

Arkadiusz RADWAN

Instytut Allerhanda, Kraków
radwan@allerhand.pl

Hans-Bernd SCHÄFER

Bucerius Law School, Hamburg
hans-bernd.schaefer@law-school.de

ADVOCATUS POPULI ADVOCATUS DIABOLI – O PRAWIE, ARGUMENTACH I STRATEGIACH STRON NEGOCJUJĄCYCH BREXIT¹

ABSTRACT *Advocatus populi and advocatus diaboli – on law, arguments and strategies in Brexit negotiations²*

The decision on leaving the EU was driven by identity politics rather than sober economic considerations. The British government will have to reconcile the political expectations of the voters (red lines) with their long term economic aspirations, as it will be accountable towards the electorate for delivering both. The two-years sunset clause elicits the specter a hard Brexit scenario with the UK ending up as Union's uncushioned dropout. The failure to work out any

¹ Artykuł aktualny na dzień złożenia manuskryptu (8 września 2017 r.). Arkadiusz Radwan pragnie podziękować Johnowi Armourowi i Horstowi Eidenmüllerowi, organizatorom konferencji „Negotiating Brexit”, St. Hugh's College, University of Oxford (17 marca 2017 r.), oraz wszystkim uczestnikom tej konferencji za dyskusję oraz uwagi do tez przedstawionych przez autora, których część została wykorzystana w niniejszym artykule. Podziękowania należą się także Rafałowi Zakrzewskiemu za cenne uwagi oraz Natalii Leśnej za asystę badawczą. Wszelkie ewentualne omyłki czy uchybienia obciążają wyłącznie autorów.

² The paper reflects the state of affairs as of the date of the submission of the manuscript (September 8th, 2017). Arkadiusz Radwan would like to extend thanks to John Armour and Horst Eidenmüller, the convenors of the „Negotiating Brexit” – conference held at St. Hugh's College, University of Oxford (March 17th, 2017) as well as to all conference participants for discussion and their valuable remarks on the theses presented by the author, of which some found their way into this paper. Thanks is also owed to Rafał Zakrzewski for his valuable comments and to Natalia Leśna for research assistance. Any errors or omissions remain authors' sole responsibility.

withdrawal agreement, *ergo* UK downgrading to a mere WTO status makes up the BATNA for the negotiating parties. From the day of the notification made pursuant to Article 50 TEU, this BATNA looms larger for the UK than it does for the EU-27, as the costs of losing the access to the other party's market are estimated to be much higher for London than for Brussels. Avoiding hard Brexit will only be possible if a new model of future EU-UK trade relations will be worked out. The cost calculation for EU-27 cannot be limited to a 'single game' (one-stage strife) but it has to take into account the influence of the negotiated outcome on future behaviour of other players to the game, i.e. the remaining MS. Both parties remain in a confrontational logic. They resort to entering a chicken game – a negotiation strategy of signalling a limited room for manoeuvre. The main demands of the *Leave* camp are now being taken by the British government for red-lines supposed to be limiting London's array of acceptable negotiation outcomes (*Brexit means Brexit*). On the other hand, the EU-27, as a heterogeneous group of countries remains inherently unpredictable, which may be also perceived as a structural narrowing of Brussels' room for manoeuvre. Thus, contrary to the received wisdom, the London's *divide et impera* strategy would easy turn counter-effective. A tension that exists between meeting voters' political expectations on the one side, and safeguarding country's long-term economic prosperity on the other, makes any possible tradeoff hard to accept. A strategy capable of reconciling these conflicting premises would be for London to strive to prevail in political symbolism while at the same time accept far-going concessions in the real sphere by allowing the EU-UK economic integration to be upheld through UK continued Club's 'membership in disguise'. The most probable outcome of the Brexit negotiation will be the adoption of a comprehensive free trade agreement. It is unlikely for the withdrawal agreement and/or for the future EU-UK FTA, alleviating the adversity of Brexit for the British economy, to be concluded without London's readiness to rendering transfer payments towards the EU, and without UK participation in at least some of the Union's key policies. Furthermore, UK will need to continue following at least some of the internal market regulations. The inherent downside of this arrangement for the UK will be the reduced influence of London on the Brussels-made laws. The compliance of United Kingdom with the EU legislation will need to be flanked by arrangements designed to guarantee a functioning law enforcement through institutionalized dispute resolutions mechanism (e.g. EU-UK court modelled after the EFTA-court).

Key words: Brexit, EU-referendum, withdrawal negotiations, Article 50 TEU, EU-27, European integration, United Kingdom, game theory

Słowa kluczowe: Brexit, referendum europejskie, negocjacje ustąpieniowe, UE-27, art. 50 TUE, integracja europejska, Wielka Brytania, teoria gier

Dnia 23 czerwca 2016 r. Brytyjczycy podjęli brzemienną w skutki decyzję, wypowiadając się przeciwko dalszemu uczestnictwu ich kraju w Unii Europejskiej³. Choć referendum nie ma charakteru prawnie wiążącego⁴, wszczęło ono proces polityczny i prawny zmierzający do zakończenia członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Kierunek ten, przynajmniej deklaratoryjnie, nie jest kwestionowany przez Downing Street ani przez polityków głównego nurtu. Dewizą Theresy May, od lipca 2016 r. szefowej brytyjskiego rządu, notabene uprzednio, tj. podczas kampanii referendalnej, zwolenniczkii opcji *Remain*⁵, stało się hasło *Brexit means Brexit*⁶. Co jednak ostatecznie Brexit będzie oznaczał, pozostaje niejasne.

Niepewność co do kształtu przyszłych relacji między Wielką Brytanią a UE wynika w pierwszym rzędzie z tego, że zwolennicy opcji *Leave* nie głosowali za jakąś konkretną wersją Brexitu⁷. Z natury rzeczy samo postawienie pytania z dwiema odpowiedziami (*Remain/Leave*) i bez uprzedniego dookreślenia obu alternatyw rodzi asymetrię dostępnych opcji, a przez to pewną ambiwalencję po stronie wyborców⁸. O ile bowiem *Remain* oznacza pozostanie przy znanym modelu (członkostwo w UE), o tyle opcja *Leave* jest znacznie bardziej otwarta i może obejmować różne sposoby ukształtowania przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z Unią Europejską⁹ i ze światem. Zwolennicy *Leave*

³ *Leave* – 51,9%, *Remain* – 48,1%, przy frekwencji 72,2% – zob. oficjalne wyniki brytyjskiej Komisji Wyborczej (*The Electoral Commission*): *EU referendum results*, The Electoral Commission, [online] <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>, 8 IX 2017.

⁴ Zob. A. Young, *Brexit. Article 50 and the „Joys” of a Flexible, Evolving, Un-codified Constitution*, U.K. Constitutional Law Association, 1 VII 2016, [online] <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/01/alison-l-young-brexit-article-50-and-the-joys-of-a-flexible-evolving-un-codified-constitution/>, 8 IX 2017; szerzej na temat prawnego statusu referendum w systemie prawa brytyjskiego zob. H. Hestermeyer, *How Brexit will happen. A brief primer on EU Law and Constitutional Law questions raised by Brexit*, King’s College London Dickson Poon School of Law, Legal Studies Research Paper Series, nr 2016-36, s. 6 i n.

⁵ Zob. przemówienie Theresy May (jako ówczesnej minister spraw wewnętrznych) z 26 kwietnia 2016 r. wygłoszone w Institute of Mechanical Engineers w Londynie, w którym wysuwała argumenty przemawiające za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE – zob. transkrypt: *Home Secretary’s speech on the UK, EU and our place in the world (Archived)*, 25 IV 2016, [online] <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-speech-on-the-uk-eu-and-our-place-in-the-world>, 8 IX 2017.

⁶ Hasło to zostało po raz pierwszy użyte w przemówieniu Theresy May z 11 lipca 2016 r. otwierającym jej kampanię o uzyskanie przywództwa partii konserwatywnej – zob. transkrypt: *Speech by Theresa May, launching her national campaign to become Leader of the Conservative Party and Prime Minister of the United Kingdom*, 11 VII 2016, [online] <http://www.wlrk.com/docs/TheresaMayJuly11Speech.pdf>, 8 IX 2017.

⁷ Zob. R. Niblett, *Preparing for the UK’s Brexit negotiation*, „The World Today” 2016, VIII/IX, [online] <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/preparing-uks-brexit-negotiation>, 8 IX 2017.

⁸ Zob. A. Radwan, H.-B. Schäfer, *Jein – eine fehlende Variante bei dem Brexit-Referendum*, VerfBlog, 17 VIII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/jein-eine-fehlende-variante-bei-dem-brexit-referendum/>, 8 IX 2017.

⁹ Obszerny przegląd modeli, które mogą służyć jako punkty odniesienia dla ułożenia przyszłych relacji Londynu z Brukselą – zob. M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit and the European Union. General*,

nie stanowili jednolitej grupy – opcja ta odpowiada bowiem z jednej strony preferującym model wolnorynkowy eurosceptykom, niechętnym wobec unijnej biurokracji i silnych na kontynencie czynników etatystyczno-protekcjonistycznych¹⁰, z drugiej zaś wyborcom, dla których bliskie są idee alterglobalistyczne¹¹ czy nawet ksenofobiczne¹². Wobec takiego zróżnicowania trudno mówić o jednolitym wyobrażeniu wyborców *Leave* co do kształtu relacji między Wielką Brytanią a Unią Europejską po Brexicie, a także brytyjskiej polityki w zakresie przyszłych, samodzielnie przez Wielką Brytanię zawieranych umów handlowych z państwami trzecimi¹³. Być może wynik referendum europejskiego byłby inny, gdyby wcześniej uzgodniono i zaprezentowano opinii publicznej co najmniej w zarysie model bądź modele przyszłych stosunków Wielkiej Brytanii z Unią Europejską i stosownie do tych wariantów zredagowano pytanie referendalne¹⁴. Według tego schematu – i tej sekwencji (najpierw model, potem decyzja, a nie odwrotnie) – postąpili przedstawiciele australijskich elit politycznych w związku z referendum „republikańskim” z 1999 r. Przed tym referendument odbyła się szeroka dyskusja, w wyniku której nie tylko zaprezentowano obywatelom wybór między monarchią a republiką, lecz także nakreślono bardzo podstawowy szkic ustroju republikańskiego, poprzez wskazanie sposobu wyboru prezydenta republiki (wcześniej debatowane były trzy różne modele wyłaniania głowy państwa). Taki schemat nie tylko oferował wyborcom większą klarowność „z góry”, lecz także zmniejszył szanse odstąpienia od *status quo*, ponieważ nie wszyscy przeciwnicy monarchii byli jednocześnie zwolennikami zaproponowanego w referendument modelu republikańskiego¹⁵. Takie zachowanie

institutional and legal considerations, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, Brussels 2017, s. 24-37; P. Bowers i in., *Brexit. Some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 07214, 28 VII 2016, s. 26-33.

¹⁰ Zob. R. Smith, *The liberal case for „Leave”*, Adam Smith Institute Blog, 30 III 2016, [online] <https://www.adamsmith.org/the-liberal-case-for-leave/>, 8 IX 2017.

¹¹ Zob. G. Parker, *Theresa May takes a swipe at capitalist elite. PM pledges to make Britain fairer and says Brexit was a cry for a new start*, „Financial Times” 2016, 5 X, [online] <https://www.ft.com/content/d38287f4-8afb-11e6-8cb7-e7ada1d123b1>, 8 IX 2017.

¹² Zob. M. Evans, *Analysis of UKIP’s Nigel Farage’s xenophobic rhetoric*, 14 III 2016, [online] <https://europeanstudentthinktank.com/2016/03/14/analysis-of-ukips-nigel-farages-xenophobic-rhetoric/>, 8 IX 2017.

¹³ Państwa członkowskie UE nie mogą samodzielnie negocjować ani zawierać umów handlowych z państwami trzecimi – monopol w tej mierze posiada Unia (por. art. 3, art. 216 TFUE), choć niektóre umowy wchodzą w zakres tzw. kompetencji dzielonych (*shared competences*) Unii i państw członkowskich (art. 4 TFUE) – są to tzw. umowy mieszane (*mixed agreements*).

¹⁴ Przy jednym modelu – wybór: TAK/NIE (*Remain/Leave*); przy większej liczbie modeli – wybór: A/B/C/etc. (*Bremain/Brexit1/Brexit2/etc.*).

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. M. Kirby, *The Australian Republican Referendum 1999. Ten Lessons*, Law and Justice Foundation, 3 III 2000, [online] <http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/DF4206863AE3C52DCA2571A30082B3D5.html>; M. Webb, *When No means No. The failure of the Australian 1999 Republican referendum and its root in the constitutional convention of 1988*, Institute of Governmental Studies UC Berkeley Working Paper No. 2000-16, 16 VII 2007, [online] <https://escholarship.org/uc/item/4hp7z2qf>.

elity rządzącej było zatem przejawem politycznej zřęczności¹⁶ i zrozumienia mechanizmów podejmowania decyzji w różnych scenariuszach wyboru zamkniętego oraz przy różnych zakresach niepewności podejmujących decyzję co do treści dostępnych opcji. Podobne postępowanie w przypadku referendum brytyjskiego, tj. zaproponowanie wyboru między *Remain* a konkretną formą Brexitu albo nawet kilkoma alternatywnymi modelami, byłoby nie tylko uczciwsze wobec wyborców, lecz także dałoby być może odmienny wynik. Oczywiście inaczej niż przy referendum australijskim, które obejmowało wewnętrzne, ustrojowe kwestie tego kraju, referendum brytyjskie nie mogło definitywnie rozstrzygnąć kwestii pozostających poza zakresem zdolności Wielkiej Brytanii do jednostronnego ich ukształtowania – ostatecznie bowiem kształt przyszłych relacji Londynu z Brukselą będzie zależny również od stanowisk państw UE-27¹⁷, a ewentualne przystąpienie Wielkiej Brytanii do EFTA (wariant norweski) – od zgody obecnych członków Strefy.

Wprawdzie wiodące tematy z kampanii obozu *Leave* (imigracja, suwerenność jurysdykcyjna, samodzielna polityka handlowa, kontrybucje finansowe do budżetu UE¹⁸) są rozumiane jako „warunki brzegowe” (*red lines*), ograniczające pole manewru brytyjskich negocjatorów, niemniej jednak rząd będzie musiał uwzględnić nie tylko polityczne oczekiwania zwolenników Brexitu, lecz także ekonomiczne aspiracje wszystkich obywateli, w tym tych, którzy będą prawdopodobnie najsilniej dotknięci negatywnymi konsekwencjami wyjścia z Unii (o ironio, prawdopodobnie będą to w dużej mierze zwolennicy opcji *Leave*). W swojej mowie wygłoszonej 5 października 2016 r. podczas konferencji Partii Konserwatywnej w Birmingham premier May powiedziała m.in. o potrzebie prowadzenia takiej polityki, która zapewni, że Wielka Brytania będzie *krajem, który służy każdemu* [obywatelowi] (*a country that works for everyone*)¹⁹. Zestawienie wymienionych dwóch haseł przewodnich – z jednej strony *Brexit means Brexit*, z drugiej zaś *we want to make sure Britain is a country that works for everyone* – prowadzi do syntezy, która powinna być rzeczywistym, a nie tylko deklarowanym, wyznacznikiem pozycji negocjacyjnej Londynu. Wyznacznik ten sprowadza się do hasła: *Brexit that works for everyone*²⁰ – maksymy swoistej „politycznej optymalizacji” w okolicznościach zaprogramowanych z jednej strony przez polityczny, tożsamościowy i w dużej mierze oparty na myśleniu życzeniowym werdykt wyborców,

¹⁶ Pewnym wyjaśnieniem może być fakt, że choć referendum zostało zainicjowane przez prorепublikańskiego premiera Paula Keatinga, to jego przeprowadzenie przypadło na czas urzędowania konserwatywnego monarchisty Johna Howarda – zob. na ten temat: *Case study. 1999 republic referendum*, [online] <http://lawgovpol.com/case-study-1999-republic-referendum>, 8 IX 2017.

¹⁷ UE-27 = UE minus Wielka Brytania.

¹⁸ Zob. V. Miller, *Brexit. Red lines and starting principles*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 7938, 21 VI 2017.

¹⁹ Zob. transkrypt: *Theresa May's keynote speech at Tory conference in full*, „Independent News” 2016, 5 X, [online] <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-speech-tory-conference-2016-in-full-transcript-a7346171.html>, 8 IX 2017.

²⁰ Zob. F. Steffek, *Creating value in the Brexit negotiations*, OBLB, 13 VI 2017, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-creating-value-brexit-negotiations>, 8 IX 2017.

z drugiej zaś przez rozliczalność rządu wobec elektoratu z prowadzonej przez rząd polityki gospodarczej i tego, jak przekłada się ona na dobrostan obywateli. Deklarowana gotowość wielu wyborców do poświęcenia własnego dobra ekonomicznego dla realizacji swojej preferencji politycznej²¹ nie powinna jednak być podstawą dla rządu do polegania na racjonalności wyborców, czyli do przyjęcia, że w ostatecznym rozrachunku wyborcy sami siebie obwiniają za negatywne następstwa Brexitu w sferze gospodarczej. Dobrą ilustracją ograniczonej racjonalności wyborców jest stosunek do migracji, za którą „obwiniano” Unię (traktatowa swoboda przepływu osób) i której ograniczenie było jednym z głównych żądań obozu *Leave*²². Tymczasem w świetle faktów – po pierwsze duża liczba imigrantów w Wielkiej Brytanii pochodzi z innych krajów niż UE-27²³, po drugie zaś znaczący napływ imigrantów do Wielkiej Brytanii w dekadzie poprzedzającej referendum w sprawie Brexitu był nie tyle następstwem swobody przepływu osób, ile okoliczności, że mimo uzgodnienia siedmioletniego okresu przejściowego dla pracowników z krajów objętych historycznym „wschodnim rozszerzeniem UE” (1 maja 2004 r.)²⁴, Londyn jednostronnie zrzekł się obowiązywania tego okresu²⁵. Oznacza to, że bezpośrednią przyczyną powstania fali migracji zarobkowej z Europy Środkowo-Wschodniej była suwerenna decyzja rządu Tony’ego Blaira o „przedterminowym” otwarciu brytyjskich granic, a nie postanowienia Traktatu o swobodzie przepływu osób²⁶. W świetle powyższego niewątpliwie jest, że również

²¹ Według badań aż 61% zwolenników opcji *Leave* określiło się jako gotowi, by zaakceptować znaczącą szkodę dla gospodarki jako cenę za wyjście Wielkiej Brytanii z UE. Notabene również zaskakująco wysoki (34%) był odsetek deklarujących podobną gotowość zwolenników opcji *Remain* (jako cenę wartą poniesienia dla pozostania w Unii) – zob. wyniki badania opinii publicznej przeprowadzonego w dniach 12-19 lipca 2017 r.: M. Smith, *The „extremists” on both sides of the Brexit debate*, 1 VIII 2017, [online] <https://yougov.co.uk/news/2017/08/01/britain-nation-brexit-extremists/>, 7 IX 2017.

