

Referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Referendum to jedna z instytucji demokracji bezpośredniej, która znana jest w większości państw europejskich. Jej istotą „było – i jest do dzisiaj – bezpośrednio podejmowanie decyzji przez osoby uprawnione, zbiorowy podmiot suwerenności (naród, lud) w drodze głosowania”¹.

Bez wątpienia najbogatsze doświadczenie w przeprowadzaniu referendum ma Szwajcaria. W pozostałych krajach europejskich, w których istnieją regulacje prawne odnoszące się do referendum krajowego, częstotliwość jego stosowania jest zróżnicowana². Poza Szwajcarią spore doświadczenie referendalne ma także Dania, Francja, Irlandia, Lichtenstein i Włochy³. W następnej kolejności wymienić można państwa, takie jak Andora, Grecja, Hiszpania, Islandia, San Marino, Szwecja, Norwegia, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry – w których kształtuje się praktykę przeprowadzania referendum⁴. Kolejną grupę „stanowią państwa odwołujące się do instytucji referendum okazjonalnie. Od dwóch do czterech razy referenda odbyły się w ciągu ponad stu lat w Austrii, na Cyprze, w Finlandii, Luksemburgu, na Malcie, w Portugalii i w Turcji. Do tej grupy z nowych państw demokratycznych, byłych państw socjalistycznych, zaliczają się Albania, Bułgaria, Macedonia, Mołdawia. Osobną podgrupę stanowi tu Białoruś i Rosja”⁵. Z wyjątkiem wymienionych wyżej państw wyróżnić można i takie, które charakteryzują się małym doświadczeniem w przeprowadzaniu referendum⁶. Ich liczba sięga od jednego do trzech. Do tych państw zalicza się:

¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 210. Zobacz także, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1088?rskey=AhytiU&result=1&prd=EPIL> [dostęp 27.07.2016].

² B. Banaszak, *op. cit.*, s. 211.

³ M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 416.

⁴ A. Krasnowolski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich*, Kancelaria Senatu, marzec 2016, s. 10. Artykuł dostępny na stronie: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/139/plik/ot-643_do_internetu.pdf [dostęp 27.07.2016].

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

- ✓ Bośnię i Hercegowinę (referendum w sprawie ogłoszenie niepodległości)⁷;
- ✓ Czarnogórę (referendum w sprawie ogłoszenie niepodległości)⁸;
- ✓ Chorwację (referendum w sprawie ogłoszenia niepodległości⁹, referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej¹⁰, referendum w sprawie wprowadzenia do Konstytucji definicji małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety¹¹);
- ✓ Czechy (referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej)¹²;
- ✓ Holandię („konstytucja nie przewiduje przeprowadzenia referendum, jednak w 2002 r. opracowano ustawę dopuszczającą przeprowadzenie referendum konsultacyjnego w sprawach ustaw i porozumień międzynarodowych. W 2005 r. Holendrzy w referendum zanegowali ratyfikację Traktatu ustanawiającego «Konstytucję dla Europy». Od 1 lipca 2015 r. obowiązuje w Holandii nowa ustawa, wedle której tamtejsza Państwowa Komisja Wyborcza (*Kiesraad*) zobowiązana jest do rozpisywania referendum, jeśli domagający się głosowania obywatele zbiorą co najmniej 300.000 podpisów”¹³. W ostatnim czasie, to jest w kwietniu 2016 r., w Holandii przeprowadzono referendum w sprawie umowy stowarzyszeniowej Unii Europejskiej z Ukrainą¹⁴.
- ✓ Wielką Brytanię.

Odnosząc się do ostatniego z wymienionych państw – ze względu na temat niniejszej pracy – należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na występujący w tym państwie parlamentarny model rządów. Jest on przykładem „demokracji opartej na reprezentacji, w którego doktrynie uznaje się, że najkorzystniejsze decyzje podejmuje parlament”¹⁵. Stąd „u podstaw tego poglądu leży przekonanie, że parlament może lepiej przemówić za ludzi, niż by to uczynili oni sami. Parlament jest emanacją «ludu» w tym sensie, że jego członkowie są wybierani przez obywateli, lecz raz wybrany parlament jest suwerenny i ma nie tylko prawo, lecz nawet obowiązek podejmować decyzje dla

⁷ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 212.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/chorwacja.pdf> [dostęp 27.07.2016].

¹¹ <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/croatia-constitutional-amendment-banning-gay-marriage-passed-by-referendum/> [dostęp 27.07.2016].

¹² A. Albi, *Referenda w sprawie członkostwa w UE w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: konsekwencje dla unijnej procedury zmian traktatowych*, Warszawa 2004, s. 13. Artykuł dostępny na stronie: http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/NatolinZeszyt10_AnelliAlbi.pdf [dostęp 28.07.2016].

¹³ A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 10.

