

WNIOSKI PO BREXICIE:

Możliwe scenariusze nowych relacji
między Wlk. Brytanią a UE oraz ich
skutki dla obywateli

STRESZCZENIE



SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Partnerzy i cele.....	3
Układ i metodologia	3
Skutki Brexitu dla praw w UE: Najważniejsze ustalenia.....	4
Analiza scenariuszy.....	4
Analiza poszczególnych praw	8
Wnioski.....	12
Dostęp do funduszy unijnych: Główne ustalenia	13

Niniejsza publikacja jest częścią działań European Citizen Action Service (ECAS, Europejskiej Służby Akcji Obywatelskiej) mających na celu zaangażowanie obywateli w egzekwowanie swoich praw w Unii Europejskiej. To streszczenie dłuższego i bardziej wyczerpującego opracowania dostępnego na stronie: <http://ecas.org/publications/studies/>. Materiał ten został przetłumaczony na jęz. niemiecki, francuski, włoski, polski i rumuński przez VoxEurop oraz na jęz. hiszpański przez ECAS i będzie wkrótce udostępniony pod wskazanym linkiem.

Opracowanie przygotował zespół tworzony przez prezes ECAS Assyę Kavrakową, Martę Pont pełniącą funkcję ECAS Membership and Outreach Manager i profesora Anthony'ego Valcke z University of Kent w Brukseli pełniącego też funkcję Supervising Solicitor w EU Rights Clinic, któremu pomagał stażysta z University of Sheffield – Connor Brown. Organizacje New Europeans oraz the European Disability Forum wniosły wkład w analizę praw wyborczych oraz praw o niedyskryminacji.

Prawa do tej publikacji należą do ECAS ©ECAS 2017. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Niniejsza publikacja ECAS została sfinansowana z grantu operacyjnego Europe for Citizens Programme. Środki na jej rozpowszechnienie przekazał Joseph Rowntree Charitable Trust.

Wstęp

Osiem miesięcy po referendum w Wielkiej Brytanii wciąż nie jest jasne, jak ukształtują się relacje tego kraju z partnerami unijnymi. Stosunki te będą przedmiotem negocjacji, które rozpoczną się po uruchomieniu artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) 29 marca 2017 r.

W kilku opracowaniach przeanalizowano różne scenariusze oraz możliwe skutki gospodarcze i finansowe Brexitu, jak również konsekwencje opuszczenia przez Wielką Brytanię jednolitego rynku na mocy ewentualnych nowych ustaleń z Unią Europejską. Jednak autorzy żadnego z tych opracowań nie przyjrzeni się wnikliwie następstwom, jakie Brexit miał będzie dla praw ponad 4 mln obywateli – w tym 3 mln obywateli unijnych mieszkających w Wlk. Brytanii i 1.2 mln brytyjskich rezydentów w innych krajach Wspólnoty¹. A przecież skutki negocjacji nt. nowych relacji brytyjsko–unijnych dotkną ich bezpośrednio.

Partnerzy i cele

Aby naświetlić skutki bezprecedensowego w historii UE wydarzenia, jakim jest Brexit, oraz rozwiązać nieco towarzyszącą mu mgłę politycznej i legislacyjnej niepewności, European Citizen Action Service (ECAS, Europejska Służba Akcji Obywatelskiej), we współpracy z EU Rights Clinic (Kliniką Praw Unii Europejskiej), European Disability Forum (EDF, Europejskim Forum Niepełnosprawności) oraz New Europeans (Nowymi Europejczykami), opracowała analizę, w której rozpatruje potencjalne konsekwencje Brexitu dla praw obywateli w różnych rozważanych scenariuszach.

O ile bowiem artykuł 50 TUE przewiduje możliwość opuszczenia Wspólnoty, o tyle po raz pierwszy jeden z jej członków zamierza się do niego odwołać. Jedynie głęboka wiedza na temat różnych możliwych opcji umożliwi społeczeństwu obywatelskiemu i poszczególnym obywatelom dokonanie wyboru najlepszego dla nich rozwiązania oraz lobbowanie za nim zarówno przed, jak i podczas negocjacji w sprawie Brexitu. Celem niniejszego opracowania jest wsparcie obywateli w realizacji tego zadania.

Układ i metodologia

Opracowanie podzielono na dwie części. Pierwsza analizuje wpływ Brexitu na szereg praw społeczno-ekonomicznych i politycznych, które przysługują obywatelom z racji posiadanego obywatelstwa UE, w tym prawa wjazdu, pobytu, pracy, do zabezpieczeń społecznych, założenia własnej firmy, świadczenia usług, ochrony konsumenta i pasażera. A ponadto, prawa do niedyskryminacji, praw wyborczych i dostępu do unijnych instytucji. Druga część skupia się zaś na skutkach Brexitu dla dalszej możliwości pozyskiwania

¹ Gower, M. (2016), "Leaving the EU: How might people currently exercising free movement rights be affected?", *Commons Briefing papers* CBP-7525, 27 June 2016. [online] Dostępne na stronie: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7525>.

unijnych środków publicznych przez organizacje z siedzibą na Wyspach Brytyjskich. Kwestia ta wzbudziła sporo obaw, zwłaszcza na brytyjskich uczelniach oraz w instytucjach badawczych, które są jednymi z największych beneficjentów środków unijnych w Wlk. Brytanii.

