

DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.11>**Łukasz DANIEL**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

lukasz.daniel@uek.krakow.pl

## PRAWNO-KONSTYTUCYJNE IMPLIKACJE WYSTĄPIENIA WIELKIEJ BRYTANII Z UNII EUROPEJSKIEJ – PERSPEKTYWA BRYTYJSKA

**ABSTRACT**

**Legal and constitutional implications of the United Kingdom's withdrawal from the European Union – the British perspective**

The article is dedicated to the issue of legal and constitutional implications of Brexit seen from the perspective of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The author advances a thesis that the withdrawal from the European Union will be the most complicated legal operation in the history of the British state as for more than 40 years United Kingdom has been a part of European Communities (today's European Union) which affected greatly the British legal system. In order to prove the thesis the author analyses the political and legal discussion around the European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019 that is supposed to repeal the European Communities Act 1972 and transpose the existing EU Law into UK law. The bill is controversial – especially the provisions known as Henry VIII clauses that create special powers for the government to make secondary legislation.

**Keywords:** Brexit, United Kingdom, European Union, European law, constitution

**Słowa kluczowe:** Brexit, Zjednoczone Królestwo, Unia Europejska, prawo europejskie, konstytucja

## WPROWADZENIE

W ostatnich latach Unię Europejską dotknęło wiele niespodziewanych kryzysów o charakterze politycznym, gospodarczym oraz społecznym. Załącznikiem jednego z nich – określanego mianem kryzysu dezintegracyjnego – była decyzja o opuszczeniu Unii Europejskiej, podjęta przez Brytyjczyków w referendum ogólnokrajowym z 23 czerwca 2016 r.

Od momentu uruchomienia art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, a zatem od 29 marca 2017 r., byliśmy świadkami pierwszego etapu politycznych negocjacji dotyczących warunków wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Mimo iż *ostateczne decyzje jeszcze nie zapadły, wydaje się, że przynajmniej w odniesieniu do najbardziej problematycznych kwestii* (rozliczenie się Wielkiej Brytanii ze swych zobowiązań finansowych, status prawny ok. 3 mln obywateli UE mieszkających w Wielkiej Brytanii oraz ok. 1 mln Brytyjczyków zamieszkujących kraje członkowskie Unii, charakter granicy pomiędzy Irlandią a Irlandią Północną) udało się osiągnąć wstępne porozumienie. Efektem tego było ogłoszenie na szczycie Rady Europejskiej, odbywającym się w dniach 14-15 grudnia 2017 r. w Brukseli, przejścia *do drugiego etapu negocjacji dotyczącego procesu przejścia i ram przyszłych stosunków*<sup>1</sup>.

Ten polityczny wymiar Brexitu jest bardzo często komentowany przez polityków, wzbudza też zdecydowanie największe zainteresowanie dziennikarzy i publicystów zajmujących się problematyką integracji europejskiej i przyszłości UE. Ale oprócz konsekwencji politycznych Brexit będzie miał także istotne implikacje prawne. I choć prawny wymiar Brexitu rozpatrywany jest niejako w tle procesów i decyzji o charakterze politycznym, jego znaczenie wydaje się fundamentalne – i to zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla samej Wielkiej Brytanii. Opuszczenie Unii przez jedno z jej państw członkowskich bez wątpienia wymusi określone zmiany prawne, instytucjonalno-prawne czy wreszcie – traktatowe. Zarówno akty prawa pierwotnego, jak i wtórne zawierają bowiem odwołania do Wielkiej Brytanii. Brexit wpłynie, rzecz jasna, również na dalsze funkcjonowanie europejskiej unii celnej, wspólnego rynku europejskiego i rozlicznych polityk wspólnotowych<sup>2</sup>. Jednakże zdecydowanie więcej komplikacji o charakterze prawnym – a w zasadzie prawnokonstytucyjnym – czeka państwo brytyjskie, którego władze będą zmuszone zweryfikować wszystkie odwołania do prawa europejskiego istniejące w aktach prawnych Wielkiej Brytanii. Co więcej – będą one musiały podjąć decyzję, czy (a jeśli tak, to w jakim stopniu) regulacje europejskie, będące dziś częścią składową prawa brytyjskiego, mają utrzymać swój prawny status, czy też zostać go pozbawione.