¹⁴ <http://www.rp.pl/Polityka/160409412-Szczerski-Referendum-w-Holandii-pokazuje-brak-zaufania-do-UE.html> [dostęp 27.07.2016].

¹⁵ I. Bokszczanin, *Referendum w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 325.

«ludu». Według wskazań brytyjskiej szkoły politycznej parlament nie może scedować swoich obowiązków na nikogo – ani na sądy, ani nawet na obywateli¹⁶.

Przyjęcie supremacji parlamentu spowodowało, że przez długi czas, bo aż do II połowy XX w. referendum nie miało racji bytu. Instytucję tę postrzegano jako przeciwstawienie się przyjętej zasadzie demokracji przedstawicielskiej¹⁷. Stąd też w praktyce ustrojowej Wielkiej Brytanii po raz pierwszy referendum zostało przeprowadzone w 1975 r.¹⁸, kiedy to ważyły się losy członkostwa tego państwa we Wspólnocie Gospodarczej¹⁹. „Referendum to zostało przeprowadzone na podstawie ustawy uchwalonej przez parlament, precyzującej charakter, zasady, procedurę i skutek głosowania. Referendum z formalnego punktu widzenia miało charakter fakultatywny i konsultacyjny. Podkreślono jednak, że rząd oficjalnie zobowiązał się do uznania woli obywateli wyrażonej w trakcie głosowania. Jego pozytywny wynik został odebrany jako potwierdzenie słuszności działań podjętych wcześniej przez rząd, a jednocześnie aprobata dla dalszych kroków zmierzających do pogłębienia procesów integracyjnych²⁰. Trzydzieści sześć lat później, a dokładnie 5 maja 2011 r., odbyło się drugie referendum powszechne. Tym razem w sprawie zmiany sposobu wyboru deputowanych do Izby Gmin²¹. Referendum, o którym mowa, było kluczowym elementem umowy koalicyjnej po wyborach parlamentarnych w 2010 r. między Partią Konserwatywną i Partią Liberalnych Demokratów²². Dotyczyło ono „zmiany sposobu głosowania z ordynacji większościowej z jedną turą głosowania, w której w jednomandatowych okręgach wyborczych elekcję uzyskuje kandydat z największą liczbą głosów (*first past the post*) na rzecz ordynacji większościowej z tzw. głosem alternatywnym (*alternative vote*), również w jednomandatowych okręgach wyborczych. Większość (67,9%) biorących udział w referendum opowiedziała się przeciwko zmianom, tym samym zachowując dotychczasową ordynację wyborczą²³.

Jak się okazuje, problematyka dotycząca referendum stała się w ostatnim czasie przedmiotem ożywionej dyskusji. Doskonałym tego przykładem jest opowiedzenie się większości obywateli brytyjskich za wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, tak

¹⁶ J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 244.

¹⁷ I. Bokszczanin, *op. cit.*, s. 326.

¹⁸ Szerzej na ten temat, K. Wronecki, *Referendum angielskie z 1975 r. Studium polityczno-rozwojowe*, „Prawo” LXXIX, Wrocław 1979, s. 43 i nn.

¹⁹ Zobacz na ten temat, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid_2499000/2499297.stm [dostęp 27.07.2016].

²⁰ M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 67 i cytowana tam literatura.

²¹ Zobacz na ten temat, <http://www.parliament.uk/get-involved/elections/referendums-held-in-the-uk/> [dostęp 27.07.2016].

²² http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/153000/Costs-of-UK-May-2011-UKPVS-referendum.pdf [dostęp 27.07.2016].

²³ A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 10. Zobacz szerzej na ten temat: http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/153000/Costs-of-UK-May-2011-UKPVS-referendum.pdf [dostęp 27.07.2016].

zwany Brexit. Wydarzenie to nastąpiło w wyniku referendum, przeprowadzonego 23 czerwca 2016 r., do którego odnoszę się w dalszej części pracy.

2. Podstawy prawne referendum w sprawie Brexitu

W celu umożliwienia przeprowadzenia referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej konieczne było uprzednie uchwalenie ustawy. Mowa tu o ustawie referendalnej z 2015 r. (*European Union Referendum Act 2015*)²⁴, która określa zasady organizacji i przeprowadzenia referendum we wskazanej wyżej materii. Do kluczowych przepisów tego aktu można zaliczyć, te które odnoszą się do:

- ✓ Terminu, w którym musi odbyć się referendum, to jest nie później niż do 31 grudnia 2017 r.²⁵;
- ✓ Treści pytania, które należy umieścić na karcie do głosowania, to jest Czy Wielka Brytania powinna pozostać członkiem Unii Europejskiej, czy powinna opuścić Unię Europejską?
 - Pozostać członkiem Unii Europejskiej;
 - Opuścić Unię Europejską²⁶;
- ✓ Prawa do udziału w referendum²⁷, które przysługuje:
 - obywatelom brytyjskim mieszkającym w Wielkiej Brytanii;
 - obywatelom *Commonwealthu*, będącym rezydentami Wielkiej Brytanii;
 - obywatelom Irlandii, będącym rezydentami Wielkiej Brytanii;
 - obywatelom brytyjskim mieszkającym za granicą nie dłużej niż do 15 lat, którzy zarejestrowali się w spisie wyborców;
 - innym osobom, jak na przykład członkom Izby Lordów, którzy są uprawnieni do głosowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, ale już takich uprawnień nieposiadający w wyborach powszechnych w Wielkiej Brytanii oraz obywatelom Irlandii uprawnionym do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na Gibraltarze²⁸;
- ✓ Obowiązku rządu do opublikowania co najmniej 10 tygodni przed referendum:

²⁴ *European Union Referendum Act 2015*, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/pdfs/ukpga_20150036_en.pdf [dostęp 29.07.2016].

²⁵ Rozdział 1 ustawy referendalnej z 2015 r. (*European Union Referendum Act 2015*), zatytułowany *The Referendum*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Rozdział 2 ustawy referendalnej z 2015 r. (*European Union Referendum Act 2015*) zatytułowany *Entitlement to vote in the referendum*.

²⁸ *The UK's 'new settlement' in the European Union. Renegotiation and referendum*, European Union 2016, s. 29. Materiał dostępny na stronie: [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) [dostęp 29.07.2016].

- porozumienia określającego to, co zostało uzgodnione przez państwa członkowskie w następstwie negocjacji odnoszących się do żądań Wielkiej Brytanii w celu rozwiązania obawy co do dalszego jej członkostwa w Unii Europejskiej²⁹;
- informacji o prawach i obowiązkach, które powstają zgodnie z prawem unijnym w wyniku członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej i przykłady krajów nienależących do Unii Europejskiej, ale mających z nią inne ustalenia (opis tych ustaleń w przypadku każdego kraju podanego jako przykład)³⁰;
- ✓ Wprowadzenia względem urzędników oraz organów publicznych których wydatki pokrywane są całkowicie lub częściowo z funduszy publicznych, zakazu publikowania materiałów odnoszących się do referendum, a także zakazu zachęcania do głosowania w ciągu 28 dni kampanii referendalnej aż do dnia głosowania (tzw. *purdah* – okres przedwyborczy)³¹. Przy czym rząd może zdecydować się na wprowadzenie zmiany wskazanej zasady, to jest *purdah*, ale musi

²⁹ Rozdział 6 ustawy referendalnej (*European Union Referendum Act 2015*) zatytułowany *Duty to publish information on outcome of negotiations between member States*.

³⁰ Rozdział 7 ustawy referendalnej (*European Union Referendum Act 2015*) zatytułowany *Duty to publish information about membership of the European Union etc*.

³¹ *The UK's 'new settlement' in the European Union...*, s. 28. Porównaj rozdział 8 ustawy referendalnej (*European Union Referendum Act 2015*) zatytułowany *Power to modify section 125 of the 2000 Act* oraz rozdział 125 ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*). Ustawa z 2000 r. w wersji angielskiej dostępna jest na stronie: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf [dostęp 29.07.2016].

Rozdział 125 ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*) stanowi:

- „(1) Artykuł niniejszy ma zastosowanie do materiałów, które –
- (a) dostarczają ogólnych informacji na temat referendum, do którego zastosowanie ma niniejsza Część;
 - (b) dotyczą kwestii podniesionych w pytaniach, na temat których przeprowadzane jest referendum;
 - (c) przedstawiają argumenty na rzecz lub przeciwko konkretnej odpowiedzi na takie pytanie; lub
 - (d) służą zachęceniu do głosowania w takim referendum.
- (2) Z uwzględnieniem ust. (3), żaden materiał, do którego ma zastosowanie niniejszy artykuł, nie może być publikowany w trakcie właściwego okresu, przez lub w imieniu –
- (a) ministra Korony, departamentu rządowego lub organu władzy lokalnej; lub
 - (b) innej osoby lub jednostki organizacyjnej, której wydatki pokrywane są całkowicie lub częściowo z funduszy publicznych lub przez organ władzy lokalnej.
- (3) Ustęp (2) nie ma zastosowania do –
- (a) materiału udostępnionego w odpowiedzi na wyraźne żądanie informacji lub osobom wyraźnie ubiegającym się o dostęp do niej;
 - (b) działań Komisji lub dokonywanych w jej imieniu, lub osób i jednostek organizacyjnych wybranych na podstawie art. 108 (wybór organizacji, którym udostępniana jest pomoc);
 - (c) publikacji informacji dotyczących przeprowadzania głosowania; lub
 - (d) wydawania obwieszczeń prasowych;
- zaś ust. (2) (b) nie ma zastosowania do Brytyjskiej Rozgłośni Radiowo-telewizyjnej (*British Broadcasting Corporation*) ani do Walijskiego Programu Czwartego (*Sianel Pedwar Cymru*).
- (4) W artykule niniejszym –

to zostać dokonane co najmniej na cztery miesiące przed odbyciem się referendum³².