Skutki Brexitu dla praw w UE: Najważniejsze ustalenia

W odniesieniu do kwestii praw unijnych (część pierwsza), analizujemy pięć możliwych scenariuszy, w tym scenariusz stanowiący punkt odniesienia dla pozostałych, gdy do Brexitu nie dochodzi, oraz cztery inne oparte na istniejących porozumieniach z innymi krajami.

1. „Opcja ‘Brexit’” – Wlk. Brytania pozostaje w Unii (punkt odniesienia)
2. „Opcja Norweska” – dostęp do jednolitego rynku europejskiego w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)
3. „Opcja Szwajcarska” – Bilateralne porozumienia z UE
4. „Opcja kanadyjska” – Porozumienie o Wolnym Handlu (FTA) z UE
5. „Opcja turecka” – Umowa Stowarzyszeniowa z UE

Jako że opisuje on stan obecny (w chwili gdy powstawało nasze opracowanie), pierwszy scenariusz zakładający, że Wielka Brytania pozostaje pełnoprawnym członkiem UE, posłuży nam jako punkt wyjścia do porównań z czterema pozostałymi wariantami. W scenariuszu tym bierzemy pod uwagę fiasko próby podjętej przez byłego premiera Davida Camerona wynegocjowania tzw. nowego porozumienia (New Settlement) w sprawie warunków brytyjskiego członkostwa w Unii. Mimo że opcja ta jest już niedostępna i została porzucona po referendum z 23 czerwca 2016 r., to zawierała ona kluczowe „czerwone linie” wytyczone przez brytyjski rząd. Warto się im przyjrzeć, formułując prognozę na przyszłość. Pozostałe cztery scenariusze obejmują dwa warianty „miękkiego” (członkostwo w EOG i dwustronne porozumienie na modłę szwajcarską) oraz dwa „twardego” Brexitu (unia celna z Turcją oraz układ o wolnym handlu, jaki UE podpisała niedawno z Kanadą). Piąty, najtwardszy z możliwych scenariuszy, który można byłoby sformułować, czyli współpraca handlowa oparta na zasadach Światowej Organizacji Handlu (WHO) nie został uwzględniony, jako że nie zapewnia on obywatelom żadnych praw do wjazdu, pobytu i pracy w innych krajach.

Analiza scenariuszy

Z pięciu scenariuszy, najlepsza z punktu widzenia praw obywateli byłaby opcja norweska oparta na członkostwie w EOG (scenariusz 2), która zapewniałaby Wielkiej Brytanii pełen dostęp do jednolitego rynku. Gwarantowałaby też swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. Jak wynika z zamieszczonej poniżej tabelki, obywatele brytyjscy zachowaliby większość praw, którymi cieszą się obecnie jako obywatele Unii. Nie mogliby jedynie głosować ani startować w wyborach lokalnych i europejskich, uczestniczyć w Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej (ECI) oraz korzystać z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innego członka Unii w kraju trzecim, w którym Wlk. Brytania nie ma własnych konsulatów. Prawa te przysługują bowiem wyłącznie

obywatelom Unii. Z kolei prawo do korespondencji i zwracania się do instytucji UE przysługiwałoby tylko obywatelom brytyjskim legalnie mieszkającym w kraju unijnym. Wreszcie w modelu norweskim Wielka Brytania nie byłaby związana wszystkimi standardami dotyczącymi ochrony przed dyskryminacją, jakie przewiduje prawo UE.

Drugim najlepszym rozwiązaniem byłby model szwajcarski oparty na bilateralnych porozumieniach (scenariusz 3), obligujących zasadniczo Wlk. Brytanię do przestrzegania swobody przemieszczania się (w tym praw związanych z pobytem, pracą i dostępem do systemu zabezpieczeń społecznych), z wyjątkiem potencjalnych ograniczeń dotyczących stałego pobytu oraz prawa do niedyskryminacji. Również większość praw przysługujących unijnym pasażerom byłaby zachowana. Istotnie ograniczona zostałaby za to swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług transgranicznych, jak również ochrona konsumenta. Oba scenariusze zobowiązują Wielką Brytanię do przestrzegania swobody przemieszczania się osób, co jednak, jak przyznała premier Theresa May, stanowi jedną z „czerwonych linii” w negocjacjach brexitowych. A zatem, żadna z przedstawionych opcji tzw. „miękkiego Brexitu” nie odpowiada obecnemu stanowisku negocjacyjnemu Wielkiej Brytanii.

