



■ Na drodze do *Brexitu*

Bogdan Koszel

Wielka Brytania w powojennych dziejach Europy nie była siłą napędową jej procesów zjednoczeniowych, chociaż to stamtąd, ze strony byłego premiera Winstona Churchilla wyszedł jeden z pierwszych silnych impulsów integracyjnych. To też konserwatyści brytyjscy pod wodzą Edwarda Heatha, dobrze znającego europejskiej realia, wprowadzili Wielką Brytanię w 1973 r. do EWG. Jego następcy - Margaret Thatcher i John Major należeli już do największych krytyków pogłębienia integracji europejskiej. Odpowiadała im Unia Europejska ograniczona do strefy wolnego handlu, gdzie bez przeszkód można byłoby sprzedawać brytyjskie produkty przemysłowe. Wielka Brytania nie stała się członkiem unii walutowo-gospodarczej, choć bez przeszkód wypełniła kryteria konwergencji. W 1997 r. rządy objął Tony Blair, stojący na czele zreformowanej Partii Pracy, ale jego obietnice, podobnie jak wcześniej Majora, usadowienia Wielkiej Brytanii w „sercu Europy” okazały się bez pokrycia. W Londynie m.in. torpedowano wzmocnienie unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz odrzucano Konstytucję dla Europy.

Po dziesięciu latach rządów T. Blaira i Partii Pracy, w 2010 r. torysi ponownie objęli władzę (współ z liberałami), a premierem został eurosceptyczny David Cameron. Już na szczycie Rady Europejskiej 8-9 grudnia 2011 r., kiedy zapadła decyzja o przyjęciu paktu fiskalnego, Cameron, grożąc wetem w sprawie zmiany traktatu lizbońskiego, swoją zgodę na reformy w strefie euro uzależnił od specjalnych gwarancji dających Londynowi prawo do nietykalności ich usług finansowych. Występując 31 stycznia 2012 r. w Izbie Gmin, nie określił siebie przeciwnikiem paktu, a jedynie zastrzegł, że nie może on „szkodzić konkurencyjności UE, ani zagrażać wspólnemu rynkowi”. Unia Europejska też powinna sama rozwiązać problemy ze strefą euro. W jego opinii pakt fiskalny nie powinien wyłonić żadnej formalnej wewnętrznej grupy w UE, gdyż wymagałoby to zmiany traktatów.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 234/2016
15.04.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Taka postawa wywołała w Niemczech krytykę, gdyż uważano, że Cameron rozbija europejską solidarność w trudnym okresie próby dla strefy euro. W najbardziej skrajnych opiniach domagano się usunięcia Brytyjczyków z Unii Europejskiej, ponieważ hamują proces integracji i budowę zjednoczonej Europy. W trakcie wizyty brytyjskiego premiera w czerwcu 2012 r. w Berlinie kanclerz Angela Merkel nawet nie próbowała wpływać na zmianę brytyjskich decyzji. Cameron przyrzekł jedynie pomoc w walce z kryzysem strefy euro, by zabezpieczyć „zdrowy wzrost gospodarczy” w Europie. Z kolei prasa brytyjska nie pozostawała dłużna i broniąc premiera, alarmowała o hegemonistycznych ciągach Niemiec i ich próbach podporządkowania sobie całej Europy, co od dawna miało być ich marzeniem. Dziennik „Guardian” (9.12.2011) podsumowywał ostrzegawczo, że kiedy „opadnie kurz, wyłoni się zimna nowa Europa z Niemcami na czele”.

W przemówieniu z 23 stycznia 2013 r. premier Cameron po raz pierwszy zasygnalizował możliwość opuszczenia UE przez Wielką Brytanię i poddanie tej kwestii do rozstrzygnięcia w referendum. Skrytykował eurobiurokrację, skostnienie unijnych instytucji oraz funkcjonowanie strefy euro, domagał się większej konkurencyjności na rynkach i innowacyjności. Za konieczne uważał zmiany unijnych traktatów w pożądanym przez niego kierunku.