²² Zob. M. Kułakowska, *Kwestia migracji w kampanii referendalnej dotyczącej brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2017, nr 1 (46), s. 45 i n., <https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.46.03>.

²³ Zgodnie z danymi przedstawionymi przez brytyjski urząd statystyczny imigranci stanowią ok. 14% ogólnej liczby ludności Wielkiej Brytanii, w tym 5% ogólnej liczby stanowią imigranci z krajów UE-27, a 9% imigranci pochodzący spoza UE – zob. Office for National Statistics, *Population of the UK by country of birth and nationality. 2016*, Table 1, [online] <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/2016#of-the-uk-population-1-in-7-were-born-abroad-and-1-in-11-had-non-british-nationality>, 8 IX 2017.

²⁴ Zob. A. Hänlein, *Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2001, nr 6, s. 165 i n.; R. Grzeszczak, *Swoboda przepływu pracowników i jej ograniczenia na przykładzie Polski i Niemiec*, [w:] *Swobodny przepływ pracowników między Polską a Niemcami. Próba bilansu z różnych perspektyw*, red. D. Jajeśniak-Quast, L. Kiel, M. Kłodnicki, Berlin 2014, s. 183 i n., *Interdisciplinary Polish Studies*, 1.

²⁵ Zob. *House of Lords – Select Committee on the European Union*, Session 2005-2006, Fifty-Third Report, Chapter 3: *The Impact of the Last Enlargement. The movement of labour* (sec. 92-89), [online] <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/273/27306.htm#a16>, 8 IX 2017.

²⁶ Zob. A. Radwan, *Brexit – prawne następstwa i prawnicze spekulacje*, „Forum Prawnicze” (w druku); A. Riley, F. Ghilès, *BREXIT. Causes and consequences*, Notes internacionals CIDOB 159, X 2016,

w kontekście Brexitu politycy partii rządzącej będą musieli liczyć się z ograniczoną racjonalnością czy też niepełną percepcją wyborców. W konsekwencji będą musieli pogodzić krótkoterminowe oczekiwania polityczne większości obywateli (*red lines*) z ich średnio- i długoterminowymi aspiracjami ekonomicznymi (wzrost gospodarczy, zatrudnienie, usługi publiczne), ponieważ z jednych i z drugich będą przez wyborców rozliczani. Oczekiwania ekonomiczne nie będą jednak mogły być w wystarczającym stopniu spełnione w warunkach „twardego” Brexitu, tj. w scenariuszu nagłego „odcięcia” Wielkiej Brytanii od dostępu do unijnego rynku²⁷.

Zdekodowanie „maksymy optymalizacyjnej”: *Brexit that works for everyone*, stanowiącej domniemany wyznacznik pozycji negocjacyjnej Londynu, nie jest jeszcze równoznaczne z odgadnięciem na tej podstawie przyszłego modelu relacji Wielka Brytania–Unia Europejska. „Proces rozwodowy” Londynu z Brukselą ma bowiem charakter precedensowy, odbywa się w – zmiennym z natury – otoczeniu politycznym i według prawnej procedury, która nie jest wolna od luk (dotyczących zwłaszcza kontrybucji Wielkiej Brytanii na poczet niezamkniętych pozycji budżetowych Unii w bieżącej perspektywie finansowej – tzw. *Brexit Bill*) i wątpliwości interpretacyjnych (o czym niżej). Co więcej, przyszły kształt relacji brytyjsko-unijnych będzie wymagał zaakceptowania go przez państwa członkowskie UE-27: początkowo (ramowo) – podwójnie kwalifikowaną większością głosów (72% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności – art. 238(3)(b) TFUE²⁸ w zw. z art. 50 ust. 2 TUE²⁹), docelowo zaś (szczegółowo) – być może nawet jednomyślnie (zgoda każdego państwa przy przyjęciu tzw. kompetencji dzielonej do zawarcia tzw. umowy mieszanej, a taką kwalifikację może mieć ewentualna przyszła kompleksowa umowa o wolnym handlu, do czego jeszcze wrócimy).

Niniejszy artykuł ma na celu zbadanie prawnych ram negocjacji ustąpieniowych, które tworzą dla stron „reguły gry”, by następnie przyjrzeć się „wadze figur”, czyli znaczeniu politycznych i ekonomicznych argumentów, które strony mogą wykorzystać podczas negocjacji, co pozwoli na sformułowanie na tej podstawie wniosków i predykcji na temat „wyniku gry”, tj. przyszłego ułożenia stosunków między Wielką Brytanią a Unią Europejską.

Procedurę wyjścia państwa członkowskiego z Unii reguluje art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Przepis ten został wprowadzony do unijnego porządku

s. 2, [online] https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_159/brexit_causes_and_consequences, 8 IX 2017.

²⁷ Zob. G. Soros, *The Brexit crash will make all of you poorer – be warned*, „The Guardian” 2016, 20 VI, [online] <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/20/brexit-crash-pound-living-standards-george-soros>; F. Kokotović, P. Kurečić, *The case of Brexit. An analysis of the political and economic factors*, [online] http://www.academia.edu/29334439/THE_CASE_OF_BREXIT_AN_ANALYSIS_OF_THE_POLITICAL_AND_ECONOMIC_FACTORS, 8 IX 2017.

²⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana opublikowana w Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

²⁹ Traktat o Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana opublikowana w Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

konstytucyjnego dopiero w 2009 r. wraz z Traktatem z Lizbony³⁰ i przez długi czas był postrzegany jako „martwy”, gdyż scenariusz jego praktycznego zastosowania uznawano za nieprawdopodobny³¹, przynajmniej w przewidywalnym horyzoncie czasowym³². Dyskusja prawnicza była więc uważana za akademicką, podobnie jak wcześniejsze dywagacje, czy przed wprowadzeniem art. 50 TUE ustąpienie państwa członkowskiego ze Wspólnoty na podstawie ogólnych norm prawa międzynarodowego byłoby w ogóle dopuszczalne³³. Dywagacje te zostały przecięte z przyjęciem traktatu lizbońskiego, a wraz z nim nowego art. 50 TUE³⁴.

Wedle art. 50 ust. 1 TUE każde państwo członkowskie może opuścić Unię w zgodzie ze swymi wymogami konstytucyjnymi. W Wielkiej Brytanii – kraju, który nie posiada pisanej konstytucji – rozgorzał na tym tle spór polityczno-prawny³⁵, który nie

³⁰ Wcześniej projekt analogicznego zapisu znalazł się w Traktacie Konstytucyjnym UE (por. art. I-60 TKEU-proj.) – szerzej na ten temat zob. R. Streinz, *Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017, s. 17; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 57; O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2016, komentarz do art. 50 TUE, nb. 6; J. Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 12, s. 5.

³¹ Zob. R. Streinz, *Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 17 oraz piśmiennictwo cytowane w przyp. 2.

³² Tak jeszcze w komentarzu z 2016 r. (*sic!*): O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 50.

³³ Zob. F. Götting, *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2000, s. 107 i n.; A. Wyzomska, [w:] *The Treaty on the European Union. A Commentary*, red. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013, uw. do art. 50, s. 1388.

³⁴ Zob. W. Meng, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Baden-Baden 2015, komentarz do art. 50 TUE, nb. 2; Ch. Calliess, [w:] *EUV, AEUV das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2015, uw. do art. 50 TUE, nb. 2.

³⁵ Spór ten sprowadzał się przede wszystkim do kwestii, czy rząd może samodzielnie, tj. w ramach swojej kompetencji (tzw. *royal prerogative* bądź *prerogative power*), uruchomić procedurę wystąpienia, czy też konieczne jest uzyskanie zgody parlamentu. Ten ostatni pogląd został potwierdzony przez High Court of England and Wales wyrokiem z 3 listopada 2016 r., utrzymanym w mocy orzeczeniem Supreme Court z dn. 24 stycznia 2017 r. (sprawa *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*). Wcześniejsza dyskusja na temat brytyjskiego sporu kompetencyjnego na tle Brexitu zob. A. Georgopoulos, „Brexit”. *Article 50 TEU and the Constitutional Significance of the UK Referendum*, EJIL Blog, 6 VII 2016, [online] <https://www.ejiltalk.org/brexit-article-50-teu-and-the-constitutional-significance-of-the-uk-referendum/>; A. Tucker, *Triggering Brexit. A decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, U.K. Constitutional Law Association, 29 VI 2016, [online] <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/29/adam-tucker-triggering-brexit-a-decision-for-the-government-but-under-parliamentary-scrutiny/>; N. Barber, T. Hickman, J. King, *Pulling the article 50 „Trigger”. Parliament’s indispensable role*, U.K. Constitutional Law Association, 27 VI 2016, [online] <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/>; D. Pannick, *Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament*, „The Times” 2016, 30 VI, [online] <https://www.thetimes.co.uk/article/why-giving-notice-of-withdrawal-from-the-eu-requires-act-of-parliament-dz7s85dmw>; H. Hestermeyer, *How Brexit will happen...*, s. 4-15.

ograniczył się do merytorycznej dyskusji w fachowych kręgach, ale zaangażował także szerszą opinię publiczną³⁶. Kontrowersja, choć z wyraźnie zarysowanym poglądem dominującym, powstała także na tle pytania, czy ocena prawidłowości spełnienia krajowych wymogów konstytucyjnych leży w kognicji Trybunału Sprawiedliwości UE³⁷. Przedstawiony obraz komplikuje jeszcze jedna kwestia o istotnym znaczeniu politycznym, ale także prawnym: problem weta ze strony Edynburga, czyli pytanie, czy Szkocja może udaremnić Brexit³⁸. Na płaszczyźnie politycznej sprzeciw Edynburga wobec Brexitu – w braku jego uszanowania przez Londyn – może stać się uzasadnieniem dla przeprowadzenia nowego referendum niepodległościowego w Szkocji³⁹, której obywatele we wszystkich okręgach wyborczych zagłosowali za pozostaniem w UE⁴⁰. Brexit rodzi także polityczny problem w kwestii irlandzkiej – Irlandia Północna, podobnie jak Szkocja, zagłosowała za pozostaniem w UE⁴¹. Silny związek kulturowy i gospodarczy Irlandii Północnej z Irlandią stawia jako priorytetową m.in. kwestię granicy między oboma krajami, która po Brexicie stanie się zewnętrzną granicą UE⁴².

Procedura wyjścia jest wszczynana zawiadomieniem Rady Europejskiej przez państwo członkowskie o zamiarze wystąpienia z Unii (art. 50 ust. 2 TUE). Notyfikacja rozpoczyna bieg dwuletniego okresu, po upływie którego dochodzi do wygaśnięcia członkostwa (art. 50 ust. 3 TUE). Jest to tzw. *sunset clause*, której istotą jest to, że skutek w postaci wyjścia z Unii następuje automatycznie z upływem określonego w traktacie

³⁶ Zob. okładka i temat przewodni bulwarowego dziennika „Daily Mail” z 4 listopada 2016 r. pod tytułem „wrogowie ludu” (*Enemies of the people*), oskarżające sędziów orzekających w sprawie *Miller* o próbę zniweczenia demokratycznego werdyktu wyborców.

³⁷ Słusznie przecząco odpowiadają na to pytanie m.in.: H. Hestermeyer, *How Brexit will happen...*, s. 4; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 59-60; W. Meng, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, art. 50, nb. 8; O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 19; tak też H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker. Wer hat die besseren Karten in den Austrittsverhandlungen?*, „Wirtschaftsdienst” 2016, nr 10, s. 764; mniejszościowy pogląd przeciwny (odpowiedź twierdząca) reprezentują: R.J. Friel, *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU. Article 59 of the draft European Constitution*, „International and Comparative Law Quarterly” 2004, Vol. 53, nr 2, s. 425, [online] <https://doi.org/10.1093/iclq/53.2.407>; A. Duff, *Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask)*, *VerfBlog*, 4 VII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/brexit-article-50-duff/>, 8 IX 2017.

³⁸ Na to pytanie aprobująco w kategoriach prawnych odpowiada m.in. C. Mac Amhlaigh, *Changes to the UK's EU membership might require the consent of the Scottish Parliament*, „European Futures” 2015, 14 X, [online] <http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-1826>, 8 IX 2017.

³⁹ Zob. R.G. Anderson, *Schottland und Europa nach Brexit*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 323-325.

⁴⁰ Dla całej Szkocji: 62% – *Remain*, 38% – *Leave*; zob. wyniki dla wszystkich okręgów: *Results*, „BBC News”, [online] bbc.in/28ZDoLt; zob. też oficjalne dane brytyjskiej Komisji Wyborczej (*The Electoral Commission*): *EU referendum results*, [online] <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>, 8 IX 2017.

⁴¹ *Remain* – 55,8%, *Leave* – 44,2%; źródło – zob. przyp. powyższy.

⁴² Zob. F. Kainer, *Das unterschätzte Problem. Auswirkungen des Brexit auf Nordirland*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 339 i n.

terminu, chyba że zajdzie jedna z dwóch okoliczności: przed upływem dwuletniego terminu wejdzie w życie umowa o wystąpieniu z UE (mało prawdopodobne, o czym niżej) albo dojdzie do przedłużenia okresu dwuletniego (prawdopodobne, choć trudne, z uwagi na wymóg jednomyślności w Radzie – art. 50 ust. 3 *in fine* TUE). Okres dwuletni jawi się jako zbyt krótki dla wynegocjowania nie tylko – jak chce tego premier May – *kompleksowej, śmiałej i ambitnej umowy o wolnym handlu*⁴³ regulującej przyszłe stosunki Wielkiej Brytanii z Unią Europejską, ale nawet umowy ramowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE. Ilustratywne niech będą przykłady umów handlowych UE ze Szwajcarią (tzw. I transza), Kanadą czy Koreą Południową, negocjowanie których zajęło od 2,5 roku (Korea) do aż 5 lat (Szwajcaria, Kanada)⁴⁴. Okres dwuletni – sam w sobie niewystarczający – może w praktyce okazać się nawet jeszcze krótszy. Jak zapowiedział Michael Barnier, główny negocjator ze strony Komisji Europejskiej, porozumienie powinno zostać wynegocjowane do października 2018 r., czyli w czasie krótszym niż 18 miesięcy⁴⁵, co jest m.in. podyktowane kalendarzem wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanych na 2019 r., które powinny się odbyć już bez udziału Wielkiej Brytanii. Dla firm, zwłaszcza zaś instytucji finansowych, efektywny okres, w czasie którego będą musiały podjąć decyzje o ewentualnej realokacji do któregoś z państw UE-27, okaże się w praktyce jeszcze krótszy. Proces decyzyjny (*go/no-go*) musi uwzględnić czas potrzebny na dopełnienie biznesowych⁴⁶ i prawnych⁴⁷ czynności potrzebnych do przeniesienia działalności do innego kraju. Z punktu widzenia zatem tych firm, których podstawą działalności jest dostęp do wspólnego rynku UE, w szczególności instytucji finansowych operujących z Londynu przy wykorzystaniu europejskiego paszportu i jednolitej europejskiej licencji bankowej, krytyczny punkt czasowy, do którego powinna zostać podjęta decyzja, wyznacza następujące równanie: $tD = tUE - tR$, gdzie tD oznacza czas na podjęcie przez firmę decyzji o ewentualnej „przeprowadzce” do UE-27, tUE oznacza czas pozostały do zaprzestania obowiązywania swobód europejskiego rynku wewnętrznego (zwłaszcza paszportu), zaś tR oznacza czas potrzebny na realokację (12-18 miesięcy)⁴⁸. Przekroczenie horyzontu czasowego tD oznaczałoby dla zarządzających firmami,

⁴³ Zob. przemówienie programowe T. May dotyczące Brexitu wygłoszone w Lancaster House, 17 I 2017: *we seek the greatest possible access to [the Single Market] through a new, comprehensive, bold and ambitious Free Trade Agreement* – zob. transkrypt całego przemówienia: *Theresa May's Brexit speech in full*, „The Telegraph” 2017, 17 I, [online] <http://www.telegraph.co.uk/politics/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>, 8 IX 2017.

⁴⁴ Zob. M. Wendland, *Die Auswirkungen des Brexit auf das Europäische Wettbewerbsrecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 235-236.

⁴⁵ Zob. doniesienie prasowe agencji Reuters: A. Macdonald, P. Blenkisop, „*Keep calm and negotiate*”. *EU sees October 2018 Brexit deal*, Reuters, 6 XII 2016, [online] <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-barnier/keep-calm-and-negotiate-eu-sees-october-2018-brexit-dealUSKBN13V16V?il=0>, 8 IX 2017.

⁴⁶ Najem powierzchni biurowych, realokacja i częściowa wymiana kadr.