Poza wskazanymi wyżej rozwiązaniami, ustawa referendalna z 2015 r. (*European Union Referendum Act 2015*) zawiera także trzy załączniki, które dotyczą między innymi zasad prowadzenia kampanii, kontroli finansowej oraz przebiegu referendum. Wśród szerokiej gamy przepisów tego aktu znajdują się również odesłania do ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r. (*Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*)³³, która doprecyzowuje kwestie związane z organizacją referendum.

Mając na względzie powyższe regulacje, należy stwierdzić, że referendum to instytucja, której status przez długi czas nie był uregulowany. Spowodowane to jest systemem ustrojowym Wielkiej Brytanii, który przejawia się brakiem konstytucji pisanej. Oznacza to, że system prawny tego państwa opiera się na prawie zwyczajowym, precedensach, konwenansach oraz ustawach³⁴. Specyfika tego ustroju, która charakteryzuje się także silną pozycją parlamentu, bez wątpienia przyczyniła się więc do tego, że kwestie związane z referendum musiały „dojrzeć”. Zmiany w tym kierunku nastąpiły dopiero wraz z uchwaleniem ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 r. (*Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*), która reguluje podstawowe zagadnienia odnoszące się do instytucji referendum. Wskazana ustawa stawia jednak „wymóg autoryzacji każdego jednostkowego referendum (ogólnokrajowego lub regionalnego) odrębnymi ustawami parlamentu w Londynie, które określać mają szczegółowe kryteria przeprowadzania głosowań i treści pytań referendalnych”³⁵. Stąd też w celu zorganizowania referendum w sprawie Brexitu, konieczne było uchwalenie ustawy referendalnej z 2015 r. (*European Union Referendum Act 2015*).

(a) termin „publikować” oznacza udostępnić ogółowi społeczeństwa lub jego części, w dowolnej formie i przy użyciu dowolnych środków (zaś „publikacja” interpretowana jest odpowiednio);

(b) termin „właściwy okres”, w odniesieniu do referendum, oznacza okres 28 dni kończący się w dniu głosowania”, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/brytania.html> [dostęp 29.07.2016].

³² E. Uberoi, *European Union Referendum Bill 2015-16: Progress of the Bill*, Briefing Paper, Number 07249, December 2015, p. 17. Materiał dostępny na stronie: <file:///C:/Users/Son/Downloads/CBP-7249.pdf> [dostęp 29.07.2016].

³³ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf [dostęp 29.07.2016].

³⁴ Zobacz na ten temat, R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 21 i n.

³⁵ A. Zięba, *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, <https://books.google.pl/books?id=AjzyCwAAQBAJ&pg=PA212&lpg=PA212&dq=Referendum+Act+2000&source=bl&ots=hvnD8LF2Rr&sig=6UbuMGAYbv8u8nSj8kUi7sipPgW&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwi8ieae5JrOAhXLHpoKHUWzCysQ6AEIXTAJ#v=onepage&q=Referendum%20Act%202000&f=false> [dostęp 30.07.2016].

3. Wyniki referendum w sprawie Brexitu

Przeprowadzone 23 czerwca 2016 r. referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej zakończyło się zwycięstwem zwolenników Brexitu. Według oficjalnych wyników za opuszczeniem Unii Europejskiej głosowało 51,9% Brytyjczyków, natomiast przeciw 48,1%³⁶. Frekwencja wyniosła 71,8%³⁷, co oznacza, że w referendum wzięło udział ponad 30 milionów osób uprawnionych do głosowania spośród 46 501 241³⁸.

Za pozostaniem w Unii Europejskiej opowiedzieli się mieszkańcy Irlandii Północnej (za 55,8%; przeciw 44,2%)³⁹ i Szkocji (za 62%; przeciw 38%)⁴⁰. Zwolennikami Brexitu okazali się jednak mieszkańcy Anglii (za 53,4%; przeciw 46,6%) i Walii (za 52,5%; przeciw 47,5%)⁴¹, którzy uzyskali ponadmilionową przewagę nad przeciwnikami opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię.

Należy zwrócić uwagę, że mimo przeprowadzonego referendum we wskazanej wyżej materii jego wynik, choć formalnie nie krępuje autonomii decyzyjnej parlamentu, to w sensie politycznym powinien być respektowany⁴². W związku z tym kolejnym etapem zmierzającym do urzeczywistnienia wyniku referendum jest rozpoczęcie procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, o czym szerzej w kolejnym punkcie niniejszego artykułu.