Artykuł poświęcony został prawnokonstytucyjnym implikacjom wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, rozpatrywanym z perspektywy brytyjskiej. Jego

<sup>1</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) – Wytoczne*, Pismo Przewodnie Sekretariatu Generalnego Rady do Delegacji, EUCO XT 20011/17, Bruksela, 15 XII 2017.

<sup>2</sup> Zob. F. Amtenbrink, M. Markakis, R. Repasi, *Legal Implications of Brexit*, Directorate-General for Internal Policies, European Union, VI 2017.

głównym celem badawczym jest potwierdzenie tezy, iż dla Wielkiej Brytanii Brexit będzie największą i najbardziej skomplikowaną operacją prawną i legislacyjną, jaką kiedykolwiek przeprowadzono w tym kraju. Dla wykazania tej tezy posłużono się przede wszystkim metodą analizy instytucjonalno-prawnej, a także metodą historyczną oraz – w odniesieniu do najbardziej aktualnych wydarzeń – metodą analizy treści. Artykuł rozpoczyna się charakterystyką Brexitu jako wydarzenia bezprecedensowego z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia. W drugiej jego części zostaną przedstawione i przeanalizowane propozycje rozwiązań prawnych mających na celu zerwanie bezpośredniego powiązania pomiędzy prawem brytyjskim a prawem europejskim, w tym przede wszystkim projekt Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej (*European Union [Withdrawal] Bill 2017-2019*)<sup>3</sup>.

## 1. PRAWNO-KONSTYTUCYJNY KONTEKST BREXITU

Dla Wielkiej Brytanii charakter przyszłych relacji z Unią Europejską (już jako tzw. państwa trzeciego) jest kluczowy przede wszystkim ze względów ekonomicznych, co w sposób szczególny uwidocznione zostało już podczas pierwszej fazy rozmów dotyczących warunków Brexitu. Jak wspomniano we wprowadzeniu, Rada Europejska uznała, że w pierwszym etapie negocjacji poczyniono **wystarczający postęp**, co umożliwiło rozpoczęcie etapu drugiego. Z uwagi na wzajemne współzależności i swego rodzaju „skazanie na siebie”, można się spodziewać, że do końcowego porozumienia dojdzie i będzie to porozumienie satysfakcjonujące obie strony. Inną kwestią jest to, kiedy Brexit stanie się faktem, jak długo trwać będzie okres przejściowy i jaki kształt przybiorą tymczasowe rozwiązania, obowiązujące nawet po jego zakończeniu.

Jednym z największych wyzwania, przed którymi stoi dziś Wielka Brytania, jest jednak uporządkowanie prawnych powiązań pomiędzy brytyjskim systemem prawnokonstytucyjnym a szeroko pojętym prawem europejskim. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której państwo będące przez ponad 40 lat członkiem Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich) teraz tę organizację opuszcza. Choć często podkreśla się, że Wielka Brytania nigdy się z Unią w pełni nie zintegrowała i konsekwentnie manifestowała swą prawną odrębność w niektórych dziedzinach, jednak przez ponad 40 lat europejski system prawny został w znacznym stopniu wprzęgnięty w brytyjski, stając się jego kluczowym elementem składowym<sup>4</sup>. Przez te wszystkie lata brytyjskie prawo tworzone przecież, przynajmniej częściowo i w określonym zakresie, na podstawie i z odniesieniami do norm, regulacji i przepisów unijnych. Inną kwestią jest to, że wśród Brytyjczyków – tak bardzo przywiązanych do swojego systemu prawnokonstytucyjnego oraz zasady suwerenności parlamentu narodowego – ta wzajemna współzależność prawna zawsze wywoływała pewien opór i wzbudzała spore

<sup>3</sup> W artykule przedstawiono stan prawny na dzień 15 III 2018 r.

<sup>4</sup> Por. np. J. Adler, *Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke–New York 2013, s. 207-212 oraz M. Horspool, M. Humphreys, M. Wells-Greco, *European Union Law*, Oxford 2016, s. 156-212.

kontrowersje<sup>5</sup>. Niemniej jednak po ponad 40 latach będzie musiała zostać przeprowadzona swego rodzaju rewolucja prawna, polegająca na odwróceniu tego stanu rzeczy poprzez „oczyszczenie” brytyjskiego systemu prawno-konstytucyjnego z zapisów wiążących go z prawem europejskim, przynajmniej na dotychczasowych zasadach. Nie oznacza to oczywiście, że z dnia na dzień prawo europejskie przestanie w Wielkiej Brytanii obowiązywać, jednak zerwanie niektórych zależności prawno-traktatowych (np. zasady zwierzchności prawa europejskiego nad brytyjskim) jest niezbędne. Wymaga to zatem przyjęcia określonych regulacji prawnych, które umożliwią Wielkiej Brytanii zachowanie ciągłości prawnej oraz funkcjonowanie w nowej, pobrexitowej rzeczywistości.

