

## Brexit – konsekwencje prawne

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Instytut Polityki Społecznej UW

**STRESZCZENIE:** *Artykuł przedstawia konsekwencje prawne wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej na mocy art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *Brexit, Unia Europejska, konsekwencje prawne*

### Wstęp

23 czerwca 2016 r. obywatele Wielkiej Brytanii zagłosowali za wyjściem z Unii Europejskiej. Z formalnego punktu widzenia ostateczną decyzję podjął parlament Wielkiej Brytanii (*Brexit bill*, czyli the European Union (Notification of Withdrawal) Bill – ustawa uchwalona 13 marca 2017 r.).

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE musi być rozpatrywane w rozmaitych aspektach: politycznym, prawnym, społecznym i ekonomicznym. Wymaga analiz skutków tego procesu zarówno po stronie Zjednoczonego Królestwa, jak i po stronie UE i państw członkowskich. W opracowaniu przedstawiono główne ramy prawne tego procesu.

Na podstawie Traktatu z Lizbony uruchomienie procedury z art. 50 Traktatu o UE nastąpiło po notyfikacji zamiaru wyjścia Radzie Europejskiej, czyli 29 marca 2017 r. Następnie powinna być zawarta umowa o wyjściu (uwzględniająca ramy przyszłej współpracy), zawierana przez Radę większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Wyjście następuje w dniu wejścia w życie tej umowy lub 2 lata od notyfikacji o wyjściu<sup>1</sup>. Możliwy jest także scenariusz, że Rada Europejska i Wielka Brytania jednomyślnie podejmą decyzję o przedłużeniu tego okresu, tak więc wyjście może być rozłożone na lata.

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej będzie poprzedzone negocjacjami doty-

czącymi zarówno zasad wyjścia z UE, jak i ram przyszłych stosunków. Na szczycie Rady Europejskiej w dniu 29 kwietnia 2017 r. przyjęto wytyczne do negocjacji. Do chwili ostatecznego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej będą obowiązywać wszystkie regulacje unijne w zakresie swobody przepływu pracowników, w tym m.in. dotyczące dostępu do rynku pracy i zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wynikające z Traktatu z Lizbony oraz liczne akty prawa wtórne, w tym rozporządzenia i dyrektywy.

Dla zrozumienia stanu prawnego kwestii wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej poniżej zacytowano art. 50 Traktatu z Lizbony, który szczegółowo ustala zasady tego wystąpienia. Jego zastosowanie nastąpi po raz pierwszy w historii UE.

*Art. 50. Wystąpienie z Unii*

1. *Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.*
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 UE. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.*

<sup>1</sup> Zakłada się, że będzie to koniec marca 2019 r.

3. *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 jednomyslnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.*
4. *Do celów ustępów 2 i 3 członkowie Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa. Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu UE.*
5. *Jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49<sup>2</sup>.*

Przed wejściem w życie art. 50 TUE nie było wyraźnej podstawy zapisanej w traktatach dotyczącej procedury wyjścia z Unii Europejskiej. Możliwe było jedynie wystąpienie z tej organizacji na podstawie ogólnych zasad międzynarodowego prawa traktatów<sup>3</sup>. Zgodnie z wiedeńską Konwencją o prawie traktatów z 1969 r.<sup>4</sup> państwo członkowskie, na podstawie uzgodnienia warunków wystąpienia z innymi państwami, może wyjść z UE. Na podstawie procedury zawarcia traktatu rewizyjnego dалоby się ustalić taką procedurę wyjścia, która wymagałaby traktatowego ustalenia.

W literaturze przedmiotu poddaje się w wątpliwość kwestię samodzielnego wystąpienia z Unii Europejskiej, bowiem pociągałoby to za sobą polityczne, ekonomiczne i finansowe skutki dla takiego państwa.

Konieczności uregulowania procedury wystąpienia państwa członkowskiego pojawiła się *de facto* w trakcie uzgodnień i negocjacji nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (zwanym traktatem konstytucyjnym)<sup>5</sup>. Wprowadzenie tej procedury podyktowane było potrzebą zerwania z negatywną opinią na temat Wspólnoty, a później UE, jako „ulicy jednokierunkowej” bez możliwości wyjścia. Miało również na celu rozprawienie się

z obiegowymi poglądami, że brak tej procedury jest przejawem deficytu legitymacji politycznej UE. Trzeba dodać, że treść art. 50 Traktatu z Lizbony całkowicie odpowiada treści art. 60 traktatu konstytucyjnego, poza zmianami redakcyjnymi.

Należy podkreślić, że wystąpienie z UE dotyczy całego spektrum regulacji i nie ma mowy o jakimś częściowym wystąpieniu, ponieważ proces akcesji obejmował także całość praw i obowiązków państwa członkowskiego UE, choć oczywiście występują pewne derogacje czasowe w niektórych z tych obszarów.