4. Procedura wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej

Wymogi proceduralne wyjścia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej po raz pierwszy zostały uregulowane w Traktacie z Lizbony⁴³. Kluczowym przepisem odnoszącym się do tego zagadnienia jest art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁴ (dalej: TUE

³⁶ <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> [dostęp 30.07.2016].

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results [dostęp 30.07.2016].

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² A. Zięba, *op. cit.*

⁴³ [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)577971](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)577971) [dostęp 31.07.2016].

⁴⁴ Art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi:

„Ust. 1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

Ust. 2. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 210 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europej-

lub Traktat). Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem, proces opuszczenia struktur unijnych rozpoczyna się od powiadomienia o tym fakcie Rady Europejskiej przez zainteresowane państwo członkowskie⁴⁵. W tym zakresie Traktat nie określa jednak, kiedy to powiadomienie powinno nastąpić. Nie jest więc jasne, jak szybko rozpocznie się proces wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej⁴⁶. W każdym razie, kiedy to nastąpi, kolejnym jego etapem będą negocjacje prowadzone przez Unię na podstawie wytycznych Rady Europejskiej. Następnie pomiędzy stronami powinno dojść do zawarcia umowy określającej warunki wystąpienia, a także ramy przyszłych między nimi stosunków⁴⁷. Unia i Wielka Brytania mają dwa lata na dokonanie tych ustaleń, chyba że zawrą one porozumienie o przedłużeniu tego okresu. Przed zawarciem jednak umowy, o której mowa, Rada musi uzyskać większością kwalifikowaną zgodę Parlamentu Europejskiego⁴⁸. Większość tę – zgodnie z art. 238 ust. 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) – stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych państw. Co ważne, zarówno w obradach, jak i w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady o warunkach wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej nie bierze udziału członek tych organów reprezentujący występujące państwo (art. 50 ust. 4 TUE).

Biorąc pod uwagę treść art. 50 Traktatu, zauważa się w nim brak rozwiązań zakazujących wychodzącemu państwu członkowskiemu – w tym przypadku Wielkiej Brytanii – udziału w tworzeniu aktów unijnych między czasem formalnego zawiadomienia i rzeczywistym opuszczeniem Unii⁴⁹. W związku z tym można przypuszczać, że ze względu na rolę eurodeputowanych jako reprezentujących wszystkich obywateli Unii,

skiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Ust. 3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy, o wystąpieniu lub w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmuje jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

Ust. 4. Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa.

Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ust. 5. Jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49⁵⁰. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PL> [dostęp 31.07.2016].

⁴⁵ Art. 50 ust. 2 TUE.

⁴⁶ <http://www.nytimes.com/interactive/2016/06/23/world/europe/brexit-european-union-process.html> [dostęp 31.07.2016].

⁴⁷ Art. 50 ust. 2 TUE.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *The UK's 'new settlement' in the European Union...*, s. 24.

a nie tylko to państwo członkowskie, w którym zostali oni wybrani, członkowie państwa wychodzącego będą mogli wziąć udział w debatach w Parlamencie Europejskim i w jego komisjach⁵⁰ poza wskazanymi wyżej przypadkami wynikającymi z art. 50 ust. 4 TUE. Na tle procedury wyjścia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej pojawia się pytanie, czy w sytuacji, gdy państwo członkowskie powiadomiło Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej i wynegocjowało umowę w tym zakresie, to może ono w zależności od wyników negocjacji jednostronnie cofnąć powiadomienie i zawiesić procedurę wyjścia?⁵¹ Ze względu na brak przepisów traktatowych we wskazanej kwestii należy uznać, że jest to niemożliwe. Rozwiązania takiego na pewno nie można wywieść z art. 50 TUE. Słusznie zwrócił na to uwagę Steve Peers, którego zdaniem wskazany przepis przewiduje tylko dwie możliwości, to jest opóźnienie wyjścia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej po notyfikacji, na skutek przedłużenia terminu lub określenia innej daty w umowie zawierającej warunki wystąpienia⁵². Nie oznacza to jednak, że proces wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii nie może zostać zawieszony, jeśli zawarto by wzajemne porozumienie pomiędzy występującym państwem, pozostałymi państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi⁵³. W takim przypadku nie można byłoby mówić o jednostronnym unieważnieniu.

Procedura wyjścia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej to nowe zagadnienie, które do tej pory nie było odzwierciedlone w praktyce. Przykład Wielkiej Brytanii przyniesie więc pewne doświadczenia w tym zakresie. Bez wątpienia jest to czas, który wymagać będzie od obu stron, czyli Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii, podjęcia wielu działań, które nie należą do łatwych.