Zasadne wydaje się pytanie: w jak dużym stopniu brytyjski system prawny przesiąknięty jest prawem unijnym? Nie da się odpowiedzieć na nie jednoznacznie. W przypadku Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z dość skomplikowaną konstrukcją prawną; jednym z jej kluczowych elementów są ustawy dewolucyjne z przełomu XX i XXI w. – obok prawodawstwa brytyjskiego (ogólnokrajowego) istnieją zatem jeszcze regulacje obowiązujące jedynie w określonych częściach Zjednoczonego Królestwa: Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Stąd też precyzyjne wyliczenie aktów prawa krajowego dotkniętych regulacjami europejskimi jest praktycznie niemożliwe<sup>6</sup>. Niemniej jednak dokonywano licznych prób mających na celu pokazanie skali tego zjawiska. Zgodnie z opracowaniem Izby Gmin z 2010 r. w latach 1997-2009 implementacja regulacji europejskich do brytyjskiego systemu prawnego dotknęła 6,8% całej legislacji pierwotnej (ustaw parlamentu) oraz 14,1% legislacji delegowanej (tzw. instrumentów ustawowych)<sup>7</sup>. Badanie to wykazało również, że spośród 1302 ustaw przyjętych przez parlament brytyjski w latach 1980-2009 (wyluczając z tej liczby ustawy, które zostały uchylone) 186 ustaw (a zatem 14,3%) w jakimś stopniu wdrażało w Wielkiej Brytanii prawo europejskie<sup>8</sup>.

Zgodnie z wyliczeniami brytyjskiego rządu, opierającymi się w znacznym stopniu na unijnej bazie danych EUR-Lex, aktualnie obowiązuje ponad 12 000 rozporządzeń Unii Europejskiej, które są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach

<sup>5</sup> Por. np. A. King, *The British Constitution*, Oxford–New York 2007, s. 91-114 oraz M. Howe, *Safeguarding Sovereignty. A Bill for the UK Constitutional Rights in the EU*, „Politeia” 2009, nr 67.

<sup>6</sup> Z pytaniem tym musieli zmierzyć się w czasie kampanii przed referendum w sprawie Brexitu najważniejsi brytyjscy politycy. Udzielone przez nich odpowiedzi są dowodem na to, że sprawa jest bardzo niejednoznaczna. Lider Liberalnych Demokratów i zaciekle zwolennik pozostania Wielkiej Brytanii w UE Nick Clegg odpowiedział, że 7% prawa brytyjskiego wywodzi się z prawa europejskiego, premier David Cameron uznał, iż jest to 14%, natomiast Nigel Farage – lider Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa i jedna z twarzy obozu „leave” – przekonywał, że jest to aż 75%. Co ciekawe, każdy z nich miał trochę racji, gdyż odwoływali się oni do różnych sposobów określania skali zależności prawa brytyjskiego od prawa europejskiego. Zob. D. Bloom, *How Many of Britain's Laws REALLY Come from the EU? The Brexit Question No One Can Answer*, „Mirror” 2016, 27 VI, [online] <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/how-many-britains-laws-really-7420612>, 11 I 2018.

<sup>7</sup> *How Much Legislation Comes from Europe*, House of Commons Library, „Research Paper”, nr 10/62, 13 X 2010, s. 1.

<sup>8</sup> *Tamże*, s. 19.

członkowskich Unii<sup>9</sup>. Jeśli zaś chodzi o legislację krajową, za pomocą której dokonuje się implementacji do brytyjskiego prawa innych aktów prawa europejskiego (głównie dyrektyw), kolejne opracowanie wydane przez Izbę Gmin wskazuje, że dokonano tego za pomocą ok. 7900 instrumentów ustawowych<sup>10</sup>. Liczba ta nie uwzględnia jednak – co, jak wykazano powyżej, jest specyficzne dla brytyjskiego systemu prawnego i w znacznym stopniu komplikuje precyzyjne wyliczenia – instrumentów ustawowych przyjętych przez działające w granicach swych kompetencji organy władzy lokalnej w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, powołane do życia przez ustawy dewolucyjne.