Premier pod presją eurosceptycznego skrzydła we własnej Partii Konserwatywnej oraz pod wpływem wzrostu popularności antyunijnej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (*UKIP*) obiecał, że doprowadzi do renegocjacji warunków brytyjskiego członkostwa w UE i wymusi ustępstwa na rzecz Londynu.

Po wyborach parlamentarnych 8 maja 2015 r., kiedy konserwatyści zdobyli większość w Parlamencie i możliwość samodzielnych rządów, Cameron z odnowionym mandatem zaczął naciskać na liderów unijnych, by ci zgodzili się na reformę traktatów. W przeciwnym razie do 2017 r. na Wyspach zostanie rozpisane referendum w sprawie pozostania Wielkiej Brytanii w UE. Szefowie instytucji unijnych powtarzali jednak, że są gotowi wyjść naprzeciw oczekiwaniom Wielkiej Brytanii, ale odrzucają możliwość negocjacji dotyczących fundamentalnych swobód w UE, a zwłaszcza zasady swobodnego przepływu osób. Z pewnością sytuacja premiera była trudna. Aby zadowolić eurosceptyków we własnych szeregach, musiałby domagać się radykalnej rewizji unijnych traktatów, na co wśród partnerów w Unii nie było zgody. Znany niemiecki publicysta i redaktor naczelny tygodnika „Die Zeit” (5.06.2015) Theo Sommer określił to jako kwadraturę koła, z której trudno będzie się Cameronowi wyplątać.

Niemcy z dużym dystansem i pragmatycznie podchodzili do enuncjacji brytyjskiego premiera, traktując to w pierwszej kolejności jako element wewnętrznej walki politycznej i środek presji na Brukselę. Mieli świadomość odrębnej pozycji Zjednoczonego Królestwa w UE i tego, że w przeszłości trzeba było zawsze być przygotowanym na zastępcze, prowizoryczne rozwiązania dla Londynu. Podzielali sporą część brytyjskich zastrzeżeń dotyczących nadmiernej omnipotencji unijnych instytucji, funkcjonowania konkurencyjności i konieczności wzmocnienia zasady subsydiarności. Kanclerz Merkel uważała, że możliwy jest kompromis, nie wykluczający zmiany traktatów.

Podczas konsultacji francusko-niemieckich przed szczytem Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r. Merkel i prezydent F. Hollande uzgodnili, że pakt fiskalny i kwestia

usprawnienia funkcjonowania strefy euro nie muszą podlegać zmianom traktatowym. Propozycje francusko-niemieckie określiły kierunek przyszłej unijnej polityki. Mówiły o konwergencji gospodarczej, podatkowej i społecznej, łącząc niemiecki nacisk na stabilność monetarną z francuskimi postulatami o większe inwestycje i zatrudnienie.

Po wyborach, w maju 2015 r. premier Cameron odwiedził Holandię, Francję, Polskę i Niemcy, szukając poparcia dla swych planów dotyczących zmian w funkcjonowaniu UE. Po spotkaniu w Berlinie ustalono, że możliwe jest rozpoczęcie negocjacji nad zmianą traktatów w wybranych obszarach, ale Niemcy dali wyraźnie do zrozumienia, że nie wyrażą zgody na rozwiązania, które podważałyby sens istnienia Jednolitego Rynku Wewnętrznego - kręgosłupa UE. W pełni podzielali jednak opinie premiera co do nadużywania przez zatrudnionych w bogatych krajach UE świadczeń socjalnych, niezbędności reformy polityki imigracyjnej i konieczności nowych regulacji na rynku pracy. Brytyjczycy domagali się traktatowego zapisu w sprawie ograniczenia dostępu do świadczeń w miejscu pracy dla imigrantów z UE, gdyż obawiali się procesów przed Trybunałem Sprawiedliwości w UE w związku z naruszeniem unijnych przepisów w zakresie swobodnego przepływu osób.