Nieaktualne już „nowe porozumienie” dla Wlk. Brytanii (analizowane w scenariuszu 1), które zgodnie z wolą byłego premiera Davida Camerona stało się podstawą brytyjskiego referendum, również nie było realistycznym rozwiązaniem. Nie tylko dlatego, że zostało odrzucone przez brytyjskich wyborców w czerwcowym referendum, ale także dlatego, iż zakładało pełne członkostwo Wlk. Brytanii w jednolitym rynku. Porozumienie sprowadzało się w gruncie rzeczy do wprowadzenia poprawek do unijnych przepisów o swobodnym przemieszczaniu się, które umożliwiłyby ograniczoną dyskryminację unijnych obywateli względem obywateli Zjednoczonego Królestwa w dostępie do świadczeń pracowniczych. Pozostałe prawa gwarantowane przez UE byłyby jednak przestrzegane.

Mimo że wariant ten nie jest obecnie brany pod uwagę, to daje on pewne pojęcie o naturze przyszłych restrykcji, jakim podlegałby wolny przepływ osób, gdyby Wlk. Brytania miała jednak zaakceptować ograniczoną swobodę przemieszczania się obywateli unijnych do Zjednoczonego Królestwa po Brexicie.

Tabela porównawcza: Modele nowych relacji brytyjsko-unijnych

	Prawo wjazdu	Prawo pobytu	Prawo do pracy	Prawo do zabezpieczenia społecznego	Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług	Ochrona praw konsumenta i pasażera	Prawo do niedyskryminacji	Prawa wyborcze i polityczne	Dostęp do instytucji unijnych
Członkostwo w UE (punkt odniesienia)									
Projekt nowego porozumienia w sprawie warunków członkostwa Wlk. Brytanii									
Opcja norweska									
Opcja szwajcarska									
Opcja kanadyjska									
Opcja turecka									

Pełen dostęp	
Częściowy/Dobrowolny/Specjalne porozumienie	
Brak dostępu	

Kolejny wariant przewidywałby wynegocjowanie przez Wlk. Brytanię i UE wszechstronnego porozumienia o wolnym handlu takiego, jak to podpisane z Kanadą (scenariusz 4). Oznaczałoby to, że obywatele brytyjscy mieszkający w UE oraz unijni w Wielkiej Brytanii dysponowałiby tylko niektórymi z praw, jakimi obecnie się cieszą. Unijno-kanadyjskie porozumienie o wolnym handlu (CETA)² nie gwarantuje swobody przepływu osób czy zakładania działalności gospodarczej, ale dopuszcza czasową migrację między UE a Kanadą związaną z wykonywaną pracą bez konieczności ubiegania się o specjalne pozwolenie. Dotyczy to kluczowych

pracowników i samozatrudnionych pod warunkiem, że jest to pobyt służbowy ograniczony czasowo – od roku do trzech lat w zależności od charakteru ich działalności. Unijne przepisy już ułatwiają swobodne przemieszczanie się obywateli państw trzecich, np. Kanadyjczyków, którzy przyjeżdżają do UE, by objąć stanowiska wymagające wysokich kwalifikacji lub uczestniczą w badaniach naukowych, studiują bądź świadczą pracę sezonową. We wszystkich pozostałych przypadkach, prawo wjazdu, pobytu i pracy regulują przepisy imigracyjne państwa przyjmującego. Unijne prawo zwalnia z obowiązku wizowego obywateli kanadyjskich, którzy pozostają w strefie Schengen do 90 dni. Ponadto przepisy o swobodnym przepływie osób przyznają prawo wjazdu, pobytu i pracy członkom rodzin obywateli UE, nie mającym unijnego obywatelstwa. Zgodnie z porozumieniem CETA² obywatele Kanady i Unii cieszyliby się też równym traktowaniem w niektórych obszarach. Unijne przepisy dotyczące ochrony konsumentów i pasażerów nie są uzależnione wyłącznie od posiadania obywatelstwa UE i dlatego przysługują również obywatelom państw spoza Unii mieszkającym na jej terytorium. To samo dotyczy prawa dostępu do instytucji unijnych przysługującego wszystkim rezydentom UE. Prawa te byłyby częściowo utrzymane, jeśli Wlk. Brytania zdecydowałaby się przyjąć model kanadyjski. W tym scenariuszu całkowicie przepadłyby za to unijne prawa wynikające z koordynacji polityk zabezpieczeń społecznych, jak również te związane z głosowaniem i uczestnictwem w życiu politycznym.

Umowa stowarzyszeniowa nie przewiduje swobody przemieszczania się osób. O ile nie są członkami rodziny obywatela Unii, tureccy obywatele podlegają przepisom imigracyjnym dotyczącym pobytu oraz dostępu do pracy kraju Unii, do którego starają się przenieść, lub ujednoliconym przepisom unijnym odnoszącym się do prowadzenia badań, studiów, świadczenia pracy czasowej czy też wymagającej wysokich kwalifikacji lub transferów wewnątrz przedsiębiorstw. Ponadto, w przeciwieństwie do Kanadyjczyków, obywatele tureccy muszą mieć ważną wizę, aby wjechać do UE. Obecnie Bruksela prowadzi z Ankarą negocjacje w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, które mogą zakończyć się już wkrótce i przyczynić do złagodzenia restrykcji w podróżowaniu między krajami unijnymi a Turcją. Umowa stowarzyszeniowa zawiera zapisy pozwalające na stopniowe gromadzenie (akumulację) praw pobytowych tureckich pracowników, oraz członków ich rodzin, legalnie zatrudnionych w kraju unijnym i zgodnie z prawem zarejestrowanych w tymże kraju jako siła robocza. Podobnie jak obywatele innych krajów trzecich, Turcy korzystają na koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych w UE. Mimo że umowa stowarzyszeniowa nie obejmuje ochrony praw konsumenta i pasażera, Turcja dostosowała swoje prawodawstwo w tej dziedzinie do regulacji unijnych w oczekiwaniu na przyszłą akcesję. Ponadto, tureccy obywatele – podobnie jak wszystkie osoby legalnie przebywające na terenie Unii – mają prawo dostępu do unijnych instytucji, które nie wynika z faktu posiadania obywatelstwa UE.