⁴⁷ Założenie spółki-córki lub oddziału, ewentualnie transgraniczna migracja siedziby, uzyskanie licencji, spełnienie innych wymogów dopuszczeniowych i administracyjnych *etc.*

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. J. Adolff, *Brexit negotiations and their impact on the Brexit planning of banks. As with many negotiation processes, timing is everything*, OBLB, 5 IV 2017, [online] <https://www.law>

których zmiana dotyczy, akceptację stanu niepewności, z wariantem pesymistycznym rozstrzygnięcia się tej niepewności w postaci „twardego” Brexitu. Tego kalibru niepewność rzadko będzie jednak mogła być zaakceptowana, stąd też brak zapewnienia wartościowego surogatu dla obecnego reżimu (w formie co najmniej ramowych warunków, które umożliwią *soft Brexit*) lub ustalenia okresów przejściowych będzie w wielu przypadkach dla działających z Wielkiej Brytanii firm impulsem do podjęcia przed upływem *tR* decyzji o realokacji do UE-27. Ten proces już się rozpoczął⁴⁹. Oznacza to, że skutki ekonomiczne Brexitu wyprzedzają jego dopełnienie się.

Dokonanie notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE „uruchamia” proces jednokierunkowy, prowadzący nieodwołalnie do ustąpienia⁵⁰, choć kwestia ta jest kolejną, co do której opinie prawników są podzielone⁵¹. Jednomyslność panuje natomiast co do tego, że prawnie niedopuszczalne jest ustąpienie w trybie innym niż przewidziany w art. 50 TUE, na przykład przez jednostronne wypowiedzenie traktatu akcesyjnego Wielkiej Brytanii (rozszerzenie północne EWG z 1973 r.)⁵². Byłoby to sprzeczne nie tylko z prawem unijnym (wyczerpujące uregulowanie w art. 50 TUE i przepisach, do których przepis ten odsyła), lecz także z postanowieniami konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.⁵³

ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/04/brexit-negotiations-series-%E2%80%98brexit-negotiations-and-their-impact, 8 IX 2017.

⁴⁹ Plany realokacji najbardziej widoczne są w sektorze bankowym – zapowiedziały ją już m.in. Morgan Stanley czy Goldman Sachs. Zob. T. Colson, *At least 12 banks are moving some operations from London to Dublin after Brexit*, „Business Insider” 2017, 30 VI, [online] <http://www.businessinsider.com/12-city-banks-relocating-to-dublin-after-brexit-2017-6?IR=T>, 8 IX 2017.

⁵⁰ Tak też, tj. za nieodwracalnością procesu po notyfikacji – E. Bjorge (reporter), *The mechanics of secession; secession negotiations; the alternatives to the status quo*, Sprawozdanie z seminarium zorganizowanego na Uniwersytecie Oksfordzkim 16 października 2015 r., w ramach Brexit Seminar Series, [online] https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/final_report_bjorge_brexit_i_0.pdf, s. 2; podobnie H. Eidenmüller, *Negotiating and mediating Brexit*, Pepperdine „Law Review” 2016, s. 44-45, [online] <https://doi.org/10.2139/ssrn.2854829> – autor ten dopuszcza wstrzymanie procesu jedynie za jednogólną zgodą pozostałych państw członkowskich. W sporze sądowym dot. Brexitu (sprawa *Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union* – [2016] EWHC 2768 [Admin], Case No. CQ/3809/2016 and CO/3281/2016) zarówno wnioskodawcy, jak i strona rządowa przyjęły, że notyfikacja w trybie art. 50 TUE uruchamia Brexit jako proces nieodwracalny.

⁵¹ Pogląd o dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zamiarze ustąpienia reprezentują: B. Lippert, N. von Ondarza, *Brexit into uncharted waters*, SWP Comments 35, VII 2016, s. 4, [online] <https://www.swp-berlin.org/en/publication/brexit-into-uncharted-waters/>; P.P. Craig, *Brexit. Foundational, constitutional and interpretive principles: II*, 28 X 2016, [online] <http://ohr.law.ox.ac.uk/brexit-foundational-constitutional-and-interpretive-principles-ii/>; P.P. Craig, *Brexit. A drama in six acts*, Oxford Legal Studies Research Paper, 2016, nr 45, 11 VII, s. 33-37, [online] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975; T. Lock, *The High Court's Judgment in Miller and Others – four brief remarks*, VerfBlog, 3 XI 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/the-high-courts-judgment-in-miller-and-others-four-brief-remarks/>; tak też w konkluzji opracowania prawnego sporządzonego dla izby niższej niemieckiego parlamentu – Deutscher Bundestag, *Zurücknahme eines Antrags gemäß Art. 50 EUV* (Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 112/16), 28 VII 2016, [online] <https://www.bundestag.de/blob/476094/8a92fa2437cd050eb74d57ef00b6c611/pe-6-112-16-pdf-data.pdf>, 8 IX 2017.

⁵² Zob. J. Barcz, *Brexit...*, s. 5; H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 765.

⁵³ Zob. A. Duff, *Everything you need to know...*

W świetle art. 50 TUE można wyróżnić dwie fazy wychodzenia państwa członkowskiego z UE. Pierwsza faza obejmuje okres od momentu podjęcia politycznej decyzji o opuszczeniu Unii do złożenia notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE. Druga faza rozpoczyna się notyfikacją o zamiarze ustąpienia (art. 50 ust. 2 TUE) i kończy z dniem, w którym – *verba legis*: *Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa, tj. dni[em] wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji [...] chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednogłośnie decyzję o przedłużeniu tego okresu* (art. 50 ust. 3 TUE). Możliwa – i bardzo prawdopodobna – jest też trzecia faza (fakultatywna), która może zaistnieć, jeśli strony zadecydują o wprowadzeniu okresów przejściowych „secesyjnych” (na zasadzie pewnej analogii do często stosowanych okresów przejściowych „akcesyjnych”). Dwie pierwsze fazy cechują się stanem dużej niepewności. W pierwszej fazie „zarządzanie niepewnością” przypadało wyłącznie Wielkiej Brytanii. Mimo iż skutki tej niepewności były dla gospodarki europejskiej i dla Unii Gospodarczej i Walutowej dotkliwe⁵⁴, to jednak Bruksela pozostawała wobec niej bezsilna. Prawny proces Brexitu mógł zainicjować jedynie Londyn, niezależnie od wielkości strat podmiotów trzecich (państw EU-27 oraz podmiotów prywatnych) spowodowanych przedłużającą się niepewnością⁵⁵. Do chwili złożenia notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE Bruksela nie mogła wobec Londynu wdrożyć żadnych kroków prawnych, europejscy liderzy musieli poprzestać na presji politycznej i odezwach o jak najszybsze „uruchomienie” formalnego procesu wyjścia w drodze złożenia notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE⁵⁶. Taki układ dawał Wielkiej Brytanii pewien atut (pre)negocjacyjny⁵⁷, gdyż kontrolowała ona w pełni moment złożenia oświadczenia, a zatem horyzont czasowy negocjacji. Z tego też powodu Londyn naciskał na rozpoczęcie negocjacji jeszcze przed dniem oficjalnego oświadczenia o zamiarze wyjścia z UE⁵⁸, próbując jednocześnie odwlekać moment

⁵⁴ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 764.

⁵⁵ Zob. B. Lippert, N. von Ondarza, *Brexiting...*, s. 2.

⁵⁶ Zob. wypowiedź przewodniczącego Parlamentu Europejskiego M. Schulza z 28 czerwca 2016 r.: *Martin Schulz: Prolonged uncertainty concerning Brexit would be in no-one's interest*, 28 VI 2016, [online] <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20160627STO33934/schulz-prolonged-uncertainty-concerning-brexit-would-be-in-no-one-s-interest>; J.-C. Juncker już następnego dnia po referendum, udzielając wywiadu niemieckiej telewizji ARD, oznajmił, iż chciałby jak najszybciej rozpocząć proces wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, zob. *EU's Juncker says wants to begin negotiating British departure now*, Reuters, 24 VI 2016, [online] <https://www.reuters.com/article/britain-eu-juncker/eu-juncker-says-wants-to-begin-negotiating-british-departure-now-idUSB4N19E005>, 8 IX 2017. Donald Tusk w wystąpieniu z 28 czerwca 2016 r. oświadczył, iż Unia jest gotowa na podjęcie działań zmierzających ku wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii, jednak bez notyfikacji żadne negocjacje nie zostaną podjęte, zob. *Doorstep remarks by President Donald Tusk before the European Council meeting*, 28 VI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28/tusk-doorstep-before-european-council>.

⁵⁷ Zob. D. Malhotra, *A definitive guide to the Brexit negotiations*, „Harvard Business Review” 2016, 5 VIII, [online] <https://hbr.org/2016/08/a-definitive-guide-to-the-brexit-negotiations>, 8 IX 2017.

⁵⁸ J. Henley, J. Ranking, P. Oltermann, *European leaders rule out informal Brexit talks before article 50 is triggered*, „The Guardian” 2016, 27 VI, [online] <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/european-leaders-crunch-talks-brexit-fallout>, 8 IX 2017.

jego złożenia⁵⁹. Bruksela przeciwnie – naciskała na niezwłoczne dokonanie notyfikacji⁶⁰ i konsekwentnie odmawiała podjęcia jakichkolwiek negocjacji⁶¹. Jest to stanowisko odpowiadające prawidłowemu postrzeganiu interesu Unii wobec Wielkiej Brytanii: do momentu notyfikacji w partii rozgrywanej między Brukselą a Londynem to ten ostatni sprawuje kontrolę nad „zegarem szachowym”; po notyfikacji zegar zaczyna tykać na niekorzyść Londynu, a kontrola nad nim przechodzi w ręce Brukseli, która może (choć wymaga to jedności w Radzie – art. 50 ust. 3 TUE), ale nie musi, przedłużyć czas otwarcia „okienka negocjacyjnego”. Z chwilą zamknięcia się tego „okienka” Wielka Brytania przestaje być członkiem Unii i – o ile umowa ustąpieniowa nie przyzna jej szczególnego statusu w zakresie dostępu do europejskiego rynku wewnętrznego (model szwajcarski, kanadyjski albo umowa „szyta na miarę”) ani nie przystąpiła do EFTA (model norweski), ani też nie zastosowano okresów przejściowych – staje się państwem trzecim wobec UE, na zasadach Światowej Organizacji Handlu (WTO), co niektórzy autorzy nieco złośliwie określili „modelem bangladeskim”⁶². W każdej fazie inaczej przedstawia się BATNA⁶³ stron, tj. alternatywa w stosunku do wypracowania nowego modelu relacji. W pierwszej fazie (przed notyfikacją) alternatywą byłoby pozostanie Wielkiej Brytanii w UE. Rozwiązanie to rodzi trudny do przewyżnienia problem polityczny dla Londynu i niepewność po stronie Brukseli (czy i kiedy notyfikacja nastąpi?), ale zachowuje obowiązywanie swobód traktatowych i funkcjonowanie wspólnego rynku w składzie niepomniejszonym. W drugiej fazie (po notyfikacji) alternatywą jest radykalne zerwanie więzów ekonomicznych z UE i przejście Wielkiej Brytanii do pozycji kraju trzeciego w relacji handlowej wobec UE według zasad WTO (*hard Brexit*) i „skurczenie” się UE przez utratę ważnego ekonomicznie i politycznie członka⁶⁴.

W pierwszej fazie, kontrolowanej przez Londyn („negocjacje w cieniu członkostwa”), Bruksela – jak już wspomniano – wykluczyła podjęcie negocjacji bez wdrożenia

⁵⁹ Zob. E. Zalan, *EP leaders criticise Cameron for delaying Brexit talks*, Euobserver, 24 VI 2016, [online] <https://euobserver.com/political/133999>, 8 IX 2017; D. Harvey, „*In the light of the guidelines*”. *Brexit and the European Council*, European Law Blog, 7 X 2016, [online] <http://europeanlawblog.eu/2016/10/07/in-the-light-of-the-guidelines-brexit-and-the-european-council/>; *At her first summit, Theresa May tries to reassure EU on Brexit*, CNBC, 20 X 2016, [online] <https://www.cnbc.com/2016/10/20/theresa-may-tries-to-reassure-european-union-on-brexit-frances-hollande-warns-of-tough-negotiations.html>, 8 IX 2017.

⁶⁰ Zob. przyp. 56.

⁶¹ Zob. stanowisko D. Tuska z 15 grudnia 2016 r.: *no negotiations without notification* – zob. transkrypt *Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 15 December 2016*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council>, 8 IX 2017.

⁶² Tak M. Wendland, *Die Auswirkungen des Brexit...*, s. 254.

⁶³ *Best alternative to a negotiated agreement*; dosł. *najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia* – koncepcja rozwinięta w ramach Harvard Negotiation Project. Zob. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*, Penguin 1981; por. wydanie polskie R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, przeł. R.A. Rządca, Warszawa 2000.

⁶⁴ Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 46 i n.

procedury opisanej w art. 50 TUE, w myśl zasady *nie ma negocjacji bez notyfikacji*⁶⁵. Postawa taka jest racjonalna – zmierza bowiem do wyeliminowania ryzyka prowadzenia negocjacji wyłącznie w celu uzyskania przez Londyn dalszych ustępstw ze strony Brukseli, tj. do pogłębienia szczególnego (uprzywilejowanego) statusu Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej⁶⁶. Ustępstwo Brukseli na tym polu prowadziłoby do otwarcia puszk Pandory, mianowicie stworzenia zachęty dla innych państw członkowskich do obrania podobnych kursów, tj. wykorzystywania polityki krajowej jako karty przetargowej do renegeacji swojej pozycji w Unii, a zatem podważania konsensu, na jakim ufundowana jest Wspólnota. Przeciwdziałanie możliwe jest przez wysłanie sygnału kontrującego takie myślenie klarownym komunikatem: *referenda ustąpieniowe nie mogą się opłacać*⁶⁷.

W drugiej fazie, kontrolowanej przez Brukselę („negocjacje w cieniu ustąpienia”), klauzula *sunset*, tj. – w braku innych ustaleń – efekt „twardego wyjścia” z upływem dwóch lat od notyfikacji, służy temu, aby uniknąć stanu przedłużającej się niepewności politycznej i prawnej, odsuwania w nieokreśloną przyszłość momentu dokonania się ustąpienia, a przez to niweczenia faktycznego następstwa złożenia oświadczenia o wyjściu z UE, a także wykorzystywania przez Londyn taktyk dylatoryjnych w prowadzeniu negocjacji ustąpieniowych⁶⁸. Biorąc pod uwagę złożoność materii oraz precedensowy charakter wykorzystania art. 50 TUE, okres dwuletni jawi się jako niezwykle krótki⁶⁹, a przez to stawiający Londyn w bardzo niekomfortowej sytuacji.

Do czasu ustąpienia Wielka Brytania pozostaje pełnoprawnym członkiem Unii, choć jej członkostwo w „szyłkowej fazie” wykazuje pewne ułomności. Przykładowo naruszenie – wiążących Wielką Brytanię do dnia ustąpienia – zobowiązań traktatowych może *de facto* pozostać bez sankcji, ponieważ czas, jaki zazwyczaj upływa od wszczęcia postępowania (czy to przez Komisję Europejską w trybie skargowym – art. 258 TFUE, czy też przez sąd krajowy w trybie prejudycjalnym – art. 267 TFUE) do wydania przez TSUE wyroku, przekracza prawdopodobny horyzont członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Z drugiej strony mimo pozostawania *de iure* pełnoprawnym członkiem Unii⁷⁰

⁶⁵ Zob. List przewodniczącego RED. Tuska przed szczytem w Bratysławie: *Komunikat prasowy nr 511/16*, 13 IX 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava>; zob. też przyp. 61.

⁶⁶ Wielka Brytania jest jedynym krajem, na którego rzecz poczyniono aż cztery odstępstwa w postaci tzw. klauzul *opt-out*; Wielka Brytania nie przystąpiła do strefy Schengen, do unii monetarnej ani do Karty praw podstawowych. Dodatkowo Wielka Brytania uzyskała przywilej finansowy w postaci tzw. rabatu brytyjskiego, dzięki czemu zmniejszono wymiar wpłacanej przez nią do wspólnego budżetu składki. Zob. E.-M. Poptcheva, D. Eatock, *The UK's „new settlement” in the European Union Renegotiation and referendum*, European Parliamentary Research Service PE 577.983, II 2016, s. 4-7, [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA\(2016\)577983_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA(2016)577983_EN.pdf), 8 IX 2017.

⁶⁷ Zob. M. Jachtenfuchs, *Exit-Referenden dürfen sich nicht lohnen*, Zapis wywiadu udzielonego rozgłośni Deutschlandfunk, [online] http://www.deutschlandfunk.de/europas-zukunft-nach-dem-brexite-exit-referenden-duerfen.694.de.html?dram:article_id=358269, 8 IX 2017.

⁶⁸ Zob. B. Lippert, N. von Ondarza, *Brexitng...*, s. 4.

⁶⁹ *Tamże*.

⁷⁰ Pewne wyjątki dotyczą spraw ustąpieniowych – por. art. 50 ust. 4 TUE.

Wielka Brytania będzie *de facto* musiała zaakceptować pewne ograniczenia swojej pozycji i mocy sprawczej w obrębie Wspólnoty – stanie się więc swego rodzaju „kulawą kaczką” (ang. *lame duck*)⁷¹. Ustąpienie lorda Jonathana Hilla, brytyjskiego komisarza unijnego do spraw finansów, do którego doszło krótko po ogłoszeniu wyników referendum⁷², jak również nieformalne szczyty głów państw i szefów rządów w formule „EU minus UK” z 28-29 czerwca 2016 r.⁷³ oraz z 16 września 2016 r. (*Bratislava Summit*)⁷⁴ mogą być odczytane jako pierwsze przejawy tego zjawiska. Mimo zatem prawnej zasady wyrażonej w art. 50 ust. 4 w zw. z ust. 2 TUE, wedle której dopiero od chwili notyfikacji *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*, faktyczna marginalizacja Wielkiej Brytanii rozpoczęła się już nazajutrz po ogłoszeniu wyników referendum⁷⁵. Peter-Christian Müller-Graff mówi wręcz o *kwarantannie* przedstawicieli brytyjskich w organach unijnych⁷⁶. Przejawem tego samego trendu, być może jeszcze bardziej ewidentnym, jest rezygnacja Wielkiej Brytanii z prezydencji Rady UE, pierwotnie zaplanowanej⁷⁷ na drugie półrocze 2017 r. (1 VII-31 XII 2017). W następstwie referendum europejskiego, na nieformalny wniosek rządu Wielkiej Brytanii⁷⁸, Rada podjęła w dniu 26 lipca 2016 r. jednomyślną decyzję nr 11432/16⁷⁹ zmieniającą decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w kwestii sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady⁸⁰. Było to jedno z nielicznych działań oficjalnych UE podjętych przed formalnym złożeniem przez Wielką Brytanię oświadczenia o za-

⁷¹ Zob. T. Lock, *A lame duck for a member state? Thoughts on the UK's position in the EU after the Brexit vote*, VerfBlog, 1 VII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/lame-duck-united-kingdom-brexit-lock/>; J. Stearns, *Brexit is already making Britain a lame duck in Brussels*, „Bloomberg” 2016, 6 VII, [online] <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-05/brexit-foretaste-already-on-menu-in-brussels-as-u-k-loses-perks>, 8 IX 2017.