Zgodnie z art. 50 TUE tak naprawdę wyjście z Unii Europejskiej następuje po podjęciu formalnoprawnej decyzji w państwie członkowskim i zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi tego państwa. Jest to wyłączna kompetencja państwa członkowskiego (ust. 1). Państwo członkowskie, które występuje z UE, notyfikuje zamiar wystąpienia Radzie Europejskiej (ust. 2) i jest to moment rozpoczęcia formalnej procedury wystąpienia.

Z merytorycznego punktu widzenia istotne jest to, że przed referendum Wielkiej Brytanii nie podjęła dyskusji ani nie sformułowała merytorycznego modelu relacji między Unią a nią jako państwem trzecim. Powstaje zatem pytanie, jakie będą to relacje. Na podstawie art. 50 ust. 2 TUE będą ustalone warunki wystąpienia, które mają określić stosunki prawne i polityczne między UE a Zjednoczonym Królestwem. Ten model relacji będzie również podlegał negocjacom. Decydujący głos należy do Wielkiej Brytanii, która powinna zaproponować jakiś model tych relacji, aczkolwiek lepszą pozycję w tych negocjacjach będzie miała Unia.

Należy się zastanowić nad modelem powyższych relacji między Unią a Wielką Brytanią. W literaturze przedmiotu<sup>6</sup> prezentuje się wiele modelowych propozycji uregulowania w przyszłości stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem, począwszy od takich skrajności, jak zachowanie dotychczasowych zasad, czyli swobody przepływu towarów, usług,

<sup>2</sup> Zob. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom III, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 50 i n.

<sup>3</sup> Szczegółowe informacje na ten temat w: A. Wyrozumska, *Komentarz do art. 50 TUE*, w: H.J. Blank (red.), S. Mangiameli, *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Berlin-Heidelberg 2013, s. 1388.

<sup>4</sup> DzU z 1990 r., nr 74, poz. 439.

<sup>5</sup> Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

<sup>6</sup> G. Uścińska, *Brexit – konsekwencje prawne i społeczne dla rynku pracy i zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 10, s. 1–5 oraz artykuł S. Robertsa w tym numerze.

osób i kapitału, aż po skrajne propozycje oparte na wolnym przepływie handlu (WTO). Oznacza to, że skala wyzwań po stronie brytyjskiej dotycząca zachowania swojego *status quo* jest ogromna. Przewidzieć należy bowiem skutki polityczne, ekonomiczne i prawne każdego z tych modeli. Niestety, w niektórych modelach nie będzie to możliwe.

Również po stronie UE i państw członkowskich skala wyzwań jest ogromna. Dotyczy to np. kwestii zachowania jak największych korzyści w związku z wyjściem Wielkiej Brytanii i jak najmniejszych kosztów tego procesu. Także Unia musi rozpatrywać konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii w różnych płaszczyznach. Po pierwsze, trzeba mieć na uwadze koszty instytucjonalne. Od momentu ogłoszenia wyjścia z Unii Wielka Brytania nie będzie mogła formalnie uczestniczyć w pracach organów unijnych. Po drugie, powstają koszty w zakresie przedmiotowym, np. bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne, prawa socjalne. Wszystkie te obszary muszą być przeglądane z punktu widzenia braku Wielkiej Brytanii w Unii. Po trzecie, trzeba pamiętać o uwarunkowaniach negocjacyjnych – jeżeli proces negocjacyjny będzie się przeciągał, może to wpłynąć na ograniczenia w funkcjonowaniu organów unijnych, które zamiast bieżących problemów będą się zajmowały procesem negocjacyjnym ze szkodą dla innych obszarów działania Unii Europejskiej, co również będzie miało swoje konsekwencje finansowe.

Niewątpliwie proces negocjacyjny ma doprowadzić do zawarcia umowy dotyczącej wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE. Punktem wyjścia tej umowy są zapisy art. 50 TUE (ust. 1, 2 i 3). Umowę o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej zawiera Unia i nie jest to umowa *actus contrarius* (czyli podpisana umowa nie może wprowadzić żadnych zmian w traktacie akcesyjnym). Zdanie 2 ust. 2 jednoznacznie stwierdza, że *Unia prowadzi negocjacje i zawiera z państwem występującym umowę w sprawie wystąpienia*. Te sformułowania traktatu wskazują na samodzielną rolę UE jako organizacji

międzynarodowej, na uprawnienia do bycia stroną procesu wystąpienia i elastycznego określenia warunków tego wystąpienia. Tak też podaje się w literaturze przedmiotu<sup>7</sup>.

Jeżeli wytyczne dotyczące prowadzenia negocjacji określa Rada Europejska, to oznacza to, że w proces ten zaangażowani są szefowie państw lub rządów, którzy monitorują i nadzorują ten proces, będąc członkami tej Rady. Z kolei rola KE polega na faktycznym przeprowadzeniu negocjacji z państwem występującym. Wyznacza ona również negocjatora, którego będzie wspierał komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich<sup>8</sup>.

Po wynegocjowaniu umowy o wystąpieniu Rada UE podejmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy o wystąpieniu. Decyzja ta kończy negocjacje (zdanie 4 ust. 2 art. 50 TUE).