## 2. USTAWA O WYSTĄPIENIU Z UNII EUROPEJSKIEJ – ZAŁOŻENIA I KONTROWERSJE

Jeszcze przed uruchomieniem art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, a zatem zanim oficjalnie wszczęto procedurę wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, w październiku 2016 r. brytyjski rząd zapowiedział tzw. Wielką ustawę uchylającą (*Great Repeal Bill*), nakreślając przy okazji jej główne założenia. Ostatecznie ustawa ta otrzymała nazwę Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej (*European Union [Withdrawal] Bill 2017-2019*). Biała Księga (*White Paper*) została opublikowana 30 marca 2017 r.<sup>11</sup>, a wprowadzenie ustawy pod obrady parlamentu oficjalnie zapowiedziano 21 czerwca 2017 r., gdy podczas uroczystego otwarcia nowej sesji parlamentu (*State Opening of Parliament*) królowa Elżbieta II wygłosiła tzw. mowę tronową. Projekt ustawy rozpoczął swą ścieżkę legislacyjną 13 lipca 2017 r., gdy w Izbie Gmin odbyło się jego pierwsze czytanie.

Zasadniczym celem ustawy jest zapewnienie Wielkiej Brytanii ciągłości prawnej po opuszczeniu Unii Europejskiej. By ten cel zrealizować, ustawa, oprócz uchylecia Ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r. (*European Communities Act 1972*), niejako automatycznie przenosi cały dorobek prawny Unii Europejskiej (*acquis communautaire*) do brytyjskiego systemu prawnego. Zgodnie z tzw. uwagami wyjaśniającymi do projektu ustawy (*explanatory notes*) ma ona spełnić cztery najważniejsze funkcje<sup>12</sup>:

- uchylić Ustawę o Wspólnotach Europejskich<sup>13</sup>;
- przenieść prawo Unii Europejskiej w kształcie, w jakim będzie ono w momencie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii, do prawa brytyjskiego;
- stworzyć uprawnienia do tworzenia legislacji pochodnej, w tym także uprawnienia tymczasowe, umożliwiające dokonywanie korekt w przepisach w sytuacji,

<sup>9</sup> *Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, Department for Exiting the European Union, „The Repeal Bill: White Paper”, Cm 9446, III 2017.

<sup>10</sup> V. Miller, *Legislating for Brexit: Statutory Instruments Implementing EU Law*, „Briefing Paper”, nr 7867, 16 I 2017, s. 6.

<sup>11</sup> Została ona zaktualizowana 15 V 2017 r.

<sup>12</sup> *European Union (Withdrawal) Bill. Explanatory Notes*, House of Commons, 13 VII 2017, s. 5.

<sup>13</sup> W praktyce uchylone zostaną także inne ustawy, np. Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2002 r. (*European Parliamentary Elections Act 2002*).

gdyby nie funkcjonowały one odpowiednio po tym, jak Wielka Brytania opuści UE i wprowadzi w życie porozumienie o wystąpieniu (*withdrawal agreement*);

- utrzymać obecny zakres zdecentralizowanych uprawnień decyzyjnych w obszarach, które obecnie regulowane są prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z założeniem prace nad projektem tej ustawy mają toczyć się równoległe z negocjacjami pomiędzy Londynem a Brukselą dotyczącymi porozumienia o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE oraz określającymi kształt przyszłych relacji pomiędzy nimi. Samo zaś wejście w życie ustawy przewidziano na dzień, w którym Wielka Brytania oficjalnie przestanie być państwem członkowskim Unii. Zgodnie z art. 50 TUE powinien to być 29 marca 2019 r., jednakże jest już praktycznie przesądzone, że zanim Brexit stanie się faktem, będzie obowiązywał okres przejściowy. Rada Europejska zgodziła się, zgodnie zresztą z sugestią brytyjskiego rządu, by potrwał on ok. dwóch lat<sup>14</sup>.