⁷² Lord Hill złożył oświadczenie o rezygnacji dwa dni po referendum – zob. *Statement – Lord Hill*, 25 VI 2016, [online] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hill/announcements/statement-lord-hill-25062016_en, 8 IX 2017.

⁷³ Zob. materiał prasowy: *Rada Europejska*, 28-29 VI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-29>, 8 IX 2017.

⁷⁴ Zob. *Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów*, 16 IX 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/09/16/>, 8 IX 2017.

⁷⁵ Zob. J. Barcz, *Brexit...*, s. 10; szerzej na ten temat zob. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 9, s. 11 i n.

⁷⁶ Zob. P.-Ch. Müller-Graff, *Brexit – die unionsrechtliche Dimension*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 36.

⁷⁷ Zgodnie z porządkiem sprawozdania prezydencji, określonym w art. 1 Decyzji Rady nr 2009/908/UE z 1 XII 2009 r.

⁷⁸ Kancelaria Premiera Wielkiej Brytanii, Komunikat prasowy 20 lipca 2016 r., *PM phone call with the President of the European Council: 19 July 2016*, [online] <https://www.gov.uk/government/news/pm-phone-call-with-the-president-of-the-european-council-19-july-2016>, 8 IX 2017.

⁷⁹ Dz. Urz. UE, L 208 z 2 VIII 2016 r., s. 42.

⁸⁰ Zob. E. Suwara, *Wyzwania...*, s. 14.

miarze wystąpienia z UE⁸¹. Jak już była mowa, ze względów taktycznych Bruksela konsekwentnie odmawiała podjęcia negocjacji przed dokonaniem przez Londyn notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE⁸².

Oświadczenie o zamiarze ustąpienia zostało ostatecznie złożone przez rząd brytyjski wobec Rady Europejskiej w dniu 29 marca 2017 r. Notyfikacja uruchomiła formalną procedurę wyjścia, a tym samym otwarcie dwuletniego „okienka negocjacyjnego”. Negocjacje mają objąć ustalenie – sformalizowanych następnie w drodze specjalnej umowy ustąpieniowej (art. 218 ust. 3 TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE) – warunków i konsekwencji wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Przedmiotem negocjacji mają być zatem dwa obszary: (i) zagadnienia związane z uporządkowanym ustąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii oraz (ii) ujęte co najmniej ramowo kwestie przyszłych stosunków gospodarczych między Wielką Brytanią a UE. Oba wymienione obszary mogą być objęte jedną lub dwiema umowami, a może nawet większą liczbą umów częściowych.

Zagadnienia związane z uporządkowanym ustąpieniem Wielkiej Brytanii z UE są po części techniczne, po części zaś finansowe i dotyczą takich materii, jak: sprawy zawisłe przed TSUE, unijne instytucje i agendy na terytorium Wielkiej Brytanii, brytyjscy pracownicy instytucji i agend UE, status prawny i gwarancje ochrony praw obywateli dotkniętych Brexitem oraz ich rodzin w kontekście ochrony praw nabytych, w tym zwłaszcza świadczeń socjalnych dla pracowników transgranicznych⁸³, ustąpienie Wielkiej Brytanii z umów handlowych zawartych przez Unię z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi *etc.*⁸⁴ Do tej kategorii należy też problem niewykorzystanych środków z funduszy strukturalnych oraz zaprzestanie wpłat do wspólnej kasy w trakcie bieżącej perspektywy budżetowej⁸⁵ i związany z tym problem „rachunku rozdowodowego” dla Londynu, (tzw. *Brexit Bill*) – materia nieuregulowana w art. 50 TUE, co do której między Londynem a Brukselą zachodzi spór, a strony przedstawiają bardzo odmienne wyliczenia⁸⁶. Nie jest przy tym jasne, jakie reguły powinny być stosowane

⁸¹ Por. fragment (motyw nr 3) preambuły do Decyzji Rady (UE) nr 2016/1316: *choć nie otrzymano jeszcze od rządu powiadomienia na mocy art. 50 TUE, jedno państwo członkowskie ogłosiło publicznie, że wystąpi z Unii. Porządek prezydencji Rady należy zmienić, aby uwzględnić tę okoliczność, bez uszczerbku dla praw i obowiązków tego państwa członkowskiego.*

⁸² Zob. przyp. 61 i 65.

⁸³ Kwestia ochrony praw obywateli państw UE-27 znajduje się wysoko wśród priorytetów Rady – zob. Rada UE-27, *Wytoczne opracowane w następstwie notyfikacji złożonej przez Zjednoczone Królestwo na mocy art. 50 TUE*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 29 IV 2017, pkt III, nb. 8.

⁸⁴ Zob. W. Meng, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, art. 50, nb. 5; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 72; M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit...*, s. 19.

⁸⁵ Chodzi o zobowiązania wynikające z wieloletnich ram finansowych (2014-2020), a także kwestie związane z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Funduszem Rozwoju (EFR) oraz Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) – zob. Rada UE-27, *Wytoczne negocjacyjne dotyczące umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 22 V 2017, pkt III.2, s. 10 i n.

⁸⁶ Zgodnie z przygotowanymi przez UE danymi szacuje się, iż na Wielką Brytanię może zostać nałożone obciążenie finansowe nawet w wysokości 100 mld euro, uwzględniane są m.in. wydatki na fundusze

przy obliczaniu wysokości brytyjskiej spłaty – czy należy poszukiwać analogii do ustania małżeństwa (w kontekście Brexitu często mowa jest o „rozwodzie”), czy do ustąpienia z klubu (analogia do rezygnacji z członkostwa w stowarzyszeniu), czy może wyjścia ze spółki handlowej (wypowiedzenie udziału)?

Długofalowo ważniejszy jest drugi obszar negocjacji ustąpieniowych obejmujący ramy przyszłych relacji gospodarczych (handlowych) między Wielką Brytanią a UE⁸⁷. Art. 50 TUE nie określa jednak stopnia szczegółowości tych ram ani tego, na ile pozostaną one wiążące na przyszłość, tj. dla regulowania stosunków handlowych po dokonaniu Brexitu, *ergo* – wobec Wielkiej Brytanii jako (wówczas już) państwa trzeciego. Niektórzy autorzy⁸⁸ biorą za pewien punkt odniesienia postanowienie traktatu dotyczącego polityki dobrego sąsiedztwa, dla zapewnienia którego *Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań* (art. 8 ust. 2 TUE). Wprawdzie Wielka Brytania stanie się po opuszczeniu Unii *państwem sąsiadującym*, niemniej jednak art. 8 TUE dotyczy kształtowania stosunków z państwami, które nigdy nie były członkami UE i nie uczestniczyły w tworzeniu dorobku prawnego Wspólnoty (*acquis communautaire*). Umowy handlowe z państwami trzecimi, w zależności od ich zakresu przedmiotowego, mogą wpadać w zakres tzw. kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich (ang. *shared competences*)⁸⁹. Taki charakter mają zazwyczaj złożone umowy o wolnym handlu, np. FTA z Koreą⁹⁰, Singapurem⁹¹

strukturalne, udziały w kredytach i poręczeniach, a także na zaciągnięte zobowiązania – zob. European Commission, *Essential Principles on Financial Settlement*, TF50 (2017) 2/2, 12 VI 2017, [online] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-financial_settlement_en_2.pdf; S. Marks, G. Paravicini, *Brussels to UK. Give us clarity on divorce bill or Brexit talks will stall*, Politico, 22 VIII 2017, [online] <https://www.politico.eu/article/brussels-to-uk-give-us-clarity-on-divorce-bill-or-brexit-talks-will-stall/>. Negocjatorzy strony brytyjskiej są w tej kwestii lakoniczni, nie uznają tego żądania, uważając, iż zapłata zależy od ich woli, i przewidują jedynie możliwość zapłaty za unijne programy, w których Wielka Brytania uczestniczyła – zob. *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, HM Government, II 2017, [online] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf#page=50, 8 IX 2017.

⁸⁷ Zob. H. Hestermeyer, *How Brexit will happen...*, s. 17.

⁸⁸ Zob. O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 31.

⁸⁹ Szerzej zob. L. Puccio, *A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements*, Briefing, European Parliamentary Research Service, X 2016, [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI\(2016\)593489_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI(2016)593489_EN.pdf), 8 IX 2017.

⁹⁰ Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Korei z drugiej strony, Dz. Urz. UE, L 127 z 14 V 2011 r., s. 1 i n.

⁹¹ Umowa została parafowana już w 2013 r., jednak kwestia samodzielnego podpisania umowy przez Unię została podważona przez Radę UE oraz państwa członkowskie, w związku z czym Komisja Europejska wystąpiła z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie do TSUE, który ostatecznie orzekł, iż z uwagi na wystąpienie w umowie postanowień z zakresu kompetencji dzielonych (niektóre postanowienia dotyczące inwestycji, postanowienia dotyczące rozstrzygnięcia sporów) zawarcie umowy wymaga wyrażenia zgody przez państwa członkowskie – zob. opinia TSUE 2/15 z dn. 19 V 2017 r.

czy Kanadą (sporne)⁹². Wymienione umowy były jednak zawierane z państwami trzecimi (zewnętrznymi), z którymi Unia zamierzała zacieśnić integrację ekonomiczną. Rodzi to pytanie, czy art. 50 TUE, dotyczący określenia ram przyszłych relacji handlowych z (eks)członkiem UE, a zatem „rozluźnienia” integracji, może być interpretowany jako nadający szczególną kompetencję Unii do regulowania wszelkich obszarów, również tych, które w innym razie podpadałyby pod właściwość mieszaną, tj. właściwość łączną Unii i państw członkowskich. Wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych (o przeszkodach politycznych i praktycznych – niżej), aby *ramy przyszłych stosunków* [handlowych], o których mowa w art. 50 ust. 2 TUE, stały się w praktyce nawet *kompleksową, śmiałą i ambitną umową o wolnym handlu*⁹³. Traktaty nie przesądzą bowiem stopnia szczególności „ram”. Szczególna sytuacja ustąpienia państwa członkowskiego – współkreatora i uczestnika *acquis communautaire*, pozwala na przyjęcie odrębnej regulacji niż obowiązująca dla państw aspirujących, tj. dopiero integrujących się z UE „z pozycji zewnętrznej”⁹⁴. Zgodnie z takim rozumieniem zawarcie umów handlowych, które w innych przypadkach podpadałyby przedmiotowo pod zakres tzw. umów mieszanych (tzw. *mixed agreements, gemischte Abkommen*), a zatem wymagały uczestnictwa także państw członkowskich (w tym – zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi – ewentualnego zatwierdzenia w trybie referendum), może w stosunku do państwa członkowskiego wychodzącego z UE nastąpić w trybie szczególnym – „ustąpieniowym”, tj. wymagającym zatwierdzenia przez Parlament Europejski oraz Radę Europejską działającą stosownie, kumulatywnie kwalifikowaną⁹⁵ większością głosów (art. 238(3)(b) TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE), a nie w trybie właściwym dla zawierania umów mieszanych, tj. w ramach kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich (art. 4 TFUE). Niezależnie od oceny prawnej zawarcie umowy kompleksowo regulującej przyszłe stosunki handlowe Wielkiej Brytanii z UE w trybie umowy ustąpieniowej przyjętej zgodnie z wymogami art. 238(3)(b) TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE, a zatem nie jako umowa mieszana, natrafi niewątpliwie na przeszkody natury politycznej i faktycznej. Jest bo-

⁹² Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Zawarcie CETA zrodziło spór kompetencyjny – państwa członkowskie negocjowały monopol KE. Dlatego – ze względów pragmatycznych i „ostrożnościowych” – Komisja Europejska zdecydowała o przyjęciu umowy w trybie właściwym dla umów mieszanych; zob. M. Słok-Wódkowska, *CETA jednak jako umowa mieszana*, Blog PPM, 7 VII 2016, [online] <http://przegladpm.blogspot.com/2016/07/ceta-jednak-jako-umowa-mieszana.html>, 8 IX 2017.

⁹³ Tak S. Wieduwilt, *Article 50 TEU. The legal framework of a withdrawal from the European Union*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien” 2015, nr 2, s. 179; A. Radwan, *Brexit – prawne następstwa...*; przeciwnie A. Łazowski, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, „European Law Review” 2012, Vol. 37, nr 5, s. 528; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 73; J. Barcz, *Brexit...*, s. 13.

⁹⁴ Na szczególną sytuację Wielkiej Brytanii po Brexicie jako ekszczonka UE, w odróżnieniu od państw, które nigdy nie należały do Wspólnoty wskazuje K. Nicolaidis, *Brexit arithmetics*, European Council on Foreign Relations, 17 I 2017, [online] http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_logical_approach_to_predicting_a_brexit_deal_7217, 8 IX 2017.

⁹⁵ 72% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności (odnoszone do UE-27, tj. bez Wielkiej Brytanii).

wiem wysoce nieprawdopodobne, aby umowa taka została wynegocjowana w okresie zaledwie dwóch lat przewidzianych przez art. 50 ust. 3 TUE. Dla stworzenia przestrzeni czasowej potrzebnej dla wynegocjowania takiej umowy konieczne byłoby przedłużenie terminu dwuletniego, a zatem oddalenie skuteczności *sunset clause*, to zaś wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej (art. 50 ust. 3 *in fine* TUE). W przeciwnym wypadku po zawarciu umowy ustąpieniowej w trybie art. 238(3)(b) TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE, nieobjmującej jednak (szczegółów) przyszłych stosunków handlowych z Unią, bądź po upływie okresu dwuletniego (przy braku zawarcia jakiegokolwiek umowy), potrzebne będzie zawarcie umowy handlowej z Wielką Brytanią jako – wówczas już – państwem trzecim. W takim przypadku przyszła brytyjsko-unijna umowa handlowa będzie prawdopodobnie miała charakter umowy mieszanej, a zatem znajdzie się w zakresie kompetencji dzielonej. Wytyczne negocjacyjne Rady UE-27 wyraźnie sugerują taki rozwój przyszłych wydarzeń (cyt. *in extenso*): *Umowa w sprawie przyszłych stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem jako takim będzie mogła zostać sfinalizowana i zawarta dopiero w momencie, gdy Zjednoczone Królestwo stanie się państwem trzecim, jednak art. 50 TUE wymaga, by w warunkach wystąpienia uwzględnić ramy przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią. W tym celu ogólne rozumienie ram przyszłych stosunków należy określić w drugim etapie negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE. Będziemy gotowi przystąpić w tym celu do wstępnych i przygotowawczych rozmów w kontekście negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE, gdy tylko Rada Europejska stwierdzi, że na pierwszym etapie poczynione zostały wystarczające postępy zmierzające do wypracowania zadowalającej umowy w sprawie warunków uporządkowanego wystąpienia*⁹⁶.

Pozycja negocjacyjna stron jest determinowana przez interesy i argumenty ekonomiczne, jakie mogą położyć na szali. Od momentu notyfikacji BATNA dla stron oznacza brak jakiegokolwiek porozumienia regulującego przyszłe stosunki handlowe (*no deal*), czyli wersję „twardego” wyjścia (*hard Brexit*). W takim przypadku dojdzie do „degradacji” Wielkiej Brytanii ze statusu pełnoprawnego członka Unii do poziomu zwyczajnego partnera handlowego według reguł Światowej Organizacji Handlu (WTO). Konsekwencje takiej zmiany jakościowej będą poważne.

Konsekwencje „twardego” Brexitu w stosunkowo najmniejszym stopniu będą dotkliwe dla obrotu towarowego, ponieważ w świetle reguł Światowej Organizacji Handlu stawki celne są relatywnie niskie. Mimo to jednak nie należy ich lekceważyć, jeśli wziąć pod uwagę wartość wymiany handlowej między UE a Wielką Brytanią: ponad połowa brytyjskiego eksportu trafia do UE i jednocześnie niemal połowa importowanych przez Wielką Brytanię towarów pochodzi z UE⁹⁷. Istotne jest uświadomienie sobie względnej wagi utrudnień w handlu towarowym dla Wielkiej Brytanii i UE. Dla UE eksport do Wielkiej Brytanii to jedynie ok. 10% unijnego eksportu (w porównaniu do ok. 50% udziału eksportu do UE w eksporcie brytyjskim). Stanowi to ok. 3% i niemal

⁹⁶ Zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie notyfikacji...*, pkt II, nb 5 (s. 4).

⁹⁷ Zob. *UK Overseas Trade Statistics May 2016*, 8 VII 2016, [online] https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OTS%20Releases/OTS_Release_0516.pdf, 8 IX 2017.

12% PKB – odpowiednio UE i Wielkiej Brytanii⁹⁸. Wynika stąd, że brak umowy handlowej zastępującej obecne zasady swobodnego przepływu towarów będzie znacznie bardziej dotkliwy dla Wielkiej Brytanii niż dla UE⁹⁹. Z drugiej jednak strony niektóre państwa są bardziej zależne od wymiany handlowej z Wielką Brytanią niż inne, a w tej grupie znajdują się znaczące kraje unijne, w tym Niemcy¹⁰⁰. Różna może być też waga utrudnień w handlu towarami dla poszczególnych branż; Brexitem dotknięte mogą zostać dobrze zorganizowane – *ergo* mające zdolność do oddziaływania w sferze politycznej (lobbing) – branże, takie jak branża samochodowa¹⁰¹.