Podczas unijnego szczytu w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Cameron oficjalnie zakomunikował członkom Rady Europejskiej, że planowane w jego kraju referendum powinno rozwiązać wątpliwości, które Brytyjczycy mają w sprawie swej obecności w UE. Podkreślił, że obywatele jego kraju chcą mieć ostatnie słowo odnośnie do tego, „czy zostają i reformujemy UE, czy nie”.

Na początku stycznia 2016 r. premier Cameron przybył do Wildbad Kreuth na rozmowy z kierownictwem CSU. Głównym tematem była wprowadzenie sprawy uchodźców, ale zarząd partii z dużą życzliwością odnosił się do niektórych postulatów Camerona dotyczących wzmocnienia zasady subsydiarności w Unii Europejskiej, wzmocnienia parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE i ograniczenia zasiłków rodzinnych dla cudzoziemskich pracowników.

Porozumienie z Londynem wypracowano 18-19 lutego 2016 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej, po wielogodzinnych trudnych debatach. Premier Cameron był zdania, że wynegocjowano korzystną dla wszystkich ugodę, która dawała Wielkiej Brytanii specjalny status w Unii Europejskiej. Wyłączała ją z dalszego pogłębiania integracji europejskiej i sprawiała, że „nigdy nie będzie ona częścią europejskiego superpaństwa”. Wielka Brytania miała czerpać pełne korzyści ze wspólnego rynku, bez konieczności przystąpienia do strefy euro, a jej interesy gospodarcze zostały odpowiednio zabezpieczone. Premier zastrzegł, że Wielka Brytania będzie poza tymi rozwiązaniami unijnymi, które nie są dla niej korzystne, jak np. otwarte granice czy programy pomocowe dla państw znajdujących się w kłopotach finansowych. Odpowiedzialność za sektor finansowy w Wielkiej Brytanii pozostawać miał w rękach Banku Anglii, a euro nie byłoby jedyną oficjalną walutą UE.

Jednym z najtrudniejszych problemów negocjacji były żądania Londynu dotyczące ograniczeń w dostępie do świadczeń socjalnych dla imigrantów z innych krajów UE. Kompromis przewidywał m.in. możliwości zwalczania nadużyć przy korzystaniu z systemu socjalnego, a także możliwość wprowadzania ograniczeń w dostępie do świadczeń. Nowo przybyli imigranci z innych państw UE będą przez cztery lata dochodzić

do pełnego wymiaru nieskładkowych świadczeń pracowniczych. Ten hamulec będzie mógł być utrzymywany przez siedem lat, czyli do 2024 r., jeżeli zostanie aktywowany już za rok. Wprowadzona zostanie także możliwość dopasowywania wysokości wypłacanych imigrantom z innych krajów unijnych zasiłków na dzieci mieszkające poza Wielką Brytanią proporcjonalnie do kosztów życia w ich krajach pochodzenia.

Cameron uważał, że spełnione zostały postulaty brytyjskie, w związku z czym będzie on rekomendować pozostanie Zjednoczonego Królestwa w UE i „czerpanie wszystkiego co najlepsze z obu światów”. Na szczycie kanclerz Merkel wyraziła uspokajającą opinię, że Wielka Brytania nie osiągnęła zbyt wiele, trudno mówić o jakichś nadzwyczajnych koncesjach ze strony UE i najważniejsze jest, że zaistniała możliwość zatrzymania Zjednoczonego Królestwa w UE.

Praktycznie natychmiast po zakończeniu obrad Rady Europejskiej Cameron zakomunikował, że referendum na Wyspach Brytyjskich odbędzie się 23 czerwca 2016 r., co rozpętało kolejną falę dyskusji i spekulacji na temat ewentualnych scenariuszy dla UE i Wielkiej Brytanii po tym terminie. Niemcom, podobnie jak pozostałym państwom unijnym zależy na dalszej obecności Brytyjczyków w UE. Dla Berlina, w wymiarze politycznym, wystąpienie Brytyjczyków z UE oznaczałoby konieczność dalszego zacieśnienia współpracy z Francją, dla Paryża oznaczałoby, że będzie nadal skazana na Niemcy. Inni członkowie też nie pragną *Brexitu*, gdyż skazywałoby to Unię Europejską na dominację w niej Niemiec i Francji.