Konsekwencją prawną Brexitu zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE będzie zaprzestanie stosowania prawa pierwotnego, to jest Traktatów, od momentu wejścia w życie umowy o wystąpieniu, lub w przypadku jej braku, dwa lata po zawiadomieniu Rady Europejskiej przez Wielką Brytanię o zamiarze jej wystąpienia z Unii, chyba że organ ten w porozumieniu z tym państwem podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu. W przypadku unijnych aktów wtórnych, które zostały implementowane przez Wielką Brytanię i wobec tego mają charakter krajowy, pozostaną one ważne do czasu podjęcia

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*. Porównaj: A. Renewick, *What happens if we vote for Brexit?*, The Constitution Unit 2016. Artykuł dostępny na stronie, <https://constitution-unit.com/2016/01/19/what-happens-if-we-vote-for-brexit/> [dostęp 31.07.2016].

⁵² S. Peers, *Article 50 TUE: The uses and abuses of the proces of withdrawing from the UE*, EU Law Analysis, Grudzień 2014; <http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/12/article-50-teu-uses-and-abuses-of.html> [dostęp 01.08.2016].

⁵³ *The UK's 'new settlement' in the European Union...*, s. 25.

przez władze brytyjskie decyzji o ich zmianie lub uchyleniu⁵⁴. Zdaniem ekspertów⁵⁵, zastąpienie prawa unijnego w szczególności w zakresie wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej wymagać będzie od państwa wychodzącego uchwalenia nowego ustawodawstwa i w żadnym wypadku całkowita izolacja przed następstwami unijnego dorobku prawnego nie będzie możliwa, jeśli miałyby dojść do przyszłych stosunków między dotychczasowym państwem członkowskim i Unią Europejską⁵⁶. Czas pokaże, w jaki sposób będzie przebiegał proces wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii oraz jakie konsekwencje ze sobą przyniesie. Wypowiedzi ekspertów co do pozytywnych i negatywnych skutków tego wydarzenia są różne, dlatego w dalszej części pracy odniosę się jedynie do tych, na które zwraca się szczególną uwagę.

5. Konsekwencje Brexitu

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wiąże się z wieloma konsekwencjami natury politycznej, gospodarczej i prawnej. Trudno jest jednoznacznie przewidzieć te skutki, zwłaszcza że wypowiedzi ekspertów opierają się na różnych argumentach. Nie sposób także odnieść się do nich wszystkich, dlatego też te, które zostały przedstawione poniżej, mają jedynie charakter przykładowy.

Skutki prawne Brexitu – o czym wspomniałam już wcześniej – wiążą się z zaprzestaniem stosowania prawa unijnego. Następstwa te z pewnością będą miały szeroki zasięg, niemniej w czasopismach naukowych podkreśla się ich szczególnie wpływ na zasady dotyczące prawa własności intelektualnej. Chodzi tu o ochronę unijnego znaku towarowego oraz wspólnotowego wzoru przemysłowego, która po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej będzie rodzić dla przedsiębiorców dodatkowe koszty związane z ich rejestracją w Wielkiej Brytanii⁵⁷. Dodatkowe koszty dla przedsiębiorców będą wynikać także z ochrony patentów. Związane to jest z nowym jednolitym systemem patentowym, który ma ruszyć na początku 2017 r. i mieć zastosowanie jedynie do państw członkowskich Unii Europejskiej⁵⁸. Dzięki temu systemowi unijni przedsiębiorcy będą mogli chronić swoje patenty w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich, a także wnieść jeden pozew o ich zaskarżenie (patentów) i obronę do Jednolitego

⁵⁴ *Ibidem*, s. 25.

⁵⁵ P. Nicolaides, *Withdrawal from the European Union: A typology of effects*, „Maastricht Journal” 2013, s. 209.

⁵⁶ *The UK's 'new settlement' in the European Union...*, s. 25.

⁵⁷ I. Karet, *Brexit – more downside than up*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice” 2016, Vol. 11, No. 2, s. 75. Artykuł dostępny na stronie: [file:///C:/Users/Son/Downloads/Journal%20of%20Intellectual%20Property%20Law%20&%20Practice-2016-Karet-75%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Son/Downloads/Journal%20of%20Intellectual%20Property%20Law%20&%20Practice-2016-Karet-75%20(2).pdf) [dostęp 02.08.2016].

⁵⁸ *Ibidem*.

Sądu Patentowego (*Unified Patent Court*)⁵⁹. Aby stało się to jednak możliwe, konieczne jest ratyfikowanie umowy o jednolitym systemie patentowym przez 13 państw członkowskich, w tym Francję, Niemcy i Wielką Brytanię, a więc państwa o największej liczbie zgłoszeń patentowych w 2012 r.⁶⁰ Brexit wyłączy więc wykonywanie jednolitego patentu i jurysdykcję Jednolitego Sądu Patentowego nad patentami brytyjskimi, co prawdopodobnie spowoduje, że obowiązek ratyfikacji spadnie na Włochy⁶¹. Innym skutkiem Brexitu będzie odejście Wielkiej Brytanii z Europejskiej Sieci Konkurencji⁶².

