquis communautaire* pozostawić, a co kontynuować, będzie wynikała jedynie z woli Wielkiej Brytanii. W tym względzie Unia Europejska będzie miała niewiele do powiedzenia (by nie rzec dosadniej: nic). Oczywiście, że o karcie przetargowej na pozostawienie takich czy innych rozwiązań prawnych może decydować zwłaszcza wolny rynek, odnoszący się już to do sfery pozytywnych skutków, już tylko do egoistycznych oczekiwań Wielkiej Brytanii. W tym kon-

<sup>20</sup> Brexit (skrót od ang. *Britain exit*) – neologizm oznaczający wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> <http://www.tvn24.pl/raporty/brytyjczycy-wybrali-brexit,606> (4.07.2016).

tekście – jak to już zostało wcześniej stwierdzone – może nastąpić kontynuacja wygodnych dla siebie regulacji prawnych, pozbawionych wszakże elementów wspólnoty, solidarności, pomocniczości. Nie można również w kontekście wystąpienia z Unii Wielkiej Brytanii nie wspomnieć o kilku możliwych paradoksach. Pierwszy z nich dotyczyć będzie języka angielskiego, który mimo tego, że w Unii Europejskiej nie będzie państwa, w którym ten język jest językiem narodowym, pozostanie – co oczywiste – nadal w powszechnym brukselsko-unijnym użyciu. Drugi z paradoksów, jak się wydaje, będzie dotyczył urzędników, funkcjonariuszy, europarlamentarzystów, których uposażenie pomimo braku wpłat członkowskich ze strony Wielkiej Brytanii zapewne nie ulegnie obniżeniu. Kolejny możliwy paradoks to struktura zatrudnienia funkcjonariuszy niższego szczebla. Należy przypuszczać, że i tu również obywatele brytyjscy, tak jak dotychczas, będą mieli sporą przewagę nad obywatelami pozostałych państw członkowskich.

Konsekwencje dla obywateli Wielkiej Brytanii nieposiadających obywatelstwa innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej będą jednoznaczne. Z chwilą dokonania się, zgodnego z przyjętą w Traktacie z Lizbony procedurą, wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii obywatele Wielkiej Brytanii przestaną być jednocześnie obywatelami Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony (wcześniej traktat z Maastricht) jednoznacznie bowiem podmiotowo określa, kto jest obywatelem Unii, a kto nie, co z kolei skutkuje tym, że zakres praw przysługujących obywatelom Unii określony w Traktacie w najmniejszym stopniu nie będzie dotyczył obywateli brytyjskich.

Jeżeli nawet można się zgadzać z poglądem, że obywatelstwo Unii Europejskiej jest w pewnej mierze niepełne, a unijni obywatele to bierny podmiot z ograniczonymi prawami i niewielkimi obowiązkami, jednak utrata tego zakresu praw w określonych życiowych sytuacjach może się okazać znacząca. Nie starając się hierarchizować poszczególnych uprawnień wynikających z obywatelstwa Unii, można bez popadania w przesadę sformułować stwierdzenie, że najważniejsze jest prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu<sup>22</sup>. Prawo to wywarło także znaczący wpływ na to, co można określić jako socjalną suwerenność państw. Spowodowało, że wszystkie osoby wypełniające definicję obywateli Unii mają prawo do korzystania, na takich samych zasadach, z wszelkich form pomocy socjalnej. W tym wymiarze Trybunał Sprawiedliwości bardzo często orzekał, że obywatel państwa członkowskiego legalnie zamieszkujący

<sup>22</sup> Szerzej zob. S.M. Grochalski, *Swoboda przemieszczania się i pobytu jako podstawowe prawo w wymiarze przedmiotowym obywatela Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015, s. 235–249.

na terytorium innego państwa członkowskiego wchodzi w zakres podmiotowy (*ratione personae*) stosowania postanowień Traktatu dotyczących obywatelstwa europejskiego<sup>23</sup>.

To nie przypadek, że prawo do swobody przemieszczania się i pobytu, którego obywatele Wielkiej Brytanii już jako nieobywatele Unii będą pozbawieni, zostało wymienione na pierwszym miejscu wśród uprawnień współtworzących zakres podmiotowy obywatelstwa Unii i to właśnie ono nie powinno podlegać krytycznej ocenie<sup>24</sup>.