Zdanie 4 ust. 2 art. 50 TUE wyraźnie zastrzega, że związanie się umową UE wymaga zgody Parlamentu Europejskiego. W literaturze przedmiotu podaje się – mimo braku wyraźnych postanowień traktatowych – że w tym głosowaniu nie powinni brać udziału parlamentarzyści brytyjscy.

Na końcu projekt umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej podlega weryfikacji ze strony Trybunału Sprawiedliwości co do zgodności z traktatami UE. Z takim wnioskiem może wystąpić każde państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej czy Komisja Europejska. Natomiast z takim wnioskiem nie może wystąpić Zjednoczone Królestwo.

Termin wejścia umowy w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest bardzo ważny, bo zgodnie z art. 50 ust. 3 *od tego dnia traktaty przestają mieć zastosowanie do tego państwa*. Treść tego zapisu może oznaczać, że w ciągu możliwych dwóch lat od notyfikacji przez Zjednoczone Królestwo zamiaru wyjścia z UE może nie zostać wynegocjowana umowa tego wystąpienia, ale może być ono skuteczne. Jeśli umowa dotycząca wyjścia nie zostanie podpisana w ciągu dwóch lat od momentu notyfikacji, Rada Europejska może

<sup>7</sup> J. Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2016, nr 4, s. 4–14.

<sup>8</sup> Na głównego negocjatora do przygotowania i przeprowadzenia negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem w trybie art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej został wyznaczony Michel Barnier. To francuski polityk, były minister rolnictwa oraz minister spraw zagranicznych, parlamentarzysta krajowy i europejski, członek Komisji Europejskiej ds. rynku wewnętrznego i usług (1999–2004, 2010–2014).

w porozumieniu z danym państwem członkowskim podjąć jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

Przedmiot umowy o wystąpieniu będzie ustalony w wyniku procesu negocjacji, chociaż ograniczenia tego zakresu wynikają z art. 50 TUE. Ograniczenia te są związane również z kompetencją UE do zawierania umów międzynarodowych. Obejmuje ona zakres wyłącznych kompetencji UE na podstawie art. 3 ust. 1 TFUE, m.in. dotyczących unii celnej, zasad konkurencji, polityki pieniężnej państw strefy euro, wspólnej polityki handlowej. Są to obszary, do których może się odnosić umowa dotycząca wystąpienia Wielkiej Brytanii.

Umowa ta nie będzie mogła obejmować takich obszarów, które wymagają wydania aktu ustawodawczego UE (art. 3 ust. 2 TFUE). Natomiast może odnosić się do spraw prawa instytucjonalnego czy problemów związanych z zatrudnieniem obywateli brytyjskich jako urzędników unijnych. Ten zakres przedmiotowy umowy o wyjściu powinien być starannie dostosowany do uprawnień traktatowych Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o zawieranie umów międzynarodowych. Można przyjąć, że będzie to albo szerokie podejście, albo techniczne, wynikające tylko z formalnoprawnych przesłanek.

Trzeba dodać, że zawsze obok takich procedur pojawiają się umowy towarzyszące. Czę-

sto umowy te przekraczają kompetencje UE i będą zawierane między państwami członkowskimi a Zjednoczonym Królestwem. To wszystko jest jednak uzależnione od przyjętego modelu dotyczącego wyjścia – szerokiego lub zawężającego (zob. art. S. Robertsa w tym numerze).

W związku z Brexitem trzeba będzie przeprowadzić zmiany w traktatach stanowiących podstawę UE co najmniej w zakresach wymagających wykreślenia postanowień dotyczących Wielkiej Brytanii jako państwa członkowskiego UE. Oznacza to, że traktat rewizyjny musi się odnieść do traktatu lizbońskiego i prawa pochodnego. Zmiany te muszą być przeprowadzone co najmniej w minimalnym zakresie. Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim może podjąć jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu. Może to nastąpić w postaci protokołów rewizyjnych.

Wszystkie kwestie związane z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii mógłby zawierać traktat rewizyjny. Jednak – jak słusznie podaje się w literaturze przedmiotu – traktat ten nie mógłby być przyjęty z zamiarem reform w Unii Europejskiej dotyczących relacji między państwami członkowskimi a strukturami unijnymi, w tym między Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi, czy reformy innych organów UE.

#### LITERATURA

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.  
 Barcz J., *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2016.  
 Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A. (red. nauk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom III, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.  
 Uścińska G., *Brexit – konsekwencje prawne i społeczne dla rynku pracy i zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 10.  
 Roberts S., *The UK and Social Security Coordination after Brexit: Reinventing the Wheel or Mad Hatter's Tea Party?*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2017, nr 6.  
 Wyrozumska A., *Komentarz do art. 50 TUE*, w: H.J. Blank (red.), S. Mangiameli, *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Berlin-Heidelberg 2013.

## Brexit – legal consequences

GERTRUDA UŚCIŃSKA

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

**SUMMARY:** *The paper analyses the legal consequences of the British withdrawal from the European Union in accordance to article 50 of the Treaty on Euro.*

**KEY WORDS:** *Brexit, European Union, legal consequences*