W Berlinie istnieje świadomość, że koszty *Brexitu* byłyby wysokie. Wielka Brytania jest trzecim co wielkości unijnym państwem (12,5% unijnej populacji), wnoszącym 14% całego unijnego PKB. Gdyby Brytyjczycy opuścili UE, zachwiany zostałby jej rynek wewnętrzny, gdyż należałoby wprowadzić cła. Oznaczałoby to straty dla niemieckiego eksportu, ponieważ w 2014 r. Wielka Brytania była trzecim co do wielkości po USA i Francji odbiorcą niemieckich towarów (84,1 mld euro). Pojawiłyby się trudności z przepływem kapitału, który dotąd w dużym stopniu obsługiwało londyńskie City. UE utraciłaby potęgę atomową, co osłabiłoby Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Zmniejszyłaby się ranga i pozycja UE w świecie.

Niemcy zgodnie wskazują, że to sami Brytyjczycy mają najwięcej do stracenia. Londyn aspiruje do globalnej roli, której nie będzie odgrywał, pozostając poza UE. Dotkliwie ukazał to już konflikt sueski w 1956 r. Ważne jest stanowisko anglosaskich sojuszników. Podczas wizyty premiera Camerona w USA w czerwcu 2015 r. prezydent Barack Obama dał mu jednoznacznie do zrozumienia, że Wielka Brytania powinna pozostać w UE, gdyż m.in. jest traktowana przez USA jako pomost do ogromnego rynku europejskiego. Niektórzy niemieccy eksperci ostrzegają, że rozwód Londynu z UE może przyczynić się do rozpadu samego Zjednoczonego Królestwa. Nietrudno zauważyć, że Szkocja widzi w Unii Europejskiej gwarancję równowagi w jej relacjach z Anglią i w przypadku *Brexitu* może ponownie domagać się referendum niepodległościowego. Wyjście Szkocji z unii z Anglikami groziłoby rozpadem Zjednoczonego Królestwa. Dramatycznie też może ukształtować się sytuacja w proeuropejskiej Irlandii, ponieważ wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej mogłoby na nowo rozpętać konflikt w Irlandii Północnej.

Na razie głosy zwolenników i przeciwników *Brexitu* rozkładają się mniej więcej po połowie. Czerwcowe głosowanie nad przyszłością Wielkiej Brytanii w UE będzie obserwowane w całej Europie. Nad Renem i Szprewą słychać głosy, że zwycięstwo orędowników *Brexitu* może być problemem dla zapatrzonych na Zjednoczone Królestwo zorientowanych wolnorynkowo, antyfederalistycznie, liberalnych Skandynawów (zwłaszcza Duńczyków) czy Holendrów. Niemcy podzielają zdanie Brytyjczyków o „preregulowaniu” Unii Europejskiej i niezbędności reform. W lutowym porozumieniu z Londynem upatrują też korzyści dla siebie w postaci ograniczenia zasiłków, widzą w Brytyjczykach przeciwwagę dla etatystycznych i socjalistycznych zapędów Francji i państw południa Europy. Zastanawiając się nad możliwymi przyszłymi scenariuszami rozważa się również taki, że gdyby doszło do *Brexitu*, załamania się porozumienia z Turcją w sprawie uchodźców, wznowienia kontroli na przejściach granicznych i tym samym upadku strefy Schengen, wzrostu nastrojów antyunijnych w wielu krajach, rząd niemiecki zacieśni współpracę z Francją i historycznymi państwami Wspólnot Europejskich w ramach tzw. twardego rdzenia integracji.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Bogdan Koszel - prof. zw. dr hab., kierownik Zakładu Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu, redaktor naczelny „Rocznika Integracji Europejskiej”.