Projektowi Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej, praktycznie od momentu opublikowania go, towarzyszą kontrowersje zarówno natury politycznej, jak i prawnej. W zdecydowanie największym stopniu dotyczą one tych przepisów projektu ustawy, które przyznają brytyjskiemu rządowi pewne szczególne uprawnienia umożliwiające tworzenie legislacji pochodnej. Kontrowersje te mają głównie charakter polityczny, gdyż legislacja pochodna stanowi absolutnie naturalną (i równocześnie ważną) część brytyjskiego systemu prawnego. Z założenia instrumenty ustawowe, będące brytyjskim odpowiednikiem rozporządzeń z mocą ustawy, umożliwiają rządowi zachowanie pewnej elastyczności, tak aby można było tworzyć bądź dostosowywać do rzeczywistości jak najlepsze prawo, i to bez konieczności czasochłonnego wprowadzania nowych aktów prawa pierwotnego (ustaw)<sup>15</sup>.

Z prawnego punktu widzenia przepisy projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej nie są niczym nadzwyczajnym. Nie jest to bynajmniej pierwszy projekt ustawy zawierający tzw. klauzule Henryka VIII (*Henry VIII clauses*)<sup>16</sup>, którymi rząd zastrzega sobie prawo do unieważniania uchwalonych wcześniej przez parlament ustaw lub wnoszenia do nich poprawek, a zatem do zmieniania treści aktów legislacji pierwotnej za pomocą aktów legislacji delegowanej. W tym jednak konkretnym przypadku materia jest bardzo delikatna, gdyż projekt ustawy dotyczy bezprecedensowej operacji prawnej. Zastosowanie tego typu rozwiązań brytyjski rząd tłumaczy koniecznością sprawnego przeprowadzenia Brexitu od strony prawnej (co, jak wykazano, jest ogromnym wyzwaniem), a także presją czasu<sup>17</sup>. Trudno z tego typu argumentacją się nie zgodzić,

<sup>14</sup> W marcu 2018 r. toczyły się negocjacje dotyczące zasad funkcjonowania okresu przejściowego, choć Rada zastrzegła, że *Zjednoczone Królestwo, jako państwo trzecie, nie będzie już uczestniczyć w pracach instytucji UE ani nominować lub wybierać członków tych instytucji, ani też uczestniczyć w podejmowaniu decyzji przez organy, jednostki organizacyjne i agencje Unii*. Por. *Posiedzenie Rady Europejskiej* (art. 50).

<sup>15</sup> Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Warszawa 2014, s. 290-291.

<sup>16</sup> Nazwa ta wywodzi się ze Statutu Proklamacyjnego (*Statute of Proclamations*) z 1539 r., na mocy którego król Henryk VIII uzyskał uprawnienie do stanowienia prawa przez proklamację.

<sup>17</sup> Rząd podparł się w tej kwestii stanowiskiem Komisji Konstytucyjnej Izby Lordów zamieszczonym w jednym z jej raportów. Komisja uznała, że z uwagi na złożoność całego procesu przekształcania prawa europejskiego w prawo brytyjskie, rząd musi posiadać w tym obszarze szerokie uprawnienia

gdyż głosowanie przez parlament nad każdą zmianą w prawie – tym bardziej zmianą o charakterze czysto technicznym – doprowadziło do paraliżu jego prac. Opozycja natomiast – również niebezpodstawnie – obawia się, że za pomocą klauzul Henryka VIII rząd będzie próbował niejako z pominięciem parlamentu przeforsować zapisy, które nie uzyskająby jego akceptacji. Tym bardziej że treść instrumentów ustawowych (poza nielicznymi wyjątkami) nie może być zmieniana, a więc ani Izba Gmin, ani Izba Lordów nie może wprowadzać do nich swoich poprawek, może je jedynie albo przyjmować, albo odrzucać. Jest zatem możliwe, że parlament zostanie postawiony w sytuacji, w której – z uwagi na pilną konieczność uregulowania niektórych kwestii – będzie zmuszony zaakceptować przepisy w kształcie zaproponowanym przez rząd<sup>18</sup>.