Większość prawników zajmujących się charakterem prawnym obywatelstwa Unii Europejskiej nie ma wątpliwości, że prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu stanowi o istocie unijnego obywatelstwa i że to właśnie ono logicznie implikuje realizację kolejnych praw, choćby takich jak czynne i bierne prawo wyboru do Parlamentu Europejskiego, prawo w wyborach samorządowych, kwestie związane z prawem do zatrudnienia, z zabezpieczeniem społecznym, nabywaniem nieruchomości czy też z uznawalnością dyplomów<sup>25</sup>. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu stanowi dla każdego obywatela Unii bodaj najbardziej bezpośrednią, niekwestionowaną korzyść. Prawo obywatela Unii Europejskiej do bycia traktowanym na równi z obywatelami innego państwa członkowskiego, na terytorium którego przebywa, Trybunał potwierdzał w wielu orzeczeniach<sup>26</sup>. I przede wszystkim tego prawa, zgodnie z wynikiem referendum dotyczącym Brexitu, pozbawili się obywatele Wielkiej Brytanii – bowiem w ramach swobody przemieszczania się i pobytu oraz podejmowania zatrudnienia nie tylko obywatele Unii osiedlali się na Wyspach Brytyjskich, lecz również obywatele brytyjscy, w dość znacznej liczbie, podejmowali pracę i osiedlali się na stałe w innych państwach Unii<sup>27</sup>.

Realizacja wymienionych swobód to logiczna implikacja ze sfery uprawnień obywateli, bezpośrednio związana z zasadą swobodnego przepływu osób, która – w różnym stopniu, w zależności od sytuacji – nie byłaby możliwa bez wspólnotowych ustaleń. Również w kontekście swobody

<sup>23</sup> A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo w Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 411.

<sup>24</sup> J. Handoll, *Przekształcenie istniejących praw i obowiązków. Niedostatki status quo*, [w:] *Obywatelstwo europejskie. Rozważania*, red. A. Zieleniec, Warszawa 2003, s. 31–36.

<sup>25</sup> A. Cieleń, *Prawa i obowiązki obywatela UE w świetle prawa wspólnotowego*, [w:] *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, red. A. Cieleń, A. Szymański, Warszawa 2004, s. 53–59; zob. też B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 65–96.

<sup>26</sup> Np. w sprawie m.in. Martinez Sala (Sprawa C-85/96), w sprawie Schempp (sprawa C-403/03).

<sup>27</sup> Dowodem na powyższe niech będzie znacząca liczba emerytów brytyjskich osiedlających się we Francji, Hiszpanii czy Włoszech.

przemieszczania się nie należy zapominać o swobodzie nabywania nieruchomości, uznawalności dyplomów, a nade wszystko kwestiach dotyczących zagadnień unijnych regulacji związanych z prawem do zabezpieczenia społecznego. Również obywatel brytyjski, nawet legalnie przebywający na terytorium państwa członka Unii, nie będzie miał prawa wpływania na to, kto we władzach municypalnych sprawuje w jego imieniu władzę. Będzie jedynie biernym mieszkańcem płacącym lokalne podatki.

Wobec zaprezentowanych powyżej faktów niewątpliwie obywatel Wielkiej Brytanii jako eksobywatel Unii Europejskiej w rzeczywistości więcej traci niż zyskuje.

## Bibliografia

### Opracowania

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Cieleń A., *Prawa i obowiązki obywatela UE w świetle prawa wspólnotowego*, [w:] *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, red. A. Cieleń, A. Szymański, Warszawa 2004.
- Ciszak T., *Szwedzkie referendum w sprawie przyjęcia euro*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2003, nr 13.
- Górbiel A., *Prawo międzynarodowe. Źródła i materiały*, t. 2, Katowice 1970.
- Grochalski S.M., *Obywatelstwo Unii – nowa kategoria prawna*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001.
- Grochalski S.M., *Swoboda przemieszczania się i pobytu jako podstawowe prawo w wymiarze przedmiotowym obywatela Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015.
- Grochalski S.M., *Wykorzystanie form demokracji bezpośredniej w procesach integracyjnych Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2008.
- Grochalski S.M., *Zawieszenie, rezygnacja, wykluczenie państwa – członka Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006.
- Handoll J., *Przekształcenie istniejących praw i obowiązków. Niedostatki status quo*, [w:] *Obywatelstwo europejskie. Rozważania*, red. A. Zieleniec, Warszawa 2003.
- Kukier K., Ciszak T., *Referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej – doświadczenia Austrii i krajów nordyckich*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 6.
- Kuźniak B., Capik A., *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2000.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004.
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.
- Truszczyński J., *Proces ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich*, [w:] *Demokracja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2005.
- Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo w Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

### Źródła internetowe

<http://www.tvn24.pl/raporty/brytyjczycy-wybrali-brexit,606> (4.07.2016).

“BREXIT” – CONSEQUENCES FOR UK CITIZENS  
AS EX-CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION

**Abstract:** The results of the referendum regarding the UK leaving the European Union indicated that the majority of British citizens, who are also citizens of the EU, decided to leave the European Union. The citizens’ decision has serious legal consequences arising from Article 50 of the Lisbon Treaty.

This is the first case of a state leaving the European Union, which raises many questions. In the presented material, the institution of referendum is being analyzed as a form of direct democracy as well as, in this context, the effects of Brexit affecting directly the citizens of Great Britain – ex-citizens of the European Union.

**Keywords:** BREXIT REFERENDUM, THE EUROPEAN UNION CITIZENSHIP, DEMOCRACY, FREEDOM OF MOVEMENT