Znacznie poważniej będą wyglądały skutki Brexitu dla sektora usług finansowych. Obecnie każdy bank brytyjski, a także bank z kraju trzeciego, dopuszczony do działalności w Wielkiej Brytanii, może – na podstawie unijnej tzw. jednolitej licencji bankowej (*single bank licence*)¹⁰² – prowadzić interesy na obszarze całego europejskiego rynku wewnętrznego. Zasada ta, zwana też zasadą paszportowania, obowiązuje w odniesieniu do świadczenia na terenie UE większości usług finansowych¹⁰³. Swoboda, jaką daje zasada jednolitej licencji i inne „paszporty” dla usług finansowych – a wraz z nią ważny argument na rzecz znaczenia Londynu jako europejskiego centrum finansowego – stracą swoją aktualność wraz z ustąpieniem Wielkiej Brytanii z UE. Londyn jest dla międzynarodowych instytucji finansowych bazą dla prowadzenia działalności w skali całej Unii Europejskiej, a nawet i szerzej – z uwagi na umowy łączące Unię z państwami w różny sposób stowarzyszonymi ze Wspólnotą. Wielka Brytania stanowi także centrum dla podmiotów gospodarczych z państw trzecich, które mogą stąd bez przeszkód prowadzić działalność gospodarczą i korzystać z dostępu do wspólnego europejskiego rynku. Okoliczność ta, samoistnie bardzo istotna (o czym niżej), ma przy tym także niebagatelne znaczenie dla kondycji i atrakcyjności londyńskiego City. W braku

⁹⁸ Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 47.

⁹⁹ Zob. D. Malhotra, *A definitive guide...*

¹⁰⁰ *Tamże*.

¹⁰¹ S. Dhingra i in., *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*, LSE Centre for Economic Performance, CEP Brexit Analysis No. 3, IV 2016, s. 4-5, [online] <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf>; A. Tovey, *Car makers warn Brexit is „biggest threat in a generation” to UK car industry*, „The Telegraph Business” 2017, 29 III, [online] <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/03/29/car-makers-warn-brexit-biggest-threat-generation-uk-car-industry/>; D. Conn, *UK car industry facing an „utterly demoralising” Brexit*, „The Guardian” 2017, 4 VIII, [online] <https://www.theguardian.com/business/2017/aug/04/uk-car-industry-facing-an-utterly-demoralising-brexit>, 8 IX 2017; J. Hammond, *Einfluss des Brexits auf die Automobilindustrie*, CMS Blog, 20 IV 2017, [online] <https://www.cms-blog.de/gesellschaftsrecht/m-a/brexit-und-die-automobilindustrie/>, 8 IX 2017; M. Theurer, *Deutsche Autoindustrie attackiert Brexit-Pläne*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 2017, 30 I, [online] <http://www.faz.net/aktuell/brexit/f-a-z-exklusiv-deutsche-autoindustrie-attackiert-brexit-plaene-14799147.html>, 8 IX 2017.

¹⁰² Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, L 177/1.

¹⁰³ Zob. szczegółowo M. Lehmann, D. Zetsche, *Brexit and the Consequences for Commercial and Financial Relations between the EU and the UK*, 20 IX 2016, s. 21 i n., [online] <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2841333>; D. Poelzig, M. Bärnreuther, *Die finanzmarktrechtlichen Konsequenzen des „Brexit”*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 164-165.

uzgodnienia między UE a Wielką Brytanią dalszego obowiązywania zasady paszportowania pozycja Londynu jako europejskiego centrum finansowego będzie zagrożona. Dla instytucji finansowych bardziej atrakcyjna może okazać się przeprowadzka na przykład do Irlandii, Holandii czy Niemiec, gdzie możliwości niezakłóconego prowadzenia transgranicznych operacji w Europie na podstawie jednolitej licencji bankowej i innych europejskich paszportów dla usług finansowych będą istniały dalej. Z Londynu do UE-27 ma się również przenieść Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) – tu do walki o sukcesję po Londynie przystąpiło oficjalnie osiem miast¹⁰⁴. Powierzenie roli unijnego negocjatora warunków Brexitu Michaelowi Barnierowi¹⁰⁵, który wcześniej – jako francuski komisarz do spraw rynku wewnętrznego w komisji kierowanej przez José Barroso (2010-2014) – wielokrotnie zajmował wobec londyńskiego City nieprzejednane stanowisko, zwiastuje dla branży finansowej nad Tamizą nadejście ciężkich czasów¹⁰⁶. Jednocześnie zredukowanie Wielkiej Brytanii do roli państwa trzeciego postawi Londyn w ostrej konkurencji z ośrodkami takimi jak Nowy Jork, Hong Kong czy inne pozaeuropejskie centra finansowe¹⁰⁷.

Od czasu referendum w sprawie Brexitu utrzymuje się również niepewność w kwestii zagranicznych inwestycji bezpośrednich (*foreign direct investments* – FDI) podejmowanych przez podmioty wykorzystujące Wielką Brytanię jako wrota do europejskiej gospodarki. Oficjalne stanowisko japońskiego rządu, zatytułowane wymownie *Przestanie Japonii do Zjednoczonego Królestwa i do Unii Europejskiej*, podkreśla m.in., że niemal połowa japońskich inwestycji bezpośrednich do Unii poczynionych w 2015 r. płynęła przez Wielką Brytanię, w tym część inwestycji nastąpiła na zaproszenie rządu, i była powodowana w dużej mierze tym, że Wielka Brytania gwarantowała dostęp do europejskiego rynku. Dlatego też rząd japoński podkreśla potrzebę zachowania integracji gospodarczej między rynkami brytyjskim a unijnym¹⁰⁸. Podobne interesy mają w Wielkiej Brytanii inne kraje, takie jak Chiny, Indie, Rosja, Kanada, USA, a także rynki wschodzące, m.in. Meksyk,

¹⁰⁴ Bruksela, Dublin, Frankfurt, Paryż, Praga, Luksemburg, Wiedeń, Warszawa – zob. *23 cities offer to host UK-based EU agencies*, Council of the European Union Press release, 1 VIII 2017, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/08/01/uk-based-eu-agencies/>, 8 IX 2017.

¹⁰⁵ Należy jednak odnotować wątpliwości prawne związane z tak wczesnym powołaniem negocjatora – jeszcze przed uruchomieniem procedury wyjścia w trybie art. 50 TUE – zob. E. Suwara, *Wyzwania...*, s. 11 i przyp. 6.

¹⁰⁶ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 765.

¹⁰⁷ Zob. W.-G. Ringe, *The irrelevance of Brexit for the European financial market*, „SSRN Electronic Journal” 2017, 23 I, s. 16, [online] <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2902715>.

¹⁰⁸ Zob. *Japan's Message to the United Kingdom and the European Union*, s. 3, [online] <http://www.mofa.go.jp/files/000185466.pdf>, 8 IX 2017. Wcześniej, bo już w 2013 r., rząd japoński ostrzegał przed ziszczeniem się w Wielkiej Brytanii antyeuropejskiego scenariusza i wskazywał na jego katastrofalne następstwa. Podnosił przy tym, że ponad 1300 japońskich firm zainwestowało w Zjednoczonym Królestwie jako części europejskiego rynku wewnętrznego i stworzyło ponad 130 tysięcy miejsc pracy – więcej niż gdziekolwiek indziej w UE. Pokazuje to uprzywilejowaną pozycję Zjednoczonego Królestwa jako bramy do rynku europejskiego, która sprawiła, że inwestycje te były możliwe. Rząd Japonii wyraził przy tym oczekiwanie, że Zjednoczone Królestwo utrzyma tę rolę – zob. I. Oakeshott, M. Woolf, *Japan warns UK not to leave Europe*, „The Sunday Times” 2013, 21 VII, [online] <https://www.thetimes.co.uk/article/japan-warns-uk-not-to-leave-europe-t8zj852k67h>, 8 IX 2017.

Brazylia czy RPA¹⁰⁹. Badania wskazują, że Wielka Brytania, najsilniej spośród gospodarek grupy G7, jest zależna od bezpośrednich inwestycji zagranicznych¹¹⁰. W niektórych sektorach, zwłaszcza przynależnych do tzw. gospodarki opartej na wiedzy, w tym specjalistycznych usługach, dotkliwe dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich mogą się okazać ograniczenia w mobilności osób (pracowników)¹¹¹.

Istotny może być także wpływ Brexitu na status prawny firm działających transgranicznie – rodzi bowiem pytanie o tysiące zarejestrowanych w Zjednoczonym Królestwie spółek kapitałowych¹¹², których europejscy (kontynentalni) założyciele, prowadzący działalność głównie bądź wyłącznie poza Wielką Brytanią, skorzystali ze swobody przedsiębiorczości (art. 49 i n. TFUE), aby posłużyć się elastyczną formą prawną *private limited liability company* (Ltd.), nieprzewidującą minimalnej wysokości kapitału zakładowego ani obligatoryjnego udziału pracowników w zarządzaniu spółką na poziomie rady nadzorczej czy zarządu. Jeśli ta podstawowa swoboda, której zakres szeroko wyłożył Trybunał Sprawiedliwości UE w serii prowolnościowych orzeczeń zapadłych przed ponad dekadą¹¹³, przestanie na skutek Brexitu obowiązywać, wielu przedsiębiorców stanie wobec egzystencjalnych problemów związanych z trudnym do przewidzenia traktowaniem spółek brytyjskich – wtedy już podmiotów pochodzących z państwa trzeciego – przez krajowe sądy i organy rejestrowe państw członkowskich UE-27¹¹⁴. Tymczasem zarejestrowane w Wielkiej Brytanii spółki Ltd. – niekiedy także PLC¹¹⁵ – stały się istotnymi wehikułami do prowadzenia działalności gospodarczej na kontynencie (jako tzw. spółki pseudozagraniczne, *mailbox companies*). W samych Niemczech ich liczbę szacuje się na ok. 9 tys.¹¹⁶ Na skutek Brexitu – w braku stosownych uregulowań w umowie ustąpieniowej bądź odrębnej konwencji międzynarodowej, względnie przyjęcia okresów przejściowych – utracie ulegnie również pozycja Wielkiej Brytanii jako zwyczajcy konkurencji regulacyjnej w obrębie prawa spółek (*race for corporate charters*)¹¹⁷.

¹⁰⁹ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 766.

¹¹⁰ Zob. H. Loewendahl, *The impact of Brexit on foreign direct investment into the UK. Recommendations for investment promotion strategy*, WAVTEQ 2016, [online] <http://www.wavteq.com/brexit/>; zob. też D.J. Cumming, S.A. Zahra, *International Business and Entrepreneurship Implications of Brexit*, „British Journal of Management” 2016, nr 4, s. 687 i n., <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12192>.

¹¹¹ *Tamże*.

¹¹² Zob. M. Becht, C. Mayer, H.F. Wagner, *Where do firms incorporate? Deregulation and the cost of entry*, „Journal of Corporate Finance” 2008, Vol. 14, nr 3, [online] <https://doi.org/10.2139/ssrn.906066>.

¹¹³ Zob. orzeczenia TSUE w sprawach *Centros* (C-212/97), *Überseering* (C-208/00) i *Inspire Art* (C-167/01).

¹¹⁴ Zob. wypowiedź J. Schmidt dla DPA przedrukowaną m.in. przez „Die Zeit”: *Was würde ein Brexit für die „deutsche Limited” bedeuten?*, 4 VII 2016, [online] <http://www.zeit.de/news/2016-07/04/unternehmen-was-wuerde-ein-brexit-fuer-die-deutsche-limited-bedeuten-04115613>; szerzej na ten temat zob. S. Stiegler, *Der EU-Austritt Großbritanniens aus gesellschaftsrechtlicher Sicht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 130 i n.

¹¹⁵ Public Limited Liability Company.

¹¹⁶ Zob. U. Kornblum, *Bundesweite Rechtstatsachen zum Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (Stand I. I. 2015)*, GmbH-Rundschau 2015, s. 695.

¹¹⁷ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 766.

Utrzymanie, mimo Brexitu, możliwie szerokiego dostępu do rynku europejskiego, zwłaszcza w handlu towarowym i świadczeniu usług (w tym przede wszystkim finansowych), jednak bez członkostwa w rynku wewnętrznym UE, to główny cel rządu brytyjskiego w negocjacjach ustąpieniowych¹¹⁸. Paradoksalnie cena dostępu do tego rynku może się dla Wielkiej Brytanii okazać wyższa niż do tej pory. Gotowość do podporządkowania się ustalonym w Brukseli regułom rynku, tj. normom związanym ze swobodnym przepływem towarów, usług, przedsiębiorczości i kapitału, ale bez prawa głosu co do kształtu tych norm, może być częścią ceny, którą będzie musiał zapłacić Londyn, chcąc walczyć o zachowanie swojej finansowej i gospodarczej pozycji. Byłby to – z brytyjskiego, eurosceptycznego punktu widzenia – kolejny paradoksalny rezultat, jeśli zważyć, że uproszczenia żywiące się rozpowszechnioną percepcją niektórych norm technicznych (przysłowiowa reglamentacja krzywizny banana) stanowiły element antyunijnej retoryki w kampanii *Leave*¹¹⁹. Jeśli Wielka Brytania zdecyduje się ponieść tę cenę – obok kontrybucji finansowych, związanych z prowadzeniem wspólnych polityk oraz projektów o znaczeniu dla całej Europy (do czego jeszcze wrócimy) – wówczas ponownie ewidentne stanie się, że referendum było plebiscytem związanym bardziej z polityką i tożsamością niż z kalkulacją kosztów ekonomicznych. Brexit można zatem postrzegać jako zwycięstwo polityki nad ekonomią¹²⁰, co zresztą potwierdziły wyniki niedawnego, przeprowadzonego rok po referendum badania opinii publicznej¹²¹. Nawet jednak w wymiarze wyłącznie politycznym ujawniają się mankamenty plebiscytowego rozstrzygnięcia o europejskim statusie Wielkiej Brytanii – kwestii zbyt złożonej, by poddawać ją pod bezpośredni (emocjonalny bardziej niż deliberatywny) werdykt ludu¹²², abstrahując już od wykazanej na wstępie niniejszego artykułu asymetrii wyboru (znane *Remain vs* nieznane *Leave*). Mimo iż Brexit jest następstwem rozstrzygnięcia binarnego (członkostwo albo brak członkostwa, bez rozwiązań pośrednich¹²³), to jednak ukształtowanie przyszłych relacji Wielkiej Bry-

¹¹⁸ Zob. przemówienie programowe T. May dotyczące Brexitu wygłoszone 17 stycznia 2017 r. w Lancaster House: *freest possible trade in goods and services between Britain and the EU's member states. It should give British companies the maximum freedom to trade with and operate within European markets* – zob. transkrypt całego przemówienia [online] <http://www.telegraph.co.uk/politics/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>; zob. też E. Lydgate, J. Rollo, R. Wilkinson, *The UK trade landscape after Brexit*, UK Trade Policy Observatory, Chatham House, X 2016, s. 6, 10: *Maximum possible single market access with special reference to financial services*.

¹¹⁹ Zob. wypowiedź Borisa Johnsona w trakcie kampanii obozu *Leave*. *Is the EU really dictating the shape of your bananas?*, „The Guardian” 2016, 11 V, [online] <https://www.theguardian.com/politics/2016/may/11/boris-johnson-launches-the-vote-leave-battlebus-in-cornwall>, 8 IX 2017.

¹²⁰ Zob. M. Dawson, *Großbritanniens Neverendum*, „Die Zeit” 2016, 16 VI, [online] <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/brexit-referendum-wahlkampf-grossbritannien-europa-unzufriedenheit>, 8 IX 2017.

¹²¹ Zob. przyp. 21.

¹²² Zob. A. Thiele, *Das Brexit-Referendum. Sieg für die Demokratie?*, VerfBlog, 11 VII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/das-brexit-referendum-sieg-fuer-die-demokratie/>.

¹²³ Art. 50 TUE ani żaden inny przepis nie przewiduje ustąpienia częściowego – zob. S. Becker, H. Enderlein, H.M. Kuhlmann, L.-M. Wolfstädter, *UK will den Brexit und was für ein Europa will die*

tanii z Unią może potencjalnie przybrać różne postaci: od opcji norweskiej (model multilateralny), przez szwajcarską/kanadyjską (model bilateralny – umowa o wolnym handlu), aż do tureckiej (unia celna) czy nawet „bangladeskiej” (państwa trzeciego o statusie jedynie „szeregowego” członka WTO)¹²⁴. Stopień integracji – i będący jego elementem stopień dostępu Wielkiej Brytanii do rynku wewnętrznego UE – będzie także wpływał na koszt uzyskania takiego czy innego statusu, który Wielka Brytania będzie musiała ponieść: koszt zarówno finansowy (składka)¹²⁵, jak i polityczny (uczestnictwo w niektórych politykach) oraz prawny (podporządkowanie się co najmniej części *acquis communautaire*)¹²⁶.

Aby Wielka Brytania mogła zabezpieczyć swoje żywotne interesy ekonomiczne, potrzebne jest porozumienie z UE-27. Na ile jest ono realistyczne? Art. 50 ust. 4 TUE przewiduje, że umowa ustąpieniowa musi zostać zaaprobowana przez Parlament Europejski oraz przez Radę Europejską – w tym ostatnim przypadku podwójnie kwalifikowaną większością głosów. Większość ta została zdefiniowana w art. 238(3) (b) TFUE, według którego konieczne jest uzyskanie zgody 72% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności UE-27. W Radzie Europejskiej stosunkowo łatwo byłoby zebrać większość blokującą każdą propozycję porozumienia. Populacja Niemiec stanowi 18,30% ogólnej liczby ludności UE-27, populacja Francji wynosi 14,97%, Włoch – 13,70%, Hiszpanii – 10,47%, a Polski – 8,75%¹²⁷. Jeśli zatem Niemcy i Francja się porozumieją, wówczas z każdym jednym spośród wymienionych krajów będą mogły utworzyć koalicję blokującą jakąkolwiek umowę regulującą status Wielkiej Brytanii po ustąpieniu. Wielość możliwych koalicji blokujących porozumienie ustąpieniowe jest istotnym elementem osłabiającym pozycję negocjacyjną Wielkiej Brytanii¹²⁸. Tym samym – paradoksalnie – heterogeniczność interesów państw UE-27, i możliwe między nimi konflikty, poprawia pozycję negocjacyjną Brukseli w negocjacjach toczonych w logice „gry w cykora” (*chicken game*), ponieważ ogranicza pole manewru Unii, o czym jeszcze będzie mowa. Najbardziej oczywista koalicja blokująca składałaby się z Niemiec, Francji i Włoch. Nie jest więc dziełem przypadku, że po brytyjskim referendum szefowie państw i rzą-

EU?, Jacques Delors Institut Policy Paper, 24 VI 2016, [online] http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/20160624_Europa-nach-Brexit_Delors-Institut.pdf; H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 45; odmiennie O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 30.