Zgodnie z punktem 7 projektu ustawy te szczególne uprawnienia rządu w największym stopniu dotyczą kwestii technicznych, np. możliwości usuwania z aktów prawnych odwołań do instytucji unijnych i/lub zastępowania ich odwołaniami do instytucji brytyjskich, możliwości usuwania odwołań do traktatów, które nie będą już na obszarze Wielkiej Brytanii obowiązywać, bądź też dokonywania innych korekt, które nie będą wpływać na znaczenie i wydźwięk danego aktu prawnego<sup>19</sup>. Zresztą uprawnienia te mają mieć w większości charakter tymczasowy (ustaną po dwóch latach od opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię), a projekt ustawy ogranicza również ich przedmiotowy zakres czy też możliwość wpływania na kształt i treść innych aktów prawnych (np. Ustawy o prawach człowieka z 1998 r.). Niemniej jednak w dalszej części projektu (pkt 9) znajduje się przepis, zgodnie z którym za pomocą instrumentów ustawowych rząd może wprowadzać takie zmiany prawne, jakie mogą być tworzone ustawą parlamentu<sup>20</sup>. To zaś rodzi poważne pytania, czy aby rząd i jego ministrowie nie będą próbowali wpływać na kształt prawa w taki sposób, by nad określonymi zmianami nie musiał głosować parlament, co może mieć miejsce zwłaszcza w ostatniej fazie negocjacji pomiędzy Brukselą a Londynem.

Wątpliwości i pytań dotyczących operacji prawnej, do której ma doprowadzić Ustawa o wystąpieniu z Unii Europejskiej, jest zresztą znacznie więcej. Część z nich dotyczy choćby wspomnianych już ustaw dewolucyjnych. Odpowiedzialność za dokonywanie w nich zmian spadnie co prawda – zgodnie z projektem ustawy – na rządy i parlamenty Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej działające w granicach swych kompetencji, jednak zmiany te będą musiały być zgodne ze zmianami dokonanyymi przez parlament i rząd brytyjski. Z jednej strony jest to zrozumiałe, bo brak takiego zapisu mógłby prowadzić do prawnego chaosu, z drugiej jednakże strony przepis ten spotkał się z krytyką polityków ze Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej, którzy chcieliby, aby ich regiony miały większy wpływ na to, w jakim zakresie przepisy i regulacje Unii Europejskiej będą

---

związane z legislacją pochodną. Por. *The „Great Repeal Bill” and Delegated Powers*, Select Committee on Constitution, 9th Report of Session 2016-17, HL Paper 123, 7 III 2017.

<sup>18</sup> Zob. I. Dunt, *Small Print of Repeal Bill Creates Unprecedented New Powers for Brexit Ministers*, Politics.co.uk, 13 VII 2017, [online] <http://www.politics.co.uk/blogs/2017/07/13/small-print-of-repeal-bill-creates-unprecedented-new-powers>, 22 II 2018.

<sup>19</sup> *European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, HL Bill 79.

<sup>20</sup> *Tamże*.

u nich po Brexicie obowiązywać. Do drażliwych i wciąż nie do końca uregulowanych kwestii należą również te związane z prawami człowieka, a także orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości UE, ale w tych konkretnych przypadkach wiele będzie zależało od ostatecznych wyników negocjacji warunków wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii. Choć wstępne ustalenia – choćby w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości UE – zostały poczynione już w pierwszej fazie rozmów<sup>21</sup>, wiążące będą dopiero zapisy porozumienia o wystąpieniu.

W jakim kształcie Ustawa o wystąpieniu z Unii Europejskiej wejdzie w życie w dniu, w którym Wielka Brytania ostatecznie Unię opuści – tego jeszcze nie wiemy. Od 18 stycznia 2018 r. projekt znajduje się w Izbie Lordów i jest na etapie rozpatrywania go przez komisję (*committee stage*). Od samego początku towarzyszą mu jednak kontrowersje i spory zarówno o charakterze prawnym, jak i politycznym. Należy w tym kontekście pamiętać, że w Wielkiej Brytanii mamy dziś do czynienia z rządem mniejszościowym Partii Konserwatywnej, jedynie wspieranym w najważniejszych głosowaniach przez Demokratyczną Partię Unionistyczną. Co więcej, sama Partia Konserwatywna jest wewnątrznie bardzo mocno podzielona w kwestii Brexitu, a więc pośrednio także w sprawie ustawy regulującej prawne aspekty wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE. I choć wkrótce po wyborach rząd Theresy May zapewnił sobie większość we wszystkich komisjach stałych zajmujących się pracami nad projektami ustaw<sup>22</sup>, nie uchroniło go to przed koniecznością pójścia na ustępstwa – zarówno przed opozycją, jak i torysowskimi posłami z tylnych ław (*backbenchers*), którzy nie są zadowoleni z tego, w jaki sposób brytyjski rząd zajmuje się Brexitem.