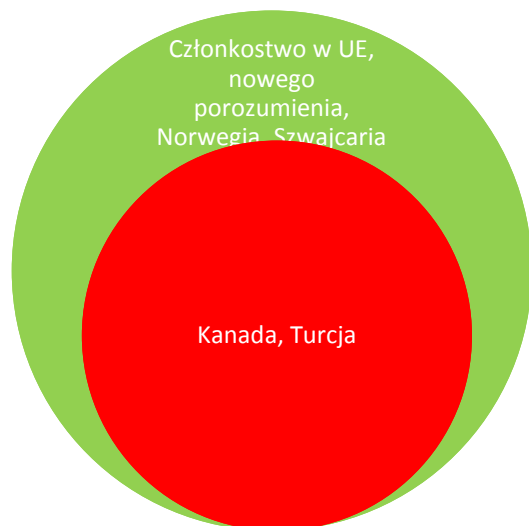
² Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa (CETA) między Kanadą a Unią Europejską.

Analiza poszczególnych praw

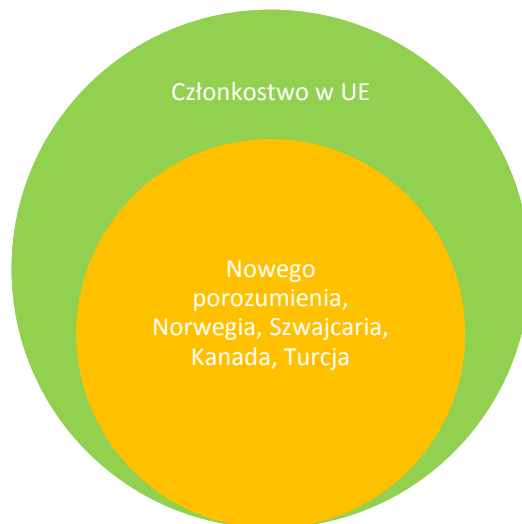
Z wszystkich rozważanych scenariuszy, **prawo wjazdu** równe temu, jakie gwarantuje pełne członkostwo w UE³, zapewniają jedynie warianty norweski i szwajcarski, oraz nieaktualne już nowe porozumienie z Wlk. Brytanią. Ani porozumienie o wolnym handlu z Kanadą, ani umowa stowarzyszeniowa z Turcją nie gwarantują swobodnego przepływu osób. Dlatego prawo wjazdu obywateli UE do Kanady i Turcji regulują stosowne przepisy imigracyjne obowiązujące w obu tych krajach. Na tej samej zasadzie prawo wjazdu obywateli wspomnianych krajów do UE podlega wspólnym unijnym przepisom dotyczącym podróży do strefy Schengen lub krajowym przepisom imigracyjnym w przypadku wjazdu do państw nie należących do strefy.

Jeśli chodzi o **prawo pobytu**, członkostwo w UE jest jedynym scenariuszem, w którym może być ono w pełni realizowane. Prawo pobytu gwarantowane w ramach porozumień UE z Norwegią i Szwajcarią podlega odrębnym ustaleniom. Odrzucone nowe rozwiązanie dla Wlk. Brytanii oznaczałoby nałożenie kolejnych ograniczeń prawa pobytu dla obywateli Unii. W myśl porozumień z Kanadą i Turcją obywatele tych krajów mogą jedynie częściowo korzystać z tego prawa w ramach istniejących unijnych regulacji imigracyjnych, które zapewniają prawo pobytu obywatelom państw trzecich, jeśli są wysoko wykwalifikowanymi, tymczasowymi lub oddelegowanym pracownikami, jak również tym, którzy przyjeżdżają do UE w celach badawczych, na studia, na międzyszkolne wymiany, nieodpłatne szkolenia lub jako wolontariusze.

Rys 1: Prawo wjazdu



Rys 2: Prawo pobytu



W przypadku **prawa do pracy**, warianty norweski i szwajcarski gwarantują swobodny przepływ pracowników na równi z tym, jaki zapewnia pełne członkostwo w UE. We wszystkich pozostałych scenariuszach, prawo to jest gwarantowane tylko częściowo. Nowe porozumienie dla Wlk. Brytanii wprowadzałoby znaczące ograniczenia w dostępie do praw pracowniczych dla świeżo przybyłych na Wyspy obywateli unijnych.