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej to nie tylko konsekwencje prawne, ale także i ekonomiczne. Świadczy o tym wynik Brexitu, który doprowadził do wyraźnego wzrostu niepewności gospodarczej nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale także w Europie i na świecie⁶³. Niepewność, o której mowa, została odzwierciedlona między innymi w światowej cenie rynkowej złota, która wzrosła o więcej niż 4% zaledwie dzień po referendum, to jest 24 czerwca 2016 r.; w spadku notowań akcji i brytyjskich obligacji; obniżeniu ratingu dla Wielkiej Brytanii przez dwie z trzech najważniejszych agencji ratingowych; deprecjacji funta brytyjskiego, którego wartość spadła 11,2% do dolara amerykańskiego i 8,2% w stosunku do euro w ciągu dwóch dni od referendum⁶⁴.

Ponadto przewiduje się, że Brexit może mieć także bezpośredni wpływ na gospodarkę strefy euro. Przyczynić się do tego może spadek wartości funta brytyjskiego w stosunku do euro i niewykluczone, że odzwierciedli się to w zmniejszeniu popytu w Wielkiej Brytanii na towary europejskie⁶⁵. Spadek handlu wpłynie więc na kraje strefy euro w różnym stopniu. Zakłada się przy tym, że dotkliwy wpływ może on mieć na gospodarkę takich państw, jak: Irlandia, Holandia, Belgia i Niemcy, które mają z Wielką Brytanią bliskie kontakty handlowe⁶⁶. Jeśli chodzi o skutki dla Wielkiej Brytanii, to na podstawie badań przeprowadzonych przez *think-tank Opean Europe* stwierdzono, że najgorszym scenariuszem Brexitu będzie spadek brytyjskiej gospodarki o 2,2% całkowitego PKB (dla porównania recesja w 2008/2009 r. wyniosła około 6% brytyjskiego PKB). Jednakże przewiduje się możliwość wzrostu PKB o 1,6%, jeśli Wielka Brytania będzie w stanie

⁵⁹ <http://www.marks-clerk.com/MarksClerk/media/MCMediaLib/PDF's/Briefing%20Note%20PDFs/The-Unitary-Patent-and-Unified-Patent-Court-in-Europe.pdf> [dostęp 2.08.2016].

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ I. Karet, *op. cit.*

⁶² R. Whish, *Brexit and EU Competition Policy*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2016, Vol. 7, No. 5, s. 297. Artykuł dostępny na stronie: [file:///C:/Users/Son/Downloads/Journal%20of%20European%20Competition%20Law%20&%20Practice-2016-Whish-297-8%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Son/Downloads/Journal%20of%20European%20Competition%20Law%20&%20Practice-2016-Whish-297-8%20(2).pdf) [dostęp 2.08.2016].

⁶³ F. Fichtner, Ch.G. Steffen, M. Hachula, T. Schlaak, *Brexit decision is likely to reduce growth in the short term*, „DIW Economic Bulletin” 7/7/2016, s. 301. Artykuł dostępny na stronie: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=fc39703c-068d-4be2-916e-efddec534c48%40sessionmgr103&hid=119> [dostęp 02.08.2016].

⁶⁴ *Ibidem*, s. 302.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 303.

⁶⁶ *Ibidem*, s 303 i n.

wynegocjować umowę o wolnym handlu z Europą – czyli utrzymanie bieżących stosunków handlowych i dążenie do bardzo ambitnych deregulacji⁶⁷.

Skutki gospodarcze Brexitu będą także zauważalne w kwestii opodatkowania. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej nie będzie ona związana dyrektywami VAT, a rząd będzie miał większą swobodę co do ustalania własnej stawki podatku od sprzedaży⁶⁸. Zapobiegnie to – zdaniem zwolenników Brexitu – wielu kontrowersjom, chociażby takim, jakie pojawiają się w przypadku „*tampon tax*” (tzw. podatek tamponowy), to jest porozumienia Wielkiej Brytanii z Komisją Europejską w sprawie zniesienia 5% podatku VAT od kobiecych artykułów higieny intymnej⁶⁹. Innym przykładem jest brak dostępu do systemu VAT MOSS (*Mini One Stop Shop*) przez brytyjskie firmy sprzedające treści cyfrowe klientom z państw członkowskich Unii Europejskiej⁷⁰. Konsekwencją tego będzie uniemożliwienie brytyjskim przedsiębiorcom złożenia zbiorczej deklaracji podsumowującej sprzedaż usług niematerialnych na rzecz unijnych konsumentów i zrealizowania jednego przelewu podatkowego do lokalnego urzędu skarbowego⁷¹. W takim przypadku wiązać się to będzie z koniecznością zarejestrowania się „osobno do VAT we wszystkich krajach Unii Europejskiej, skąd pochodzą klienci”⁷².