Na etapie rozpatrywania projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej przez komisję złożono do niego niemal 500 różnych poprawek. Głosowanie nad jedną z nich zakończyło się dla rządu dotkliwą porażką. Stosunkiem głosów 309-305 opozycja, wsparta przez 11 posłów partii rządzącej, przyjęła poprawkę, na mocy której po wyne-gocjowaniu przez rząd ostatecznego kształtu porozumienia o wystąpieniu z Unii Europejskiej warunki te – pod postacią odrębnej ustawy – będą musiały zostać przedstawione na forum parlamentu. By ostatecznie porozumienie weszło w życie, parlament będzie musiał taką ustawę przyjąć. W praktyce oznacza to, że – korzystając ze wspomnianych klauzul Henryka VIII, czyli przepisów punktu 9 projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej – brytyjski rząd nie będzie mógł przyjąć wyne-gocjowanego porozumienia o wystąpieniu z Unii za pomocą zarządzenia (*order*) stanowiącego jeden z rodzajów instrumentu ustawowego. Precyzyjniej rzecz ujmując – będzie mógł to zrobić dopiero wtedy, gdy parlament przyjmie w tej sprawie odpowiednią ustawę.

<sup>21</sup> *Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress During Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union*, 8 XII 2017, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27.

<sup>22</sup> Stało się to wbrew wieloletniemu konwenansowi konstytucyjnemu, zgodnie z którym podział miejsc w komisjach powinien odzwierciedlać liczbę mandatów uzyskanych przez poszczególne partie w wyborach do Izby Gmin. Spotkało się to ze znacznym sprzeciwem opozycyjnej Partii Pracy. Zob. A. Dickson, *Theresa May Wins Second Brexit Battle in Parliament*, „Politico” 2017, 13 IX, [online] <https://www.politico.eu/article/theresa-may-wins-second-brexit-battle-in-parliament>, 19 II 2018.



Kolejne problemy projekt ustawy będzie miał zapewne w Izbie Lordów – już na etapie drugiego czytania zgłoszono do niego najwięcej poprawek w historii prac tej izby nad projektem ustawy rządowej. Zgodnie z oczekiwaniami Lordowie dokonają istotnych zmian w odniesieniu do kwestii związanych ze statusem prawnym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE po Brexicie, a także zakresem praw obywatelskich zagwarantowanych Brytyjczykom. Wybitna znawczyni Izby Lordów, profesor Meg Russell, przewiduje, że projekt ustawy zostanie przez Lordów znacząco zmieniony, a rząd będzie musiał pójść na ustępstwa, by nie przegrać kolejnych głosowań nad poprawkami do tego projektu – przede wszystkim w odniesieniu do klauzul Henryka VIII. Nie zablokuje to jednak ani projektu ustawy, ani tym bardziej samego Brexitu<sup>23</sup>.

## PODSUMOWANIE

Brexit będzie pod bardzo wieloma względami wydarzeniem bezprecedensowym i choć temat ten dostarcza bogatego materiału badawczego, każda próba kompleksowego przedstawienia ostatecznych konsekwencji wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest obecnie skazana na niepowodzenie. Wszelkie scenariusze na przyszłość, kreślone czy to przez badaczy procesów integracji europejskiej, czy też przez specjalistów od brytyjskiego systemu politycznego i konstytucyjnego, są obciążone podobnym ryzykiem jak prognozy ekonomistów, którzy próbują przewidzieć konsekwencje Brexitu – i to zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla samej Unii. Niemniej jednak – mimo niepewności i złożoności całego problemu – warto pokusić się o próbę przewidzenia implikacji decyzji podjętej przez obywateli brytyjskich.

Nie ulega wątpliwości, że dla państwa członkowskiego Unii Europejskiej wystąpienie z tej organizacji rodzi różnego typu konsekwencje, z których szczególnie newralgiczne wydają się te o charakterze prawnym. Wynika to choćby z faktu, że zgodnie z zasadą nadrzędności prawa europejskiego ma ono pierwszeństwo przed prawem krajowym, co m.in. oznacza, iż państwa członkowskie nie mogą stosować przepisu krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym. Akurat dla Brytyjczyków – niejako przewrażliwionych na punkcie prawnej suwerenności i autonomii swych instytucji władzy publicznej – zasada ta przez długi czas stanowiła istotną przeszkodę w ściślejszej integracji z Unią. Mimo to przez ponad 40 lat państwo brytyjskie funkcjonowało w ramach porządku prawnego Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, co spowodowało, że prawo europejskie stało się immanentną częścią brytyjskiego systemu prawnego.