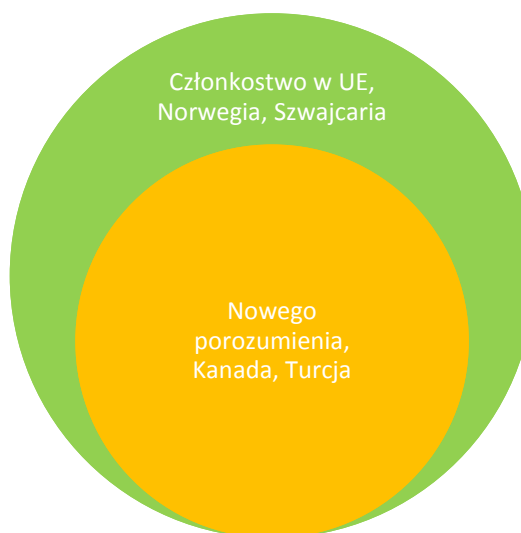
³ Na poniższych rysunkach odcień zielony sugeruje pełen dostęp do konkretnego prawa; odcień pomarańczowy dostęp częściowy lub dozwolony lub oznacza, że w grę wchodzi specjalne ustalenia/ograniczenia; odcień czerwony oznacza całkowity brak dostępu.

Zarówno porozumienie o wolnym handlu z Kanadą, jak i stowarzyszeniowe z Turcją zasadniczo nie zapewniają obywatelom unijnym prawa do podejmowania pracy w obu tych krajach, a Kanadyjczykom i Turkom prawa do pracy w UE. Niemniej jednym z celów układu o wolnym handlu z Kanadą jest ułatwienie czasowej wymiany kluczowych pracowników: specjalistów i wysokich rangą menedżerów.

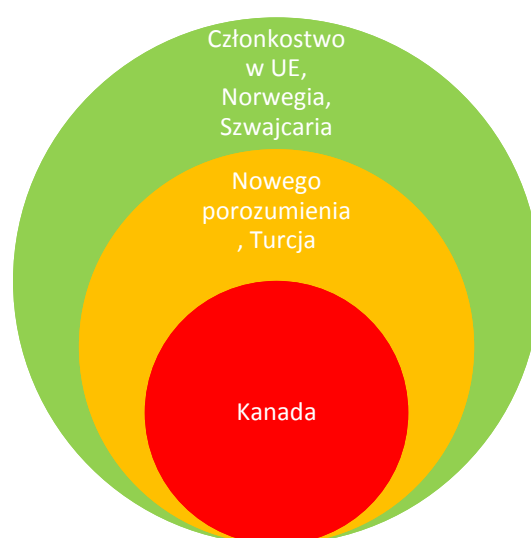
Prawo tureckich obywateli do przenoszenia się do UE, aby podjąć tam pierwszą pracę regulują przepisy kraju zatrudniającego, chyba że są to członkowie rodziny obywatela Unii. W takim przypadku korzystają z takich samych praw jak on/ona.

Ponadto, po przepracowaniu legalnie co najmniej roku w jednym z krajów Wspólnoty, tureccy pracownicy zaczynają nabywać kolejne prawa pracownicze w UE.

Rys 3: Prawo do pracy



Rys 4: Prawa do zabezpieczenia społecznego



Istnieją trzy modele korzystania z **praw do zabezpieczenia społecznego**. Warianty norweski i szwajcarski obejmują całość unijnego prawodawstwa o koordynacji praw do zabezpieczeń społecznych, co zapewnia korzyści zarówno unijnym obywatelom mieszkającym w obu krajach, jak i Norwegom oraz Szwajcarom rezydującym w UE. Nowe porozumienie dla Wlk. Brytanii pozwalałoby brytyjskiemu rządowi ograniczyć świeżo przybyłym na Wyspy imigrantom unijnym dostęp do zasiłków, przy czym obywatele brytyjscy mieszkający w UE nie podlegaliby automatycznie takim restrykcjom. Umowa stowarzyszeniowa z Turcją również rozszerza korzyści płynące z unijnych przepisów o koordynacji zabezpieczeń społecznych na tureckich pracowników w UE. Mimo że regulacje te nie są jeszcze w pełni wdrożone, Wspólnota objęła nimi także obywateli krajów trzecich zamieszkałych w UE. Unijni obywatele mieszkający w Turcji nie korzystają w pełni z unijnych regulacji o koordynacji zabezpieczeń społecznych. Tymczasem porozumienie o wolnym handlu z Kanadą w ogóle nie uwzględnia zasad koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych. Dlatego prawa unijnych obywateli do zabezpieczeń społecznych w Kanadzie określają wyłącznie kanadyjskie przepisy prawne, a Kanadyjczyków w UE – regulacje krajów, w których pracują lub rezydują, pod warunkiem, że są one zgodne z unijnymi przepisami o koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych.