¹²⁴ Szczegółowo na ten temat zob. M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit...*, s. 24-37.

¹²⁵ Dla porównania składka dla Szwajcarii wynosi ok. 600 mln CHF (\approx 53 GBP *per capita*), składka dla Norwegii ok. 586 mln GBP (\approx 115 GBP *per capita*) – zob. P. Bowers i in., *Brexit. Some legal...*, s. 32-33; M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit...*, s. 26.

¹²⁶ Takie „pozycje kosztowe” w rachunku Wielkiej Brytanii przewiduje także propozycja tzw. Partnerstwa Kontynentalnego przygotowana przez Instytut Bruegel – zob. J. Pisani-Ferry i in., *Europe after Brexit. A proposal for a continental partnership*, 25 VIII 2016, [online] <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, 8 IX 2017.

¹²⁷ Zob. H. Eidenmüller, *Brexit Negotiation Games*, OBLB, 27 VI 2016, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/06/brexit-negotiation-games>; H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 44.

¹²⁸ Zob. D. Malhotra, *A definitive guide...*

dów tych trzech krajów spotykali się, aby uzgodnić swoje stanowiska wobec Brexitu¹²⁹. Jeśli Niemcy, Francja i Włochy dojdą do porozumienia, będą mogły storpedować każdą propozycję sformułowaną w toku negocjacji ustąpieniowych i z upływem dwuletniego okresu (*sunset*) spowodować degradację Wielkiej Brytanii w stosunkach gospodarczych z Unią Europejską np. do pozycji „szeregowego” członka WTO¹³⁰. Jakie interesy reprezentują Niemcy, Francja i Włochy wobec interesów brytyjskich? Ani wymienione trzy kraje, ani inne państwa członkowskie UE nie są zainteresowane tym, żeby „ukarać” czy wręcz upokorzyć Wielką Brytanię, mimo iż co innego mogłyby sugerować pierwsze, emocjonalne reakcje polityków europejskich (w tym szefa KE Jean-Claude’a Junckera¹³¹) i krajowych (np. niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäublego¹³²). Zasady dobrej wiary przy prowadzeniu negocjacji obowiązują również w przypadku Brexitu – wynikają one z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnego współdziałania)¹³³, a także – w sposób generalny – z konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r.¹³⁴ Z drugiej jednak strony dalszy bieg wypadków nie powinien dostarczać zachęty dla kolejnych krajów do przeprowadzania podobnych do brytyjskiego referendum rozstrzygających o ich członkostwie w Unii. Z tego powodu kalkulacja po stronie unijnych negocjatorów będzie musiała uwzględnić nie tylko koszty różnych scenariuszy pobrexitowych, tj. samego tylko wpływu takiego czy innego porozumienia ustąpieniowego na gospodarkę UE, lecz także objąć efekt zewnętrzny, jaki takie porozumienie może wywołać w postaci bodźców dla kolejnych państw (ich eurosceptycznych partii), by pójść drogą Wielkiej Brytanii. Z tego powodu niektóre możliwe scenariusze ukształtowania przyszłych relacji między UE a Wielką Brytanią, nawet te, które byłyby ekonomicznie uzasadnione, nie będą mogły być zaakceptowane przez państwa pozostające w Unii¹³⁵. Wynika to z logiki gry wielotururowej (*repeated game setting*), która musi brać pod uwagę wpływ decyzji z pierwszej tury (tu: negocjacje dotyczące Brexitu) na decyzje graczy w kolejnych turach (możliwe przyszłe oportunistyczne „zagrywki” innych państw obliczone na uzyskanie przez nie odstępstw lub przywilejów w ramach UE). Argument adwokata diabła, uzasadniający nieodzowność zachowania dostępu Wielkiej Brytanii do

¹²⁹ Zob. I. Binnie, *Show of European unity. Merkel, Hollande, Renzi meet to discuss gameplan*, Reuters, 21 VIII 2016, [online] <https://www.reuters.com/article/us-europe-crisis-meeting/show-of-european-unity-merkel-hollande-renzi-meet-to-discuss-gameplan-idUSKCN10W0CO>, 8 IX 2017.

¹³⁰ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 767.

¹³¹ C. Cooper, *Brexit will not be „an amicable divorce”, says Jean Claude Juncker*, „Independent” 2017, 25 VI, [online] <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-eu-referendum-juncker-article-50-when-will-uk-leave-not-an-amicable-divorce-a7102561.html>, 8 IX 2017.

¹³² C. Kroet, *„In is in. Out is out”. Wolfgang Schäuble tells UK*, Politico, 10 VI 2016, [online] <https://www.politico.eu/article/in-is-in-out-is-out-wolfgang-schauble-tells-uk-brexit-single-market/>, 8 IX 2017.

¹³³ Na temat tej zasady w kontekście Brexitu – zob. P.-Ch. Müller-Graff, *Brexit – die unionsrechtliche Dimension*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 35-36; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 67-68.

¹³⁴ Dz.U. z 1965 r., nr 37, poz. 233.

¹³⁵ Zob. D. Malhotra, *A definitive guide...*

europiejskiego rynku finansowego tym, że Europa potrzebuje Londynu jako centrum finansowego, a Wielka Brytania już wcześniej korzystała z szeregu odstępstw i wyjątków, w tym zwłaszcza tzw. brytyjskiego rabatu, co nie pociągnęło wszak rzeszy naśladowców¹³⁶, nie jest w obecnym klimacie politycznym (wzrost nastrojów eurosceptycznych) przekonujący. Jakkolwiek daleko miałyby sięgać przychylność Brukseli wobec Londynu, w żadnym wypadku porozumienie ustąpieniowe nie może być atrakcyjniejsze dla ustępującego państwa niż (pełne) członkostwo w UE¹³⁷. Bruksela konsekwentnie podkreśla także, że nie będzie akceptować wybiórczego stosowania prawa unijnego, a traktatowe swobody obowiązują jako pakiet¹³⁸.

Trzy wymienione wyżej kraje: Niemcy, Francja i Włochy ponoszą największą odpowiedzialność za prowadzenie kluczowych polityk mających znaczenie dla stabilności i bezpieczeństwa w Europie, tj. ugaszenie ognisk kryzysu w Europie i wokół niej: kryzysu uchodźczego, budowę obozów i schronień poza Europą, kontrolę Morza Śródziemnego i tras migracyjnych, stabilizację na Ukrainie i przewyciężenie kryzysu greckiego (kryzys finansowy strefy euro). Zapewne zgodzą się na utrzymanie przez Wielkiej Brytanię statusu finansowej i gospodarczej bramy do europejskiego rynku tylko wtedy, gdy Londyn, również po Brexicie, będzie finansowo i organizacyjnie (instytucjonalnie) uczestniczył w przedsięwzięciach potrzebnych dla prowadzenia kluczowych polityk antykryzysowych¹³⁹. Udział finansowy Londynu nie powinien być znacząco niższy – a przy uwzględnieniu obecnie obowiązującego tzw. brytyjskiego rabatu¹⁴⁰ może okazać się wręcz wyższy – niż przy członkostwie w UE. W każdym razie obecna roczna składka netto Zjednoczonego Królestwa w wysokości niecałych 8 miliardów euro, stanowiąca około 0,35% brytyjskiego produktu narodowego brutto, jako „świadczanie wzajemne” za dostęp Wielkiej Brytanii do europejskiego rynku wewnętrznego¹⁴¹, nie jest raczej – wbrew rozpowszechnionej w Wielkiej Brytanii populistycznej

¹³⁶ Tak W.-G. Ringe, *The Irrelevance...*

¹³⁷ Zob. wypowiedź M. Schulza z 13 lipca 2016 r.: *There is no intention to ensure that the UK receives a bad deal, but it is clear that there can be no better deal with the EU than EU membership* – zob. M. Banks, *Martin Schulz: UK cannot expect better deal with Brussels than EU membership*, [online] <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/martin-schulz-uk-cannot-expect-better-deal-brussels-eu-membership>; zob. też stanowisko J. Muscata: *We want a fair deal for the United Kingdom, but that fair deal needs to be inferior to membership; Brexit deal must be inferior to EU membership: Maltese PM*, 18 I 2017, [online] <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-muscat/brexit-deal-must-be-inferior-to-eu-membership-maltese-pm-idUSKBN1521AO>, 8 IX 2017.

¹³⁸ Zob. *Wystąpienie przewodniczącego RE D. Tuska po nieformalnym spotkaniu 27 szefów państw i rządów UE*, 29 VI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27>, 8 IX 2017 – w którym stwierdził m.in., że *nie będzie jednolitego rynku à la carte*.

¹³⁹ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 767.

¹⁴⁰ Wielka Brytania korzysta z rabatu (*UK rebate*) od 1985 r., dzięki skutecznym negocjacjom rządu Margaret Thatcher. Rabat pomniejsza brytyjską kontrybucję do wspólnego budżetu. W roku 2016/2017 wyniósł on ok. 4,8 mld GBP. Zob. M. Keep, *The UK's contribution to the EU Budget*, House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP 7886, 8 VIII 2017, s. 9-11, [online] <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7886#fullreport,%208%20IX%202017>.

¹⁴¹ *Tamże*.

propagandzie – przeszacowana. W ujęciu *per capita* oznacza to kontrybucję w wysokości 152 GBP netto (222 GBP brutto)¹⁴².

Kraje Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja i Węgry) mogą okazać się dla Wielkiej Brytanii bardziej przychylne. Z jednej strony we wszystkich tych krajach – choć z różną intensywnością – dochodzi do głosu pewien sceptycyzm wobec postępującej federalizacji Europy. Wielka Brytania była postrzegana jako naturalny hamulec dla tych procesów¹⁴³ i jednocześnie – co ważne dla niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – stanowiła pewną przeciwwagę dla Niemiec czy też partnerstwa niemiecko-francuskiego. Poza tym Wielka Brytania funkcjonowała jako wzmocnienie Mostu Atlantyckiego, który dla Polski był – i pozostaje w dalszym ciągu – istotny z historycznego i politycznego punktu widzenia¹⁴⁴. Lekceważyć nie należy również tego, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej w ciągu ostatnich 10 lat przeżyły ogromną falę emigracji do Wielkiej Brytanii. Jej powodem było m.in. to, że Wielka Brytania, w odróżnieniu np. od Niemiec, po tzw. rozszerzeniu wschodnim UE z 2004 r. dobrowolnie zrezygnowała¹⁴⁵ z okresów przejściowych pozwalających na ochronę rynku pracy przed imigrantami z Europy Środkowo-Wschodniej. Status prawny znaczącej, bo szacowanej na 700-850 tys., liczby Polaków w Wielkiej Brytanii¹⁴⁶, znajduje się zatem wysoko na liście priorytetów polskiego rządu w negocjacjach dotyczących Brexitu¹⁴⁷. Z drugiej strony Brexit ożywia dawną ideę Europy różnych prędkości, tj. różnych stopni integracji¹⁴⁸. Ta wizja od dawna niepokoiła rządy krajów Europy Środkowo-Wschodniej¹⁴⁹. Jej renesans może skłonić państwa Grupy Wyszehradzkiej do szukania zbliżenia z Niemcami i Francją, aby w ten sposób uniknąć perspektywy marginalizacji i zepchnięcia do drugiego – bardziej peryferyjnego – kręgu europejskiej integracji. Jest to również związane

¹⁴² Zob. P. Bowers i in., *Brexit...*, s. 32.

¹⁴³ Zob. W. Jurasz, *Brexit dla Polski, czyli test z dojrzałości*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2016, 28 VI, [online] <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/955579,jurasz-brexit-dla-polski-czyli-test-z-dojrzalosci.html>, 8 IX 2017.

¹⁴⁴ Zob. J. Dempsey, *Polish-German relations after Brexit*, 30 VI 2016, [online] <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63978>, 8 IX 2017.

¹⁴⁵ Zob. przyp. 26.

¹⁴⁶ Według oficjalnych danych GUS opublikowanych w 2016 r. w Wielkiej Brytanii zamieszkuje ok. 720 tys. Polaków, zob. Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2015*, Notatka informacyjna, 5 IX 2016 [online] <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosci/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2015,2,9.html>, 8 IX 2016; według brytyjskich statystyk obecnie w Wielkiej Brytanii mieszka ok. 980 tys. Polaków, zob. O. Hawkins, A. Moses, *Polish population of the United Kingdom*, House of Commons Library, Number CBP7660, 15 VII 2016.

¹⁴⁷ Zob. *Szefowa polskiego rządu: Na szczycie UE byliśmy skuteczni, drugi etap Brexitu – trudniejszy*, Dziennik, 29 IV 2017, [online] <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/548623,premier-beata-szydlo-brexit-wielka-brytania-negocjacje-polska-polacy-na-wyspach.html>, 8 IX 2017; *May garantiert Rechte von Polen in Großbritannien*, „Zeit” 2016, 28 XI, [online] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/brexit-grossbritannien-theresa-may-eu-migration-polen>, 8 IX 2016.

¹⁴⁸ W zbliżonym znaczeniu ogólne rozważania nad możliwym wpływem art. 50 TUE na przyszłe zróżnicowanie stopni integracji snuje Ch. Calliess, [w:] *EUV/AEUV...*, art. 50, nb. 23.

¹⁴⁹ Zob. J. Dempsey, *Polish-German Relations...*

z względnie rosnącą po Brexicie rolą strefy euro w obrębie Unii Europejskiej. Wielka Brytania i funt brytyjski stanowiły dotąd ważne europejskie akcenty poza strefą euro, przez co zachowanie waluty narodowej nie implikowało marginalizacji w obrębie UE. Teraz może to być postrzegane inaczej¹⁵⁰.

Mimo oczywistego interesu w zachowaniu dostępu do rynku Londyn pozostaje w logice konfrontacyjnej, czego przykładem jest snucie – mało realistycznej¹⁵¹ – wizji o rajy podatkowym u bram UE. Dodatkowo wykorzystuje strategię sygnalizacji ograniczonego manewru („gra w cykora”, ang. *game of chicken*)¹⁵². Wiodące hasła kampanii *Leave* są przyjmowane przez rząd brytyjski jako warunki brzegowe (*red lines*) ograniczające pole negocjacyjne Londynu (*Brexit means Brexit*). Potwierdza to retoryka premier May (*no deal is better than a bad deal*). Wzmocnieniem tego sygnału miało być odnowienie mandatu negocjacyjnego rządu w wyniku przedterminowych wyborów z 8 czerwca 2017 r., jednak ostatecznie wynik wyborczy był dla partii konserwatywnej rozczarowujący¹⁵³. Z drugiej strony UE-27, jako grupa państw o zróżnicowanych interesach i priorytetach, zachowuje – jak już o tym była mowa – inherentną nieprzewidywalność, która również może być rozumiana jako ograniczenie pola manewru w „grze w cykora”. Wprawdzie Rada UE-27 jednomyślnie przyjęła wytyczne negocjacyjne¹⁵⁴, a negocjacje są prowadzone przez specjalnie powołanego w tym celu głównego negocjatora (Michael Barnier), z wyłączeniem indywidualnych negocjacji przez poszczególne państwa członkowskie¹⁵⁵, niemniej jednak ostatecznie umowa ustąpieniowa będzie musiała zostać zaakceptowana przez Radę podwójnie kwalifikowaną większością (wobec której stosunkowo łatwo stworzyć mniejszość blokującą) i zyskać poparcie Parlamentu Europejskiego. Nieprzewidywalność w jeszcze większym stopniu dotyczyć będzie ewentualnej przyszłej umowy o wolnym handlu, która – jeśli, jak chce tego premier May, ma być *kompleksowa, śmiała i ambitna* – będzie zapewne przedmiotowo wpadać w zakres kompetencji dzielonej, a zatem wymagać zatwierdzenia ze strony każdego spośród z państw członkowskich UE-27, *ergo* każde z nich będzie dysponowało prawem weta. Pogarsza to pozycję negocjacyjną Londynu, a rzymską zasadę *divide et impera* czyni przy istniejącej architekturze prawnej negocjacji wręcz przeciwnie skuteczną¹⁵⁶.

Najbardziej prawdopodobnym rezultatem negocjacji brexitowych i postbrexitowych będzie przyjęcie kompleksowej umowy handlowej, która stanie się funkcjonalnym, choć niepełnym, substytutem obecnych traktatowych ram prawnoinstytucjonalnych

¹⁵⁰ Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 768.

¹⁵¹ Zob. L. Enriques, *Empty Threats. Why the UK has currently no chance to become a tax or regulatory haven*, OBLB, 26 VI 2017, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-empty-threats-why-uk-has-currently-no>, 8 IX 2017.

¹⁵² Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 55 i przyp. 77.

¹⁵³ Partia Konserwatywna zdobyła 42,4% głosów i tym samym 318 miejsc w Izbie Gmin, zob. *UK election 2017. Full results*, „The Guardian” 2017, 9 VI, [online] <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2017/jun/08/live-uk-election-results-in-full-2017>, 8 IX 2017.

¹⁵⁴ Zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie...*; Rada UE-27, *Wytyczne negocjacyjne...*

¹⁵⁵ Zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie...*, s. 3.