Wynik referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wyda się, że w znacznym stopniu wstrząsnął europejską polityką i wywołał niepewność co do dalszego procesu integracji europejskiej⁷³. Jakie będą tego faktyczne konsekwencje – trudno obecnie powiedzieć, skoro formalnie Wielka Brytania nie złożyła notyfikacji o zamiarze wyjścia z Unii Europejskiej i do końca nie wiadomo, kiedy to zrobi. Wiele wskazuje na to, że niepewność co następstw Brexitu będzie utrzymywać się przez dłuższy czas, co, być może, w pewnym stopniu osłabi rozwój gospodarczy Wielkiej Brytanii. Pozostaje więc czekać na dalsze kroki, jakie podejmowane będą w związku z niełatwą i czasochłonną procedurą wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, która póki co wywołuje o wiele więcej pytań niż odpowiedzi.

Brak doświadczeń odnośnie do procedury wystąpienia zainteresowanego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, a także nieprecyzyjność art. 50 TUE stawia pod znakiem zapytania wiele kwestii. Oprócz tych wskazanych już wcześniej „nie jest rów-

⁶⁷ <http://www.theweek.co.uk/brexit-0> [dostęp 05.08.2016].

⁶⁸ A. Renison, *Brexit what it means for your business*, Directoe, Jul/Aug2016, s. 61. Artykuł dostępny na stronie: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=c46cc761-1c33-49f7-b419-9057bba98a0a%40sessionmgr120&hid=111> [dostęp 05.08.2016].

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ R. Ryba, *VAT MOSS. VAT od usług elektronicznych w Unii Europejskiej od 2015. Przygotuj swój e-biznes do zmian*, „Fakturowania” 2015, s. 3 i n. Materiał dostępny na stronie: <https://fakturownia.pl/fakturownia-vat-moss.pdf> [dostęp 05.08.2016].

⁷² *Ibidem*.

⁷³ F. Fichtner, Ch.G. Steffen, M. Hachula, T. Schlaak, *op. cit.*

niez jasne, czy i do jakiego stopnia porozumienie w sprawie wystąpienia będzie określało warunki przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE. W pierwszej kolejności bowiem będzie ono ustalało przepisy przejściowe dotyczące wielu aspektów relacji UE-Zjednoczone Królestwo, takich jak status imigrantów UE w Wielkiej Brytanii oraz Brytyjczyków w innych państwach UE, sytuacji brytyjskich urzędników w instytucjach unijnych czy udziału Londynu w tworzeniu nowych unijnych regulacji podczas trwania procedury wyjścia⁷⁴. Obecnie trudno jest więc przewidzieć, w jaki sposób będzie ten proces przebiegał, zwłaszcza że treść art. 50 TUE „pozwała na tworzenie różnych scenariuszy, nie tylko samej procedury wyjścia, lecz także przyszłych relacji UE z Wielką Brytanią”⁷⁵.

Podsumowując, wynik referendum przeprowadzonego 23 czerwca 2016 r. był powodem do radości dla zwolenników wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Do argumentów, które przekonały większość głosujących, zalicza się między innymi oszczędności w budżecie, które będą wynikać z braku składki członkowskiej⁷⁶; możliwość ustalania własnych reguł imigracyjnych⁷⁷; podleganie wyłącznie prawodawstwu krajowemu i jurysdykcji sądów krajowych⁷⁸; brak udziału w dalszym procesie integracyjnym⁷⁹. Mając na względzie te argumenty, można dostrzec, że Brytyjczykom w głównej mierze zależy na powrocie do samodzielnego i niezależnego podejmowania decyzji, bowiem członkostwo w Unii polega na rezygnacji z pewnej kontroli nad własnymi sprawami⁸⁰. Czas pokaże, czy przyczyny, a także i skutki wystąpienia będą korzystne dla Brytyjczyków. Póki co, nie można tego jednoznacznie przewidzieć, bowiem trudno wypowiedzieć się na temat czegoś, co jest zdarzeniem przyszłym i budzącym wiele wątpliwości.

A referendum on Britain's exit from the European Union

Abstract: In this article applies to:

- legal basis of the referendum in the UK for leaving the EU;
- Brexit referendum result;
- the process of leaving the EU by the UK and
- the consequences of this referendum.

Keywords: United Kingdom Referendum, European Union Referendum Act 2015, process of leaving the EU

Słowa kluczowe: referendum w Wielkiej Brytanii, ustawa referendalna, proces wyjścia z UE

⁷⁴ http://www.pism.pl/files/?id_plik=22060 [dostęp 06.08.2016].

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ <http://www.theweek.co.uk/brexit-0> [dostęp 07.08.2016].

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/22/20-reasons-you-should-vote-to-leave-the-european-union/> [dostęp 07.08.2016].

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ <http://www.theweek.co.uk/brexit-0> [dostęp 07.08.2016].