Omawiane scenariusze przewidują dwa poziomy realizacji unijnej swobody **prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług** w UE oraz przestrzegania **przepisów o ochronie konsumentów i pasażerów**. Tylko członkostwo w Unii oraz wariant norweski zapewniają obywatelom prawo do zakładania firmy w innym kraju w celu prowadzenia ciągłej działalności zawodowej lub do świadczenia usług na zasadach tymczasowych. Członkostwo w Unii, a w przypadku Norwegii w EOG, zapewnia także dostęp do pełnego pakietu unijnych praw chroniących konsumentów i pasażerów. Nowe porozumienie z Wlk. Brytanią także nie uszczupliłoby tych praw.

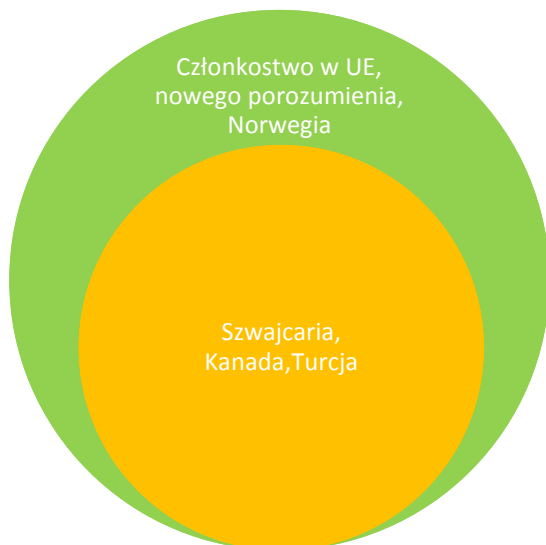
Dwustronne porozumienia ze Szwajcarią nie dają szwajcarskim firmom pełnej swobody zakładania i prowadzenia działalności w UE i vice versa. Umożliwiają jednak obywatelom unijnym samozatrudnienie w Szwajcarii w celu świadczenia usług zamieszkałym tam klientom. Szwajcaria dobrowolnie zgodziła się też przestrzegać niektórych unijnych przepisów chroniących konsumentów i w pełni wdrożyła unijny pakiet praw pasażerów linii lotniczych.

Umowa o wolnym handlu pomiędzy UE a Kanadą umożliwia firmom i osobom fizycznym transgraniczny handel usługami, choć niektóre wrażliwe sektory gospodarki są z niego wyłączone. Kanadyjskie przedsiębiorstwa, które chcą świadczyć usługi i dostarczać towary w UE oraz firmy unijne w Kanadzie, muszą przestrzegać stosownych przepisów konsumenckich w każdym z krajów, gdzie prowadzą działalność. Unijne prawa chroniące konsumentów nie ograniczają się jedynie do obywateli Wspólnoty, ale obejmują także osoby kupujące towary bądź usługi w UE, np. kanadyjskich czy tureckich obywateli mieszkających w Unii. Kanada nie jest zobowiązana przestrzegać unijnego pakietu praw pasażerów linii lotniczych, choć te stosują się do pasażerów podróżujących z kanadyjskimi przewoźnikami, gdy podróż rozpoczyna się na terenie EOG, jak również do wszystkich przewoźników lotniczych z Kanady posiadających ważną licencję na prowadzenie działalności w jednym z krajów EOG.

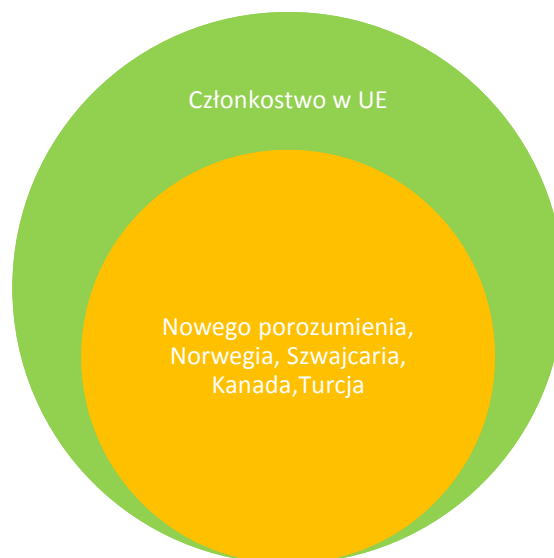
Porozumienie stowarzyszeniowe z Turcją zawiera postanowienia odnośnie prawa do zakładania działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług, ale nie zostały one jeszcze wprowadzone w życie. Obecne warunki, na jakich tureccy obywatele mogą zakładać działalność gospodarczą i świadczyć usługi w jednym z krajów unijnych, określają przepisy poszczególnych państw członkowskich Unii, podobnie jak tureckie regulacje określają warunki, jakie muszą spełniać unijni obywatele chcąc prowadzić działalność biznesową w Turcji. W dziedzinie ochrony praw konsumentów Turcja próbuje dostosować swoje przepisy do rozwiązań unijnych. Przyjęła np. regulację dotyczącą praw pasażerów linii lotniczych wzorowaną na pakiecie praw przysługujących pasażerom w Unii.

Przepisy unijne chronią także pasażerów podróżujących na pokładach samolotów lądujących w Turcji, a rozpoczynających podróż w jednym z krajów EOG.

Rys. 5: Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony konsumenta i pasażera

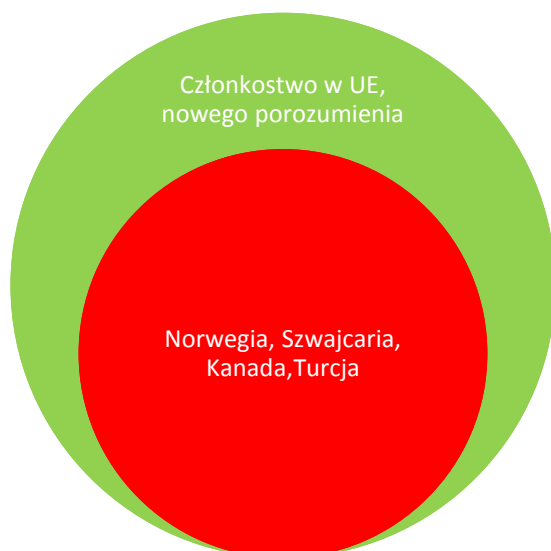


Rys 6: Prawo do niedyskryminacji

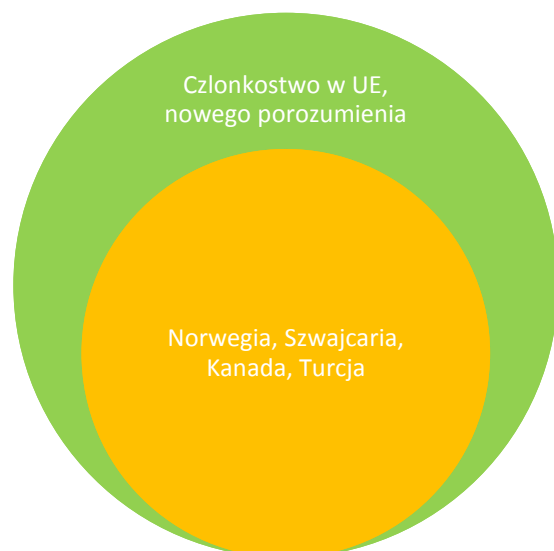


Prawo do niedyskryminacji z powodu narodowości, rasy, pochodzenia rasowego lub etnicznego, religii lub wiary, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej gwarantowane jest w całej rozciągłości jedynie w przypadku członkostwa w Unii. We wszystkich pozostałych scenariuszach istnieją wzajemne zobowiązania zakazujące dyskryminacji obywateli poszczególnych krajów oraz UE, przede wszystkim na gruncie narodowości. Nie znajduje jednak zastosowania większość instrumentów prawnych mających na celu aktywne zwalczanie dyskryminacji.

Rys. 7: Prawo do głosu i inne prawa polityczne



Rys. 8: Dostęp do unijnych instytucji



Prawo do głosu oraz prawa polityczne (w tym prawo do kandydowania oraz głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego oraz w wyborach lokalnych, opieki konsularnej zagranicą ze strony innego państwa Unii oraz do udziału w Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej) są ograniczone do członkostwa w UE. Nowe porozumienie z Wlk. Brytanią też by ich nie ograniczało. Natomiast w żadnym z pozostałych

scenariuszy obywatelom innych krajów mieszkającym w Unii i vice versa, prawa takie nie przysługują, gdyż są one uzależnione od posiadania unijnego obywatelstwa.

Pozostaje jeszcze do omówienia kwestia nazwana w tym opracowaniu „dostępem do unijnych instytucji”. Chodzi tu o prawo obywateli do wchodzenia w interakcję z unijnymi instytucjami, pisanie petycji do parlamentu europejskiego, składania skarg do Komisji Europejskiej, domagania się dostępu do publicznych dokumentów unijnych lub, w przypadku niewłaściwego zarządzania przez unijne instytucje, dochodzenia odszkodowań u Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Wyżej wymienione prawa pozostałyby nienaruszone w scenariuszu nowego porozumienia dla Wlk. Brytanii. Ponadto, mogą one być egzekwowane przez obywateli każdego kraju spoza UE, pod warunkiem, że mieszkają oni na jej obszarze. Za wyjątkiem modelu norweskiego, pozostałe scenariusze nie gwarantują prawa do korespondencji z krajowymi instytucjami obywatelom Unii mieszkającym w Szwajcarii, Kanadzie lub Turcji.

Wnioski

Jak wykazaliśmy w naszej analizie, nie istnieje obecnie „najlepsza alternatywa” dla członkostwa w Unii, która zachowywałaby wszystkie prawa, jakimi cieszą się unijni obywatele w Wlk. Brytanii oraz Brytyjczycy w UE. W każdym z prezentowanych scenariuszy, prawa te są gwarantowane w różnym stopniu. Podczas negocjacji dotyczących wyjścia ze Wspólnoty, konieczne będzie zatem ustalenie, które z nich należy utrzymać. Co istotne, niniejsze opracowanie analizuje jedynie istniejące modele porozumień, jakie zostały zawarte między UE a innymi krajami. Nie można zatem wykluczyć, iż w trakcie negocjacji nt. wyjścia Wlk. Brytanii z Unii, pod uwagę brane będą inne rozwiązania. Choć scenariusze „miękkiego Brexitu” zakładające zachowanie pełnego lub prawie pełnego swobodnego przepływu osób wydają się obecnie mało realistyczne, należy dążyć do wszelkich starań, by ochronić nabyte prawa obywateli Unii w Wlk. Brytanii oraz prawa Brytyjczyków zamieszkających w innych krajach Wspólnoty w obliczu niepewnej sytuacji prawnej, z jaką obu tym grupom przyszło się obecnie mierzyć.

Ponadto, należy omówić rozwiązania ułatwiające przepływ i wymianę osób pomiędzy Unią a Wlk. Brytanią, biorąc pod uwagę fakt, że swoboda przemieszczania się jest wciąż postrzegana jako najbardziej pozytywne osiągnięcie Unii przez obywateli w całej Unii, w tym także w Wlk. Brytanii⁴.

Podsumowując, bez względu na to, jaki ostatecznie model współpracy zostanie wybrany, decyzja powinna zapaść po wcześniejszych konsultacjach z obywatelami, partnerami społecznymi oraz parlamentarzystami, a

⁴ Komisja Europejska (2016), „Public opinion in the European Union” (Opinia Publiczna w Unii Europejskiej), *Standard Eurobarometer* 86, Autumn 2016, p.25. Dostępne online: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/76422>.

nie przyjęta ogólnie przez rządy bez właściwego uwzględnienia obaw tych, którzy najbardziej odczują jej skutki, czyli obywateli Europy.

Dostęp do funduszy unijnych: Główne ustalenia

Druga część opracowania analizuje wpływ Brexitu na dostęp organizacji z siedzibą w Wlk. Brytanii do funduszy unijnych. Pod uwagę brane są wyżej przedstawione scenariusze oraz dwa dodatkowe. Pierwszy z nich dotyczy krajów sąsiadujących z państwami członkowskimi, które ze względu na bliskość Unii cieszą się uprzywilejowaną pozycją, jeśli chodzi o dostęp do unijnych środków, w porównaniu z innymi, bardziej oddalonymi regionami. Drugi scenariusz dodatkowy dotyczy unijnych programów rozwojowych i współpracy, których głównymi beneficjentami są kraje rozwijające się.

Z naszej analizy wynika, że Brexit nie powinien mieć dramatycznych konsekwencji dla dostępu do unijnych środków publicznych, o ile Wlk. Brytania zgodzi się dalej wpłacać swoją składkę do unijnego budżetu tak, by brytyjskie organizacje i obywatele mogli dalej uczestniczyć w unijnych programach zapewniających wsparcie finansowe. Można to osiągnąć w wyniku wszechstronnego porozumienia, które zapewniłoby Wlk. Brytanii udział w większości unijnych projektów lub bilateralnych ustaleń z UE odnoszących się do konkretnych programów. Programy unijne, z jakich Wlk. Brytania zostałaby automatycznie wykluczona wiązałyby się ze wsparciem finansowym płynącym z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, oraz ze wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa, które są dostępne wyłącznie dla krajów członkowskich.

Tym niemniej, mając na uwadze ostatnie referendum w Szwajcarii wzywające do wprowadzenia ograniczeń w imigracji obywateli UE do tego kraju, wprowadzenie restrykcji w swobodnym przepływie osób lub jego całkowite odrzucenie, mogłoby oznaczać wykluczenie brytyjskich organizacji z uczestnictwa w niektórych programach pomocowych na obowiązujących obecnie warunkach.

Niezależnie od formuły, jaka zostanie ostatecznie przyjęta, we wspólnym interesie Wlk. Brytanii oraz Unii leży to, by ta pierwsza dalej dokładała się do unijnego budżetu, tak by zarejestrowane na Wyspach brytyjskie przedsiębiorstwa mogły nadal uczestniczyć w unijnych projektach, współpracując przy ich realizacji z partnerami unijnymi.

Więcej informacji na temat różnych modeli uczestnictwa w unijnych programach finansowania znaleźć można w pełnej wersji niniejszego opracowania.

Osiem miesięcy po unijnym referendum w Wlk. Brytanii szczegóły przyszłych relacji tego kraju z UE pozostają nieznane. W tym czasie powstało kilka opracowań analizujących ekonomiczne następstwa Brexitu, ale nie ma żadnego, które poddałoby wnikliwej analizie konsekwencje dla praw niemal 4,5 mln mieszkańców Unii najbardziej dotkniętych wyjściem Wlk. Brytanii ze Wspólnoty. Chodzi o obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie oraz Brytyjczyków żyjących w innych krajach Unii. Celem niniejszego opracowania jest nakreślenie różnych scenariuszy oraz ich skutków prawnych dla obywateli, tak by mogli oni zidentyfikować najlepsze, z ich punktu widzenia, rozwiązanie, a co za tym idzie lobbować za nim u swoich politycznych przedstawicieli zarówno przed, jak i w trakcie negocjacji w sprawie Brexitu.