¹⁵⁶ Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 49-50.

tworzących europejski wspólny rynek. Możliwe są zwłaszcza pewne odstępstwa w zakresie przepływu osób. Wynika to z dwóch przesłanek: po pierwsze z precedensu, jakim było zawarcie na szczycie UE w Brukseli w lutym 2016 r. porozumienia Wielkiej Brytanii z UE w sprawie wyjątków od swobody przepływu osób, które efektywnie uderzyłyby przede wszystkim w imigrantów z Polski¹⁵⁷; po drugie z narastającego na kontynencie protekcyjnego w obszarze rynku pracy (wysiłki Emmanuela Macrona¹⁵⁸). Jeśli przyszła umowa handlowa zapewni stosunkowo duży stopień integracji ekonomicznej, Wielka Brytania będzie musiała płacić (kontrybucja finansowa) za dostęp do wspólnego rynku – podobnie jak płaci za niego Norwegia czy Szwajcaria. Dodatkowo, w taki czy inny sposób – całościowo bądź sektorowo (w zależności od szerokości otwarcia rynku) – Wielka Brytania będzie musiała implementować legislację europejską odnoszącą się do rynku wewnętrznego, jak również poddać się jakimś nowym mechanizmom rozstrzygania sporów (prawdopodobnie w modelu parytetowym, w miejsce obecnej jurysdykcji TSUE). Z uwagi na czas potrzebny na wypracowanie i przyjęcie kompleksowej umowy o wolnym handlu, znacznie przekraczający dwuletni okres przewidziany w art. 50 ust. 3 TUE, konieczne może okazać się bądź to przedłużenie tego okresu, bądź też przyjęcie okresów przejściowych – wydłużających obowiązywanie obecnych zasad dostępu do rynku co najmniej w wybranych sektorach¹⁵⁹.

PODSUMOWANIE, WNIOSKI I PREDYKCJE

1. Decyzja o wyjściu z UE, jako decyzja polityczna, była bardziej podyktowana względami tożsamościowymi niż względami ekonomicznymi. Deklarowana gotowość wielu wyborców do poświęcenia własnego dobra ekonomicznego dla realizacji swojej preferencji politycznej nie powinna jednak być dla rządu brytyjskiego podstawą do polegania na racjonalności wyborców, czyli do przyjęcia, że w ostatecznym rozrachunku wyborcy sami siebie obwiniają za negatywne następstwa Brexitu w sferze gospodarczej. Dlatego też rząd będzie musiał pogodzić krótkoterminowe oczekiwania polityczne wyborców (*red lines*) z ich długoterminowymi oczekiwaniami ekonomicznymi (wzrost gospodarczy, zatrudnienie, usługi publiczne), ponieważ z jednych i z drugich będzie przez wyborców rozliczany.

¹⁵⁷ Porozumienie miało zapewnić tzw. hamulec bezpieczeństwa, możliwy do zastosowania przez maksimum siedem lat, oznaczający ograniczenia dla imigrantów z UE w dostępie do nieskładkowych świadczeń przez cztery pierwsze lata pobytu w Wielkiej Brytanii, a także zagwarantować Londynowi możliwość indeksacji według kosztów życia w kraju macierzystym zasiłków wypłacanych pracownikom z państw Unii na dzieci pozostawione w ojczyźnie – zob. *EU deal gives UK special status, says David Cameron*, BBC, 20 II 2016, [online] <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35616768>; *Porozumienie UE z Wielką Brytanią osiągnięte*, [online] <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/porozumienie-ue-z-wielka-brytania-osiagniete/4rrxj7>, 8 IX 2017.

¹⁵⁸ Zob. L. Alderman, *France's Macron looks to confront Eastern Europe over low-cost workers*, „New York Times” 2017, 23 VIII, [online] <https://www.nytimes.com/2017/08/23/business/economy/france-emmanuel-macron-eastern-europe.html?mcubz=1>, 8 IX 2017.

¹⁵⁹ Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 53 i przyp. 67.

Oczekiwania ekonomiczne nie będą jednak mogły być spełnione w warunkach „twardego” Brexitu.

2. Uniknięcie „twardego” Brexitu będzie możliwe, jeśli zostanie uzgodniony i wdrożony nowy model relacji gospodarczych między Wielką Brytanią a Unią Europejską, zapewniający kompleksowy, a co najmniej sektorowy, dostęp do rynku drugiej strony. Wśród możliwych modeli najbardziej adekwatne wydaje się przyjęcie „uszytej na miarę” umowy o wolnym handlu.
3. Bruksela nie ma interesu w tym, aby zagwarantować Wielkiej Brytanii dostęp do rynku bez uzyskania świadczeń wzajemnych, w tym kontrybucji finansowych. Zakres tych świadczeń będzie zależny od siły negocjacyjnej stron oraz ich rachunku kosztów. Ten ostatni jest wyznacznikiem wartości BATNA dla każdej ze stron.
4. Każda ze stron ponosi dwa rodzaje kosztów: przyszły potencjalny koszt w postaci utrudnień w dostępie do rynku drugiej strony (zakres utrudnień, *ergo* wysokość kosztu, zależne od ostatecznej postaci Brexitu) oraz natychmiastowy koszt powstania stanu niepewności co do harmonogramu i kształtu Brexitu. Obie pozycje kosztowe są znacznie wyższe w bilansie Wielkiej Brytanii niż UE-27, choć indywidualne kalkulacje poszczególnych państw członkowskich znacząco się od siebie różnią. Różnice zachodzą też dla poszczególnych sektorów gospodarki (najsilniej dotknięte Brexitem mogą być sektory finansowy i samochodowy). Przedsiębiorstwa nie są wprawdzie aktorami trwających negocjacji, ich zrzeszenia mogą jednak wywierać skuteczny lobbing na rządy państw członkowskich.
5. Kalkulacja kosztu dla UE-27 nie może być ograniczona do „pojedynczej gry” (jedna tura), ale musi uwzględniać wpływ ostatecznego kształtu Brexitu na innych graczy (państwa członkowskie), które w przyszłości (kolejne tury) mogłyby być skłonne do przeprowadzenia podobnych do brytyjskiego referendum, jedynie z zamiarem poprawienia swojej pozycji negocjacyjnej względem Brukseli i osiągnięcia tą drogą szczególnych ustępstw bądź przywilejów. Taka kalkulacja usztywni pozycję negocjacyjną Brukseli, dla której warunkami brzegowymi (*red lines*) są: brak wybiórczości w stosowaniu zasad rynku wewnętrznego (*no „a la carte” access to the single market*) oraz pogorszenie się, a nie polepszenie, pozycji Londynu wobec Brukseli po Brexicie (*deal needs to be inferior to membership*).
6. Argument adwokata diabła, uzasadniający nieodzowność zachowania dostępu Wielkiej Brytanii do europejskiego rynku finansowego tym, że Europa potrzebuje Londynu jako centrum finansowego, a Wielka Brytania już wcześniej korzystała z szeregu odstępstw i wyjątków, w tym zwłaszcza tzw. brytyjskiego rabatu, co nie pociągnęło wszak rzeszy naśladowców, nie jest w obecnym klimacie politycznym (wzrost nastrojów eurosceptycznych) przekonujący.
7. Stan niepewności, jaki zaistniał od dnia referendum, był do dnia oficjalnego zawiadomienia o zamiarze wystąpienia z Unii (29 marca 2017 r.) „kontrolowany” głównie przez Londyn, a od tego dnia jest „kontrolowany” głównie przez Brukselę. Kontrola „zegara czasowego” jest atutem Brukseli w rozgrywce z Londynem.
8. Okres dwuletni jest zbyt krótki, aby przed jego upływem realnie było wynegocjowanie kompleksowej umowy o wolnym handlu, a być może nawet samych ram

przyszłych stosunków handlowych między Wielką Brytanią a Unią Europejską. Dlatego też klauzula *sunset* jest widmem „twardego” Brexitu. „Twardy” Brexit (brak porozumienia, *ergo* przejście na zwykłe zasady WTO) stanowi więc BATNA dla stron. Od dnia złożenia notyfikacji BATNA jest dla Wielkiej Brytanii znacznie mniej atrakcyjna niż dla UE-27, ponieważ koszty utraty dostępu do rynku są dla Londynu relatywnie znacznie wyższe niż dla UE-27.

9. Stan niepewności może być złagodzony jedynie przez przedłużenie dwuletniego okresu negocjacji, tj. oddalenie w czasie skuteczności klauzuli *sunset*, albo przez przyjęcie okresów przejściowych dla wybranych, strategicznie istotnych obszarów (paszport dla usług finansowych, obrót towarowy dla branży motoryzacyjnej, gwarancje dla pracowników transgranicznych). Należy oczekiwać, że Londyn będzie dążył do jednego z tych rozwiązań, przy czym politycznie prawdopodobnie bardziej akceptowalne będzie rozwiązanie drugie, tj. okresy przejściowe. Bruksela nie powinna mieć pryncypialnych zastrzeżeń dla przyjęcia któregoś z tych rozwiązań, choć dla niej również to drugie rozwiązanie (okresy przejściowe) wydaje się bardziej realistyczne, choćby dlatego, że nie stworzy problemu brytyjskich przedstawicieli w instytucjach europejskich, zwłaszcza zaś w Parlamencie Europejskim, do którego wybory odbędą się w 2019 r.
10. Obie strony pozostają w logice konfrontacyjnej. Wykorzystują przy tym strategię sygnalizacji ograniczonego pola manewru („gra w cykora”, ang. *game of chicken*). Wiodące hasła kampanii *Leave* są przyjmowane przez rząd brytyjski jako *red lines* ograniczające pole negocjacyjne Londynu (*Brexit means Brexit*). Potwierdza to retoryka premier May (*no deal is better than a bad deal*). Z drugiej strony UE-27, jako grupa państw o zróżnicowanych interesach i priorytetach, zachowuje inherentną nieprzewidywalność, która również może być rozumiana jako ograniczenie pola manewru. Wprawdzie Rada UE-27 jednomyślnie przyjęła wytyczne negocjacyjne, a negocjacje są prowadzone przez specjalnie powołanego w tym celu głównego negocjatora, z wyłączeniem indywidualnych negocjacji przez poszczególne państwa członkowskie, niemniej jednak ostatecznie umowa ustąpieniowa będzie musiała zostać zaakceptowana przez Radę podwójnie kwalifikowaną większością (wobec której stosunkowo łatwo stworzyć mniejszość blokującą) i zyskać poparcie Parlamentu Europejskiego. Nieprzewidywalność w jeszcze większym stopniu dotyczyć będzie ewentualnej przyszłej umowy o wolnym handlu, która – jeśli, jak chce tego premier May, ma być *kompleksowa, śmiała i ambitna* – będzie zapewne przedmiotowo wpadać w zakres kompetencji dzielonej, a zatem wymagać zatwierdzenia ze strony każdego spośród z państw członkowskich UE-27.
11. Napięcie między oczekiwaniami politycznymi a interesami ekonomicznymi sugeruje rozwiązanie, w którym Wielka Brytania będzie dążyła do sukcesu w obszarze symbolicznym i jednocześnie wykaże gotowość do daleko idących ustępstw w sferze realnej (gospodarczej).
12. Najbardziej prawdopodobnym wynikiem będzie przyjęcie kompleksowej umowy handlowej, która stanie się funkcjonalnym, choć niepełnym, substytutem („Ersatzem”) obecnych traktatowych ram prawno-instytucjonalnych tworzących europejski wspólny rynek.

13. Nie należy oczekiwać, aby umowa ustąpieniowa i/lub przyszła umowa o wolnym handlu, łagodząca skutki Brexitu dla gospodarki brytyjskiej, mogła zostać zawarta bez gotowości Wielkiej Brytanii do świadczenia transferów (składki) na rzecz UE, uczestnictwa w przynajmniej niektórych politykach Unii (zwłaszcza antykryzysowych) oraz podporządkowania się przynajmniej niektórym regulacjom rynku wewnętrznego. Paradoksalnie, przyszłe transfery Londynu do Brukseli mogą okazać się wyższe niż obecne składki netto Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania będzie musiała w pewnym zakresie implementować legislację europejską odnoszącą się do rynku wewnętrznego, przynajmniej w obszarze objętym porozumieniem o wolnym handlu i wzajemnym dostępie do rynku. Jej wpływ na kształt tej legislacji będzie znacznie ograniczony, w stosunku do obecnego. Co więcej, Wielka Brytania będzie także musiała poddać się jakimś nowym mechanizmom rozstrzygania sporów – prawdopodobnie w modelu parytetowym, w miejsce obecnej jurysdykcji TSUE.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

- 23 cities offer to host UK-based EU agencies*, Council of the European Union Press release, 1 VIII 2017, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/08/01/uk-based-eu-agencies/>.
- Decyzja Rady zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE, L 208 z 2 VIII 2016.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady nr 2009/908/UE.
- Decyzja Rady (UE) nr 2016/1316.
- Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, L 177/1.
- EU referendum results*, The Electoral Commission, [online] <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.
- European Commission, *Essential Principles on Financial Settlement*, TF50 (2017) 2/2, 12 VI 2017, [online] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-financial_settlement_en_2.pdf.
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2015*, Notatka informacyjna, 5 IX 2016, [online] <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042015,2,9.html>.
- House of Lords – Select Committee on the European Union*, Session 2005-2006, Fifty-Third Report, Chapter 3: *The Impact of the Last Enlargement. The movement of labour* (sec. 92-89),

[online] <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/273/27306.htm#a16>.

Home Secretary's speech on the UK, EU and our place in the world (Archived), 25 IV 2016, [online] <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-speech-on-the-uk-eu-and-our-place-in-the-world>.

Japan's Message to the United Kingdom and the European Union, [online] <http://www.mofa.go.jp/files/000185466.pdf>.

Komunikat prasowy nr 511/16, 13 IX 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava>.

Martin Schulz. Prolonged uncertainty concerning Brexit would be in no-one's interest, 28 VI 2016, [online] <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20160627STO33934/schulz-prolonged-uncertainty-concerning-brexit-would-be-in-no-one-s-interest>.

Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów, 16 IX 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/09/16/>.

Office for National Statistics, *Population of the UK by country of birth and nationality: 2016*, Table 1, [online] <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/2016#of-the-uk-population-1-in-7-were-born-abroad-and-1-in-11-had-non-british-nationality>.

Oświadczenie Rządowe z dnia 13 sierpnia 1965 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz. U. 1965, Nr 37 poz. 233.

PM phone call with the President of the European Council: 19 July 2016, [online] <https://www.gov.uk/government/news/pm-phone-call-with-the-president-of-the-european-council-19-july-2016>.

Rada Europejska, 28-29 VI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-29>.

Rada UE-27, *Wytyczne negocjacyjne dotyczące umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 22 V 2017.

Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie notyfikacji złożonej przez Zjednoczone Królestwo na mocy art. 50 TUE*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 29 IV 2017.

Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 15 December 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council>.

Results, „BBC News”, [online] http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

Speech by Theresa May, launching her national campaign to become Leader of the Conservative Party and Prime Minister of the United Kingdom, 11 VII 2016, [online] <http://www.wlrk.com/docs/TheresaMayJuly11Speech.pdf>.

Statement – Lord Hill, 25 VI 2016, [online] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hill/announcements/statement-lord-hill-25062016_en.

Theresa May's Brexit speech in full, „The Telegraph” 2017, 17 I, [online] <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>.

Theresa May's keynote speech at Tory conference in full, „Independent News” 2016, 5 X, [online]

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-speech-tory-conference-2016-in-full-transcript-a7346171.html>.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

Traktat o Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

UK election 2017: full results, „The Guardian” 2017, 9 VI, [online] <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2017/jun/08/live-uk-election-results-in-full-2017>.

UK Overseas Trade Statistics, Customs Trade Statistics HM Revenue & Customs, May 2016, 8 VII 2016, [online] https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OTS%20Releases/OTS_Release_0516.pdf.

Umowa o Wolnym Handlu z Republiką Korei, Dz. Urz. UE, L 127 z 14 V 2011.

Wystąpienie przewodniczącego RE D. Tuska po nieformalnym spotkaniu 27 szefów państw i rządów UE, 29 VI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27>.

Literatura

Adolff J., *Brexit negotiations and their impact on the Brexit planning of banks. As with many negotiation processes, timing is everything*, OBLB, 5 IV 2017, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/04/brexit-negotiations-series-%E2%80%98brexit-negotiations-and-their-impact>.

Alderman L., *France's Macron looks to confront Eastern Europe over low-cost workers*, „New York Times” 2017, 23 VIII, [online] <https://www.nytimes.com/2017/08/23/business/economy/france-emmanuel-macron-eastern-europe.html?mcubz=1>.

Anderson R.G., *Schottland und Europa nach Brexit*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

At her first summit, May tries to reassure EU on Brexit, CNBC, 20 X 2016, [online] <https://www.cnn.com/2016/10/20/theresa-may-tries-to-reassure-european-union-on-brexit-frances-hollande-warns-of-tough-negotiations.html>.

Banks M., *Martin Schultz: UK cannot expect better deal with Brussels than EU membership*, [online] <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/martin-schulz-uk-cannot-expect-better-deal-brussels-eu-membership>.

Barber N., Hickman T., King J., *Pulling the article 50 „Trigger”. Parliament's indispensable role*, U.K. Constitutional Law Association, 27 VI 2016, [online] <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/>.

Barcz J., *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 12.

Becht M., Mayer C., Wagner H.F., *Where do firms incorporate? Deregulation and the cost of entry*, „Journal of Corporate Finance” 2008, Vol. 14, nr 3, [online] <https://doi.org/10.2139/ssrn.906066>.

Becker S., Enderlein H., Kuhlmann H.M., Wolfstädter L.-M., *UK will den Brexit und was für ein Europa will die EU?*, Jacques Delors Institut Policy Paper, 24 VI 2016, [online] <http://www.jdelors.europa.eu/Policy-Papers/2016/06/24-UK-will-den-Brexit-und-was-fuer-ein-Europa-will-die-EU/>.