Brexit oznacza konieczność zerwania z tymi więziami – przynajmniej w takim zakresie, w jakim Brytyjczycy uznają to za stosowne i korzystne dla swojego państwa. O tym, że będzie to najbardziej skomplikowana operacja w historii Wielkiej Brytanii, świadczą choćby dotychczasowe losy projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej,

<sup>23</sup> M. Russell, *What to Expect when the Brexit Bill Hits the House of Lords – Ten Predictions*, „The Conversation” 2018, 23 I, [online] <https://theconversation.com/what-to-expect-when-the-brexit-bill-hits-the-house-of-lords-ten-predictions-90414>, 22 II 2018.

zaprezentowane w niniejszym artykule. Tym bardziej że argumenty prawne przeplatają się tutaj z argumentami czysto politycznymi, a wiele kwestii wciąż jeszcze nie doczekało się regulacji satysfakcjonujących wszystkich zainteresowanych. Najlepszymi tego przykładami są ustawodawstwo dewolucyjne oraz regulacje dotyczące praw człowieka czy też prawnego statusu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. Trzeba też mieć świadomość, że ustawa ta stanowi pod względem prawnym dopiero pierwszy krok do Brexitu. Analogicznych problemów i dyskusji należy się spodziewać przy okazji procedowania nad projektem ustawy zatwierdzającej porozumienie o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Później z kolei przyjdzie czas na setki nowych umów o charakterze politycznym i handlowym, które Wielka Brytania, już jako były członek UE, będzie musiała zawrzeć z państwami trzecimi.

## BIBLIOGRAFIA

- Adler J., *Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke–New York 2013.
- Antenbrink F., Markakis M., Repasi R., *Legal Implications of Brexit*, Directorate-General for Internal Policies, European Union, VI 2017.
- Bloom D., *How Many of Britain's Laws REALLY Come from the EU? The Brexit Question No One Can Answer*, „Mirror” 2016, 27 VI, [online] <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/how-many-britains-laws-really-7420612>.
- Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Warszawa 2014.
- Dickson A., *Theresa May Wins Second Brexit Battle in Parliament*, „Politico” 2017, 13 IX, [online] <https://www.politico.eu/article/theresa-may-wins-second-brexit-battle-in-parliament>.
- Dunt I., *Small Print of Repeal Bill Creates Unprecedented New Powers for Brexit Ministers*, Politics.co.uk, 13 VII 2017, [online] <http://www.politics.co.uk/blogs/2017/07/13/small-print-of-repeal-bill-creates-unprecedented-new-powers>.
- European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, HL Bill 79.
- European Union (Withdrawal) Bill. Explanatory Notes*, House of Commons, 13 VII 2017.
- The „Great Repeal Bill” and Delegated Powers*, Select Committee on Constitution, 9th Report of Session 2016-17, HL Paper 123, 7 III 2017.
- Horspool M., Humphreys M., Wells-Greco M., *European Union Law*, Oxford 2016.
- How Much Legislation Comes from Europe*, House of Commons Library, „Research Paper” nr 10/62, 13 X 2010.
- Howe M., *Safeguarding Sovereignty. A Bill for the UK Constitutional Rights in the EU*, „Politeia” 2009, nr 67.
- Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress During Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union*, 8 XII 2017, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27.
- King A., *The British Constitution*, Oxford–New York 2007.
- Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, Department for Exiting the European Union, „The Repeal Bill: White Paper”, Cm 9446, III 2017.

Miller V., *Legislating for Brexit: Statutory Instruments Implementing EU Law*, Briefing Paper, nr 7867, 16 I 2017.

*Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) – Wytyczne*, Pismo Przewodnie Sekretariatu Generalnego Rady do Delegacji, EUCO XT 20011/17, Bruksela, 15 XII 2017.

Russell M., *What to Expect when the Brexit Bill Hits the House of Lords – Ten Predictions*, „The Conversation” 2018, 23 I, [online] <https://theconversation.com/what-to-expect-when-the-brexit-bill-hits-the-house-of-lords-ten-predictions-90414>.

---

**Dr Łukasz DANIEL**, adiunkt w Katedrze Nauk Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W swojej pracy naukowej zajmuje się współczesnymi systemami politycznymi, ze szczególnym uwzględnieniem systemu brytyjskiego. Autor między innymi monografii poświęconej brytyjskiej Izbie Lordów.