- www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/20160624_Europa-nach-Brexit_Delors-Institut.pdf.
- Binnie I., *Show of European unity. Merkel, Hollande, Renzi meet to discuss gameplan*, Reuters, 21 VIII 2016, [online] <https://www.reuters.com/article/us-europe-crisis-meeting/show-of-european-unity-merkel-hollande-renzi-meet-to-discuss-gameplan-idUSKCN10W0CO>.
- Bjorge E. (reporter), *The mechanics of secession; secession negotiations; the alternatives to the status quo*, Sprawozdanie z seminarium zorganizowanego na Uniwersytecie Oksfordzkim, 16 X 2015, Brexit Seminar Series, [online] https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/final_report_bjorge_brexit_i_0.pdf.
- Bowers P. i in., *Brexit. Some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership*, House of Commons Library, Briefing Paper, nr 07214, 28 VII 2016.
- Brexit deal must be inferior to EU membership: Maltese PM*, 18 I 2017, [online] <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-muscat/brexit-deal-must-be-inferior-to-eu-membership-maltese-pm-idUSKBN1521AO>.
- Calliess Ch., [w:] *EUV, AEUV das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2015.
- Case study. 1999 republic referendum*, [online] <http://lawgovpol.com/case-study-1999-republic-referendum>.
- Colson T., *At least 12 banks are moving some operations from London to Dublin after Brexit*, „Business Insider” 2017, 30 VI, [online] <http://www.businessinsider.com/12-city-banks-relocating-to-dublin-after-brexit-2017-6?IR=T>.
- Conn D., *UK car industry facing an „utterly demoralising” Brexit*, „The Guardian” 2017, 4 VIII, [online] <https://www.theguardian.com/business/2017/aug/04/uk-car-industry-facing-an-utterly-demoralising-brexit>.
- Cooper C., *Brexit will not be „an amicable divorce”, says Jean Claude Juncker*, „Independent” 2017, 25 VI, [online] <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-eu-referendum-juncker-article-50-when-will-uk-leave-not-an-amicable-divorce-a7102561.html>.
- Craig P.P., *Brexit. A drama in six acts*, Oxford Legal Studies Research, Paper nr 45/2016, 11 VII 2016, [online] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975.
- Craig P.P., *Brexit. Foundational Constitutional and Interpretive Principles: II*, 28 X 2016, [online] <http://ohrh.law.ox.ac.uk/brexit-foundational-constitutional-and-interpretive-principles-ii/>.
- Cumming D.J., Zahra S.A., *International business and entrepreneurship implications of Brexit*, „British Journal of Management” 2016, nr 4, <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12192>.
- Dawson M., *Großbritanniens Neverendum*, „Die Zeit” 2016, 16 VI, [online] <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/brexit-referendum-wahlkampf-grossbritannien-europa-unzufriedenheit>.
- Dempsey J., *Polish-German relations after Brexit*, 30 VI 2016, [online] <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63978>.
- Deutscher Bundestag, *Zurücknahme eines Antrags gemäß Art. 50 EUV* (Ausarbeitung PE 6-3000-112/16), 28 VII 2016, [online] <https://www.bundestag.de/blob/476094/8a92fa2437cd050eb74d57ef00b6c611/pe-6-112-16-pdf-data.pdf>.

- Dhingra S. i in., *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*, LSE Centre for Economic Performance, CEP Brexit Analysis No. 3, IV 2016, [online] <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf>.
- Doorstep remarks by President Donald Tusk before the European Council meeting*, 28 VI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28/tusk-doorstep-before-european-council>.
- Dörr O., [w:] *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2016.
- Duff A., *Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask)*, VerfBlog, 4 VII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/brexit-article-50-duff/>.
- Eidenmüller H., *Brexit Negotiation Games*, OBLB, 27 VI 2016, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/06/brexit-negotiation-games>.
- Eidenmüller H., *Negotiating and mediating Brexit*, Pepperdine „Law Review” 2016, [online] <https://doi.org/10.2139/ssrn.2854829>.
- Enriques L., *Empty threats. Why the UK has currently no chance to become a tax or regulatory haven*, OBLB, 26 VI 2017, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-empty-threats-why-uk-has-currently-no>.
- EU deal gives UK special status, says David Cameron*, BBC, 20 II 2016, [online] <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35616768>.
- EU's Juncker says wants to begin negotiating British departure now*, Reuters, 24 VI 2016, [online] <https://www.reuters.com/article/britain-eu-juncker/eus-juncker-says-wants-to-begin-negotiating-british-departure-now-idUSB4N19E005>.
- Evans M., *Analysis of UKIP's Nigel Farage's xenophobic rhetoric*, 14 III 2016, [online] <https://europeanstudentthinktank.com/2016/03/14/analysis-of-ukips-nigel-farages-xenophobic-rhetoric/>.
- Fisher R., Ury W., Patton B., *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, przeł. R.A. Rządca, Warszawa 2000.
- Fisher R., Ury W., Patton B., *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*, Penguin 1981.
- Friel R.J., *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU. Article 59 of the draft European Constitution*, „International and Comparative Law Quarterly” 2004, Vol. 53, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1093/iclq/53.2.407>.
- Georgopoulos A., „Brexit”, *Article 50 TEU and the constitutional significance of the UK referendum*, EJIL Blog, 6 VII 2016, [online] <https://www.ejiltalk.org/brexit-article-50-teu-and-the-constitutional-significance-of-the-uk-referendum/>.
- Götting F., *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2000.
- Grzeszczak R., *Swoboda przepływu pracowników i jej ograniczenia na przykładzie Polski i Niemiec*, [w:] *Swobodny przepływ pracowników między Polską a Niemcami. Próba bilansu z różnych perspektyw*, red. D. Jajeśniak-Quast, L. Kiel, M. Kłodnicki, Berlin 2014, *Interdisciplinary Polish Studies*, 1.
- Hammond J., *Einfluss des Brexits auf die Automobilindustrie*, CMS Blog, 20 IV 2017, [online] <https://www.cms-hs-bloggt.de/gesellschaftsrecht/m-a/brexit-und-die-automobilindustrie/>.
- Harvey D., „In the light of the guidelines”. *Brexit and the European Council*, European Law Blog, 7 X 2016, [online] <http://europeanlawblog.eu/2016/10/07/in-the-light-of-the-guidelines-brexit-and-the-european-council/>.

- Hawkins O., Moses A., *Polish population of the United Kingdom*, House of Commons Library, nr CBP7660, 15 VII 2016.
- Hänlein A., *Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht“ 2001, nr 6.
- Henley J., Ranking J., Oltermann P., *European leaders rule out informal Brexit talks before article 50 is triggered*, „The Guardian” 2016, 27 VI, [online] <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/europe-leaders-crunch-talks-brexit-fallout>.
- Herchenröder J.-H., *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Hestermeyer H., *How Brexit will happen. A brief primer on EU Law and Constitutional Law questions raised by Brexit*, King's College London Dickson Poon School of Law, Legal Studies Research Paper Series, nr 2016-36.
- Is the EU really dictating the shape of your bananas?*, „The Guardian” 2016, 11 V, [online] <https://www.theguardian.com/politics/2016/may/11/boris-johnson-launches-the-vote-leave-battlebus-in-cornwall>.
- Jachtenfuchs M., *Exit-Referenden dürfen sich nicht lobnen*, [online] http://www.deutschlandfunk.de/europas-zukunft-nach-dem-brexit-exit-referenden-duerfen.694.de.html?dram:article_id=358269.
- Jurasz W., *Brexit dla Polski, czyli test z dojrzałości*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2016, 28 VI, [online] <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/955579;jurasz-brexit-dla-polski-czyli-test-z-dojrzalosci.html>.
- Kainer F., *Das unterschätzte Problem. Auswirkungen des Brexit auf Nordirland*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Keep M., *The UK's contribution to the EU Budget*, House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP 7886, 8 VIII 2017, [online] <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7886#fullreport,%208%20IX%202017>.
- Kirby M., *The Australian Republican Referendum 1999. Ten Lessons*, Law and Justice Foundation, 3 III 2000, [online] <http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/DF4206863AE3C52DCA2571A30082B3D5.html>.
- Kokotović F., Kurečić P., *The case of Brexit. An analysis of the political and economic factors*, [online] http://www.academia.edu/29334439/THE_CASE_OF_BREXIT_AN_ANALYSIS_OF_THE_POLITICAL_AND_ECONOMIC_FACTORS.
- Kroet C., „*In is in. Out is out*”. Wolfgang Schäuble tells UK, Politico, 10 VI 2016, [online] <https://www.politico.eu/article/in-is-in-out-is-out-wolfgang-schauble-tells-uk-brexit-single-market/>.
- Kułałowska M., *Kwestia migracji w kampanii referendalnej dotyczącej brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2017, nr 1 (46), <https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.46.03>.
- Lehmann M., Zetzsche D., *Brexit and the Consequences for Commercial and Financial Relations between the EU and the UK*, 20 IX 2016, [online] <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2841333>.
- Lippert B., Ondarza N. von, *Brexit into unchartered waters*, SWP Comments 35, VII 2016, [online] <https://www.swp-berlin.org/en/publication/brexit-into-unchartered-waters/>.

- Lock T., *A lame duck for a member state? Thoughts on the UK's position in the EU after the Brexit vote*, VerfBlog, 1 VII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/lame-duck-united-kingdom-brexit-lock/>.
- Lock T., *The High Court's Judgment in Miller and Others – four brief remarks*, VerfBlog, 3 XI 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/the-high-courts-judgment-in-miller-and-others-four-brief-remarks/>.
- Loewendahl H., *The impact of Brexit on foreign direct investment into the UK. Recommendations for investment promotion strategy*, WAVTEQ 2016, [online] <http://www.wavteq.com/brexit/>.
- Lydgate E., Rollo J., Wilkinson R., *The UK Trade Landscape After Brexit*, UK Trade Policy Observatory, Chatham House, X 2016.
- Lazowski A., *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, „European Law Review” 2012, Vol. 37, nr 5.
- Mac Amhlaigh C., *Changes to the UK's EU membership might require the consent of the Scottish Parliament*, „European Futures” 2015, 14 X, [online] <http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-1826>.
- Macdonald A., Blenkispop P., *„Keep calm and negotiate”. EU sees October 2018 Brexit deal*, Reuters, 6 XII 2016, [online] <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-barnier/keep-calm-and-negotiate-eu-sees-october-2018-brexit-deal-idUSKBN13V16V?il=0>.
- Malhotra D., *A Definitive guide to the Brexit negotiations*, „Harvard Business Review” 2016, 5 VIII, [online] <https://hbr.org/2016/08/a-definitive-guide-to-the-brexit-negotiations>.
- Marks S., Paravicini G., *Brussels to UK. Give us clarity on divorce bill or Brexit talks will stall*, Politico, 22 VIII 2017, [online] <https://www.politico.eu/article/brussels-to-uk-give-us-clarity-on-divorce-bill-or-brexit-talks-will-stall/>.
- May garantiert Rechte von Polen in Großbritannien*, „Zeit” 2016, 28 XI, [online] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/brexit-grossbritannien-theresa-may-eu-migration-polen>.
- Meng W., [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Baden-Baden 2015.
- Miller V., *Brexit. Red lines and starting principles*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 7938, 21 VI 2017.
- Müller-Graff P.-Ch., *Brexit – die unionsrechtliche Dimension*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Niblett R., *Preparing for the UK's Brexit negotiation*, „The World Today” 2016, VIII/IX, [online] <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/preparing-uks-brexit-negotiation>.
- Nicolaidis K., *Brexit arithmetics*, European Council on Foreign Relations, 17 I 2017, [online] http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_logical_approach_to_predicting_a_brexit_deal_7217.
- Oakeshott I., Woolf M., *Japan warns UK not to leave Europe*, „The Sunday Times” 2013, 21 VII, [online] <https://www.thetimes.co.uk/article/japan-warns-uk-not-to-leave-europe-t8zj852k67h>.
- Pannick D., *Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament*, „The Times” 2016, 30 VI, [online] <https://www.thetimes.co.uk/article/why-giving-notice-of-withdrawal-from-the-eu-requires-act-of-parliament-dz7s85dmw>.

- Parker G., *Theresa May takes a swipe at capitalist elite. PM pledges to make Britain fairer and says Brexit was a cry for a new start*, „Financial Times” 2016, 5 X, [online] <https://www.ft.com/content/d38287f4-8afb-11e6-8cb7-e7ada1d123b1>.
- Pisani-Ferry J. i in., *Europe after Brexit. A proposal for a continental partnership*, 25 VIII 2016, [online] <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>.
- Poelzig D., Bärnreuther M., *Die finanzmarktrechtlichen Konsequenzen des „Brexit“*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Poptcheva E.-M., Eatock D., *The UK's „new settlement” in the European Union Renegotiation and referendum*, European Parliamentary Research Service PE 577.983, II 2016, [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA\(2016\)577983_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA(2016)577983_EN.pdf).
- Porozumienie UE z Wielką Brytanią osiągnięte*, [online] <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/porozumienie-ue-z-wielka-brytania-osiagniete/4rrxj7>.
- Puccio L., *A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements*, Briefing, European Parliamentary Research Service, X 2016, [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI\(2016\)593489_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI(2016)593489_EN.pdf).
- Radwan A., *Brexit – prawne następstwa i prawnicze spekulacje*, „Forum Prawnicze” (w druku).
- Radwan A., Schäfer H.-B., *Jein – eine fehlende Variante bei dem Brexit-Referendum*, VerfBlog, 17 VIII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/jein-eine-fehlende-variante-bei-dem-brexit-referendum/>.
- Riley A., Ghilès F., *Brexit. Causes and consequences*, Notes internacionales CIDOB 159, X 2016, [online] https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_159/brexit_causes_and_consequences.
- Ringe W.-G., *The irrelevance of Brexit for the European financial market*, „SSRN Electronic Journal” 2017, 23 I, [online] <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2902715>.
- Schäfer H.-B., Radwan A., *Brexit Poker. Wer hat die besseren Karten in den Austrittsverhandlungen?*, „Wirtschaftsdienst” 2016, nr 10.
- Słok-Wódkowska M., *CETA jednak jako umowa mieszana*, Blog PPM, 7 VII 2016, [online] <http://przegladpm.blogspot.com/2016/07/ceta-jednak-jako-umowa-mieszana.html>.
- Smith M., *The „extremists” on both sides of the Brexit debate*, 1 VIII 2017, [online] <https://yougov.co.uk/news/2017/08/01/britain-nation-brexit-extremists/>.
- Smith R., *The liberal case for „Leave”*, Adam Smith Institute Blog, 30 III 2016, [online] <https://www.adamsmith.org/the-liberal-case-for-leave/>.
- Soros G., *The Brexit crash will make all of you poorer – be warned*, „The Guardian” 2016, 20 VI, [online] <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/20/brexit-crash-pound-living-standards-george-soros>.
- Stearns J., *Brexit is already making Britain a lame duck in Brussels*, „Bloomberg” 2016, 6 VII, [online] <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-05/brexit-foretaste-already-on-menu-in-brussels-as-u-k-loses-perks>.
- Steffek F., *Creating value in the Brexit negotiations*, OBLB, 13 VI 2017, [online] <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-creating-value-brexit-negotiations>.

- Stiegler S., *Der EU-Austritt Großbritanniens aus gesellschaftsrechtlicher Sicht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Streinz R., *Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Suwara E., *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 9.
- Szefowa polskiego rządu: Na szczycie UE byliśmy skuteczni, drugi etap Brexitu – trudniejszy*, „Dziennik” 2017, 29 IV, [online] <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/548623,premier-beata-szydlo-brexit-wielka-brytania-negocjacje-polska-polacy-nawypach.html>.
- Tell Cremades M., Novak P., *Brexit and the European Union. General, institutional and legal considerations*, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, Brussels 2017.
- The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, HM Government, II 2017, [online] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf#page=50.
- Theurer M., *Deutsche Autoindustrie attackiert Brexit-Pläne*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 2017, 30 I, [online] <http://www.faz.net/aktuell/brexit/f-a-z-exklusiv-deutsche-autoindustrie-attackiert-brexit-plaene-14799147.html>.
- Thiele A., *Das Brexit-Referendum: Sieg für die Demokratie?*, VerfBlog, 11 VII 2016, [online] <http://verfassungsblog.de/das-brexit-referendum-sieg-fuer-die-demokratie/>.
- Tovey A., *Car makers warn Brexit is „biggest threat in a generation” to UK car industry*, „The Telegraph Business” 2017, 29 III, [online] <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/03/29/car-makers-warn-brexit-biggest-threat-generation-uk-car-industry/>.
- Tucker A., *Triggering Brexit. A decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, U.K. Constitutional Law Association, 29 VI 2016, [online] <https://ukconstitutional-law.org/2016/06/29/adam-tucker-triggering-brexit-a-decision-for-the-government-but-under-parliamentary-scrutiny/>.
- Was würde ein Brexit für die „deutsche Limited” bedeuten?*, 4 VII 2016, [online] <http://www.zeit.de/news/2016-07/04/unternehmen-was-wuerde-ein-brexit-fuer-die-deutsche-limited-bedeuten-04115613>.
- Webb M., *When No means No. The failure of the Australian 1999 Republican referendum and its root in the constitutional convention of 1988*, Institute of Governmental Studies UC Berkeley Working Paper No. 2000-16, 16 VII 2007, [online] <https://escholarship.org/uc/item/4hp7z2qf>.
- Wendland M., *Die Auswirkungen des Brexit auf das Europäische Wettbewerbsrecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.
- Wieduwilt S., *Article 50 TEU – The Legal Framework of a Withdrawal from the European Union*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien” 2015, nr 2.
- Wyrozumska A., [w:] *The Treaty on the European Union. A Commentary*, red. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013.

Young A., *Brexit. Article 50 and the „Joys” of a Flexible, Evolving, Un-codified Constitution*, U.K. Constitutional Law Association, 1 VII 2016, [online] <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/01/alison-l-young-brexit-article-50-and-the-joys-of-a-flexible-evolving-un-codified-constitution/>.

Zalan E., *EP leaders criticise Cameron for delaying Brexit talks*, Euobserver, 24 VI 2016, [online] <https://euobserver.com/political/133999>.

Arkadiusz RADWAN – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Społecznej Akademii Nauk, prezes Instytutu Allerhanda, adwokat, of counsel w Kibas Kos Galkowski.

Hans-Bernd SCHÄFER – profesor w Bucerius Law School w Hamburgu, były prezes Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa (EALE), członek honorowy Polskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa.