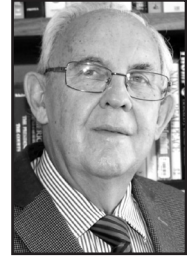


Brexit se politieke en ekonomiese nagevolge en historiese realiteite*

Brexit's political and economic consequences and historical realities

RIAAN EKSTEEN

Senior Research Associate
Faculty of Humanities
University of Johannesburg
E-pos: reksteen@swakop.com



Riaan Eksteen

RIAAN EKSTEEN was vir 27 jaar lid van Suid-Afrika se Buitelandse Diens. Hy beklee in daardie tyd verskillende poste en dien in verskillende hoedanighede in die Buitelandse Ministerie. Gedurende 1964-67 is hy in die Namibiese afdeling gemoed met SA se betrokkenheid in die hofspraak by die Internasionale Geregshof in Den Haag; hy is ook agtereenvolgens hoof van die VN- en Namibiese afdeling (1973-76) en van Beplanning (1981-93). Hy dien vanaf 1968-1973 by die SA Ambassade in Washington, DC. Voorts is hy vir 12 jaar ambassadeur en hoof van die Missie by die VN in New York (1976-1981); Namibie (1990-1991); VN Geneve (1992-1995) en Turkye, insluitend Azerbaïjan, Kyrgyzstan; Uzbekistan en Turkmenistan. Hierdie laasgenoemde aanstelling is deur President Mandela gemaak. Hy was ook Direkteur-generaal van die Suid-Afrikaanse Uitsaaidiens (SAUK) van 1983 tot 1988 en politieke ontleder op die Johannesburgse Aandelebeurs (JSE) van 1988 tot 1990.

RIAAN EKSTEEN was a member of the South African Foreign Service for 27 years, during which time he held several posts in various capacities within the Foreign Ministry. From 1964-67 he served in the Namibian division, participating in South Africa's court case in the International Court of Justice in The Hague; he also successively held the positions of Head of the UN and Namibian divisions (1973-1976) and Head of Planning (1981-1983). In addition, from 1968-1973, he was stationed at the South African Embassy in Washington, DC; subsequently, he was Ambassador and Head of Mission for 12 years at the U.N. New York (1976-1981); Namibia (1990-1991); U.N. Geneva (1992-1995); and Turkey, including Azerbaijan, Kyrgyzstan, Turkmenistan and Uzbekistan (1995-1997). The latter ambassadorial assignment being endorsed by President Nelson Mandela. He is also a former Director-General of the South African Broadcasting Corporation.

* Gebaseer eerstens op 'n tesis getiteld "The Role of the High Courts of the United States of America, South Africa and the European Union in Foreign Affairs" waarvoor die doktorsgraad deur die Universiteit van Johannesburg in Oktober 2018 toegeken is en wat nou in 'n boek verwerk is met die titel *The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs* en gedurende Julie 2019 in Europa vrygestel word. Tweedens op 'n toespraak oor Brexit wat tydens die "Commonwealth Lawyers Association" se jaarkonferensie in Livingstone, Zambië, op 10 April 2019 gelewer is. As opvolgartikel (kyk Eksteen 2019) fokus die huidige skrywe op die onderhandelinge rondom Brexit en spesifiek op die VK se afkeer in die Europese Geregshof en die gevolge daarvan.

ABSTRACT***Brexit's political and economic consequences and historical realities***

In an attempt to determine the significance of Brexit, I analyse both the internal (national) and international consequences of Prime Minister (PM) Theresa May's ongoing attempts at negotiating the United Kingdom's (UK's) withdrawal from the European Union (EU).

At the time of writing this article (May 2019), it has become clear that Brexit is a foreign-policy issue for the rest of Europe. In London, however, it revolves primarily around a battle for domestic power and the survival of the UK as a political unit. Seldom before has the impact of domestic affairs on foreign affairs been so vividly demonstrated as in the case of political divisions in the UK driving foreign-policy positions on Brexit and, in particular, PM May's hard line position with respect to the European Court of Justice (ECJ). Because of this fixation on and preoccupation with the ECJ the UK views many of its position points through this ECJ-prism. The issue of the Irish border touches the soul of the UK. The continuation of its four united entities is at stake. As are peace arrangements that have lasted now for more than 30 years. Of all the remaining EU countries the Republic of Ireland (RI) will experience the consequences of Brexit the most – in whatever shape or form it materialises. The emergence of the Irish backstop border issue as a deal breaker during the parliamentary debates on Brexit in the latter part of 2018 caused havoc. In the final analysis Brexit is not just about tariffs or trade and their consequences: it is about history, and making sure it is not repeated. This is a real concern. The backstop was an attempt to avoid renewed instability in Northern Ireland (NI) and is an effort to avoid a hard border between the RI and NI. Opponents argue that it could keep the UK trapped in the EU's customs union and keep the UK enmeshed in the EU.

The siren call of the Brexit campaign was for the UK to “take back control”. It was stubbornly determined to regain its distinctive identity in the world, how it chooses to proceed in the world and to formulate a previously untested approach. To achieve that PM May adopted a hard line approach to Brexit. She drew red lines and endorsed previous ones. Each one of them – and the one on the ECJ in particular – was incompatible with the relationship between the UK and the EU. But, she drew them nevertheless. More so in an effort to appease the anti-EU wing of her party. Brexiteers mobilised around the slogan of regaining control which then became a policy objective. Three years later nobody was in control. The failure to take back control was due to the PM failing to take and keep control. With her laid down contradictory red lines, breaking them was inevitable.

Removing the UK from the purview of the ECJ is a delicate and sensitive issue with questions being raised over whether the UK can totally sever all ties with the Court without harming relations with the EU. The reasons why any future relationship with the EU will be nearly impossible without the Court are equally numerous. Whatever position the UK adopted it would not escape ECJ-related consequences. Considered from PM May's hard line standpoint on the Court it was a fact that she could hardly bear to contemplate.

The EU has one common purpose. Foremost, it was determined to ensure that its Court continues to be the protector of all that have been created by the Union for the well-being of its Member States and their citizens, whether the negotiations with the UK succeeded or failed. European integration has brought peace and prosperity to Europe and allowed for an unprecedented level of cooperation on matters of common interest in a rapidly changing world. For the EU economic and political integration are intertwined and have been advanced and enhanced by the ECJ. PM May's red line on the ECJ overshadowed the negotiations and caused her headaches both internally and with the EU. Her negotiations with the EU on this

issue and other crucial matters required patience, diplomatic ability and skill, together with an in depth understanding of the workings of all the EU institutions. The UK displayed no sign of any of these qualities.

The Withdrawal Agreement, which PM May negotiated would be legally binding once it was approved by the UK Parliament and EU Members and ratified by the EU Parliament. It will thereafter govern the terms of the UK's departure from the EU. Its draft provisions include a transition period ending on 31 December 2020. Coupled with this Agreement is the non-binding Political Declaration. It details the UK's longer-term relationship with the EU. It envisages an ambitious, broad, deep and flexible partnership.

On Brexit the EU stands united as never before; the UK is regarded simply as a divisive entity. To exacerbate matters, the UK government consistently underestimated the EU's resolve to stay united. Furthermore, it tried and failed dismally to drive a wedge between Member States and the EU Commission. Its Ministers misled themselves and the public in the UK into believing that the continentals would cave in because of their trade surplus with the UK. Ministers were either not briefed or ignored briefings on critical core features of the EU that conditioned the latter's approach and drove its ambition to stay united and speak with one voice. Seldom before have 27 States acted in such unison. By contrast, divisiveness characterised the UK's performance.

UK officials knew right from the start that a leaving state was required to accept the EU position as the basis for the talks. In the Brexit talks, it was 27 to one. But their Ministers and not least of all their PM gave the impression that the UK had equal political weight to the EU in the negotiations. They minimised the difficulties. They implied the talks would be a walkover. When reality dawned, they accused the EU of stubbornness and unwillingness to cooperate. They questioned the good faith of their EU interlocutors. When they were not doing that they cried victory after every encounter with the EU negotiators. It would serve the UK well to approach the new round of negotiations with a new frame of mind so as to give substance to a future relationship with the EU. One that would treat their European counterparts as worthy negotiating partners and not as foil for use in domestic politics.

KEY WORDS: Dead lines, red lines, European Arrest Warrants, European Court of Justice, European integration, European Union, Irish backstop, Jurisdiction, Parliament, Political Declaration, Prime Minister May, Territorial integrity, White Papers, Withdrawal Agreement

TREFWOORDE: eerste minister May, Europese lasbriewe, Europese Geregshof, Europese integrasie, Europese Unie, Ierse terugval-opsie, jurisdiksie, onttrekkingsooreenkoms, Parlement, politieke verklaring, rooilyn, sperdatums, territoriale integriteit, voorwaardes, witskrifte

OPSOMMING

Hierdie oorsigartikel is nie 'n kronologiese weergawe van alles wat rondom Brexit gebeur het nie. Dit gee eerder die hoofemas weer wat op hul beurt onvermydelik lei tot duplikasie van verwysings en gevolgtrekkings in sekere gevalle.

Waar Brexit vir die Europese Unie (EU) 'n ernstige buitelandse beleidsonderwerp is, gaan dit vir die Verenigde Koninkryk (VK) amper meer oor 'n oorlewingstryd om binnelandse politieke mag en die voortbestaan van die VK as 'n politieke eenheid. Die impak van binnelandse aangeleenthede op buitelandse beleid word gedemonstreer deur eerste minister May

se onversetlike standpunt oor die Europese Geregshof (EG).¹ Die VK ervaar die EG as ’n soewereiniteitsbedreiging. Daarom is die weskroep van die Brexit-veldtog vir die VK om “weer volle beheer terug te kry”. Om die VK van die EU se menige instellings en beleidsvoorskrifte los te maak en te organiseer, sou altyd ’n moeilike taak wees. Die aanvanklike pogings om volle betekenis aan Brexit te gee en ook ’n toekomstige verhouding met die EU te bewerkstellig – een sonder die EG se betrokkenheid – is kil deur die Europese gespreksgenote ontvang. Aangesien die eerste minister se ononderhandelbare voorwaardes en rooilyne dwaaslik en teenstrydig neergelê is, was dit onvermydelik dat hulle nie sou steekhou nie. Dat die EG in die proses sou verdwyn, was wensdenkery aan die kant van die VK. Daarenteen was die EU nou meer vasberade dat geen voorstel wat die EG se rol minimaliseer, nog minder die Hof se betrokkenheid uitsluit, oorweeg sou word nie. Om die VK se oordrewe fokus op die EG te verstaan, is dit belangrik om die gebeure voor en na die referendum in ag te neem.

INLEIDING

Die EU het uit die staanspoor die agenda vir die onderhandelinge ferm neergelê. Waarmee saamgestem sou word, sou beperk wees. Die EU was vasbeslote om die waarde van lidmaatskap vir sy lede te behou. Afwatering van al die kompromieë wat sorgvuldig oor baie dekades gemaak is, is verhoed. Na twee jaar van onderhandeling het dit duidelik vir die VK geword dat dit nie moontlik is om die EU en sy Hof te skei nie en dat laasgenoemde steeds ’n prominente rol sal speel in die interpretasie van alle verdrae en wetgewing wat die Unie vorm en in stand hou en wat sodoende dus ook ’n bepalende invloed op buitelandse aangeleenthede uitoefen en wat lidstate nog altyd aanvaar en onvoorwaardelik gehoorsaam.

Die eise wat aan mev. May gestel is om Brexit meer presies te definieer sonder om net haar slagspreuke tot vervelens toe te herhaal, het ondraaglik begin word. Onstuimige politieke storms het oor haar onderhandelingspogings en aanbieding van oplossings losgebars. Om aan die referendum te voldoen, het nou nie meer so maklik gelyk nie, en sy is meermale polities verwond. Dit het alles daartoe gelei dat sy later eerder verdra as aanvaar is. Selfs groter struikelblokke het aan die begin van Desember 2018 voorgelê, waarvan baie na die eerste maande van 2019 oorgespoel het. Die Parlement se betrokkenheid het ook nie juis gehelp nie. Drie maal is haar onttrekkingsooreenkoms afgestem en vir die eerste keer in parlementêre geskiedenis is ’n eerste minister gerepudieer. In die plaaslike verkiesings wat aan die begin van Mei 2019 dwarsdeur die hele VK gehou is, is die Konserwatiewe Party swaar gestraf. Brexit was die oorsaak dat kiesers se geduld opgeraak het met die oneindige gesloer om dit af te handel.

Oor Brexit staan die EU verenig soos nog nooit vantevore nie. Die VK bly ’n skerp verdeelde entiteit en onderhandelingsvennoot en sy regering het deurgaans die EU se vasberadenheid onderskat om verenig te bly.

The EU has a long track record of conducting wide-ranging negotiations. It has developed a complex decision-making process that reflects years of fine tuning. A large part of this process involves continually consulting a multitude of actors both within and outside of EU institutions. This has helped to ensure that, as much as is possible, the EU speaks with one voice when negotiating with third parties.²

¹ Hierdie standpunt het sy as ’n rooilyn (“red line”) gestel wat sy nie bereid was om oor te steek nie.

² Durrant et al. (2019:16).

Die situasie het nog nooit so beroerd gelyk soos tans met die sperdatum van 31 Oktober 2019 in sig nie. Die VK sien nie kans vir 'n geen-ooreenkoms nie en die Parlement ondersteun ook nie 'n ander plan nie. Die VK sal nie 'n sterk genoeg argument vir verdere uitstel kan aanbied nie. Dit is selfs twyfelagtig of die tussentydse sperdatum van 23 Mei 2019 haalbaar gaan wees wanneer eerste minister May aan die EU moet verslag doen oor haar pogings om die ooreenkoms goedgekeur te kry soos wat die EU op aandrang van die Franse President bepaal het.

Dit is onduidelik watter van die onderskeie buitelandse beleidsaspekte van die EU en VK na Brexit prioriteit sal geniet. Eerste minister May se buitelandse beleid is deur Brexit verswelg, en dit begin lyk asof die VK uit internasionale debatte getree het, terwyl die wêreld 'n tragiese mislukking van diplomatie aanskou het. Die verlies aan geloofwaardigheid was tasbaar. Vrae oor die voortgesette geo-strategiese waarde van die VK het begin opduik. Die VK gaan nie noodwendig in 'n sterker posisie wees as wat dit was nie of wat voorstanders van Brexit die heelyd voorgegee het dit sou wees nie. Die EU gaan ook nie aan gevolge ontsnap nie.

Van al mev. May se rooilyne en haar aanvanklike ferm standpunt dat "Brexit beteken Brexit" het nog niks gekom nie. Die rede hiervoor is voor die hand liggend. Sy het haar rooilyne gestel en verkondig sonder dat sy die werklike implikasies van elkeen afsonderlik en almal gesamentlik deur dink en begryp het.

Binne enkele weke het die hele Brexit-proses ontrafel. Die eerste minister se nalatenskap lê aan skerwe. Sy en haar regering sal beslis nie onthou word vir enige bepalende gebeure of oomblikke nie, maar eerder vir 'n reeks foute wat gelei het tot die mees katastrofiese mislukking in die geskiedenis van die VK die afgelope sewe dekades, naamlik Brexit.

Vir die VK en die EU was die Brexit-proses in Mei 2019 nog steeds 'n onverkwiklike ondervinding. Vir buitelanders was dit 'n pynlike ervaring om eerste minister May se halsstarrige optredes en die VK-parlement se betrokkenheid wat net tot meer verwarring en chaos bygedra het, gade te slaan. Om nie van die binnegevegte in mev. May se eie party te praat nie. Dat die EU uiters gefrustreerd met haar en die hele proses is, verbaas eintlik niemand nie.

Meer as 1 000 dae na die referendum wat die regering opdrag gegee het om die EU te verlaat en maande na die eerste sperdatum van 29 Maart 2019 wat die VK-regering self gestel het om daaraan te voldoen, is die VK se toekomsverhoudinge met die EU onduideliker as ooit. Nuwe spertye is neegelê en steeds is daar geen duidelikheid oor wanneer en óf die VK die EU wel gaan verlaat nie. In meer as twee jaar kon die VK met sy hardkoppige mev. May, wat verbeelding, buigbaarheid, flair en geskiktheid kortkom, nie daarin slaag om 'n oplossing te vind wat vir die Parlement aanvaarbaar was nie. Eerste minister May regeer wel, maar haar party is onregeerbaar. Haar kabinet is ontevrede en onbedwingbaar. Hulle luister nie na haar nie, maar dank haar ook nie af nie. Hulle bedank net een na die ander, en meer as 15 het al haar kabinet verlaat. Die stortvloed van parlementêre stemmery het allermins tot 'n oplossing bygedra. Dit het geen duidelikheid gebring nie maar eerder bygedra tot 'n gekkehuis van verwarring.

Cabinet collective responsibility has broken down. The Prime Minister has struggled to unify her Cabinet, leading to repeated paralysis on key issues. Theresa May's Government has set records for ministerial resignations, but the extent to which she has been forced to tolerate dissent without being able to remove ministers has been even more striking. ... The two-party system is under threat. Brexit has divided both main parties, with neither managing to reach an internal consensus on how to leave the EU.³

³ Lloyd (2019:5).

Vir die EU is Brexit 'n ernstige buitelandse beleidsonderwerp. In Londen gaan dit amper meer oor 'n stryd om binnelandse mag en die oorlewing van die VK as 'n politieke eenheid. Selde voorheen is die impak van binnelandse kwessies op buitelandse aangeleenthede so duidelik gedemonstreer soos in die geval van die politieke verdeling in die VK se buitelandse beleidsposisies oor Brexit, en in besonder die eerste minister se rooilyn oor die EG. As gevolg van hierdie preokkupasie met die Hof beskou die VK baie van sy standpunte deur die EG-prisma. Dan sny die kwessie van die Ierse grens ook diep aan die VK. Die voortsetting van sy vier verenigde entiteite is op die spel, asook die vredesooreenkomste wat oor meer as 30 jaar strek. Uit al die oorblywende 27 EU-lidlande sal die nagevolge van Brexit die Republiek van Ierland (RI) die meeste raak – in watter vorm dit ook al uiteindelik materialiseer. Die verskyning van die Ierse terugval-opsie (“Irish backstop”) as ooreenkomstreker gedurende die parlementêre debatte oor Brexit later in 2018 het chaos veroorsaak. Uiteindelik gaan Brexit nie net oor tariewe of handel en die gevolge daarvan nie: dit gaan oor geskiedenis en die versekering dat dit nie herhaal word nie. Dit is 'n wesenlike bekommernis. Die Ierse terugval-opsie was 'n poging om hernieude onstabiliteit in Noord Ierland (NI) en 'n harde grens tussen die RI en NI te vermy. Opponente voer aan dat dit die VK in die EU se doeane-unie, en uiteindelik die EU, sal vaskeer. Dit is juis waarop mev. May onvermydelik afstuur, indien sy aan die samesprekingseise voldoen van haar Arbeidsparty-mededinger en leier van die amptelike opposisie, Jeremy Corbyn, met wie sy in April 2019 onverwags in gesprek begin tree het om 'n aanvaarbare oplossing vir Brexit te vind.

Maar Brexit skep ook vrae en uitdagings vir Skotland en sy toekomstige status en bande met Engeland wat terugdateer tot die Unie van die Krone in 1603 en die “Acts of Union” in 1707. In die referendum van September 2014 het die Skotte met 'n aansienlike meerderheid gestem om in die VK te bly, maar in die referendum oor Brexit twee jaar later, het 62% van kiesers in Skotland (insluitend die meerderheid in alle distrikte) verkies om in die EU te bly. Tydens parlementêre debatte oor haar ooreenkoms met die EU, het mev. May heelwat skerp woordewisseling met die Skotse parlamentslede gehad. Dit het beslis nie haar gewildheid onder hulle en die Skotte in die algemeen versterk nie en laasgenoemde se geduld begin al minder raak. Die sentimente wat Harris uitspreek, word al hoe meer gehoor:

If the three-year saga of Brexit tells us anything, it is that the United Kingdom is irretrievably breaking apart. Beyond the glaring fact that Scottish and English politics now have almost nothing in common, there is a deep sense that Brexit is testing some of the UK's already-fragile institutions to destruction.... The Scottish body politic displays precious few of the ailments that have so disfigured debate in England. ... In that context, the case for splitting away from England is easier to make than ever, and when first minister Nicola Sturgeon spoke last week to the Scottish parliament, she did a pretty eloquent job. “Scotland should be a thriving and driving force within Europe,” she said. “Instead we face being forced to the margins”. Independence, she went on, “would mean that decisions against our will and contrary to our interests cannot be imposed on us by Westminster”.⁴

Die woorde van die Skotse volkslied kry nuwe betekenis wanneer hulle sing dat die Engelse Koning, Edward II, huiswaarts moet keer om te gaan herbesin toe hy na sy nederlaag teen *Robert the Bruce* in 1314 verdryf is. Uiteindelik moet daar besef word dat die gevolge van Brexit moontlik die einste struktuur van die Unie kan destabiliseer. Tony Blair, 'n voormalige

⁴ Harris (2019).

eerste minister, het kampvegters vir Brexit aan die einde van April 2019 hewig blameer dat hulle hierdie Unie onder te veel spanning plaas.⁵ In 'n onderhoud rig hy die volgende waarskuwing:

Brexit places the Union of the United Kingdom at risk, with politicians “underestimating the struggle” that will follow if the UK leaves the European Union.⁶

Nadat die VK die moeilike pad gestap het met die samestelling van wesenlike voorstelle om volle betekenis aan Brexit te gee, is die aanvanklike pogings om hierdie toekomstige verhouding met die EU, wel sonder die EG se betrokkenheid, te struktureer kil afwysend deur Europese gespreksgenote ontvang. Tydens die gebeure van Julie 2018, met die publikasie van die tweede Witskrif oor die VK se toekomstige verhouding met die EU, is die hele kwessie van die EG na vore gebring. In November 2018 het eerste minister May die onttrekkingsooreenkoms afgehandel. Daarin is nou verskeie rolle vir die Hof in 'n toekomstige verhouding tussen die VK en die EU uiteengesit. Die insluiting van hierdie verwysings na die EG het egter net meer probleme vir mev. May geskep. Daarbenewens het die Ierse terugval-opsie nie net verdere omstredenheid in die VK veroorsaak nie, maar ook beroeringe in beide die RI en in NI tot gevolg gehad. Die ooreenkoms het ook die £40 miljard-betaling van die VK aan die EU en die regte van EU-burgers in die VK en Britse burgers in EU-lande gedek. Daarby het dit die oorgangperiode van 21 maande waartydens die VK die EU se reëls moet gehoorsaam, maar wel lidmaatskap van sy instellings verloor, uiteengesit. Die onttrekkingsooreenkoms moes deur die VK-Parlement en bepaalde EU-instellings aanvaar word voor die VK die EU met 'n ooreenkoms verlaat. Voor 29 Maart 2019 het die ooreenkoms drie noodlottige nederlae in die Britse Laerhuis gely. Daar is nie gestem vir die politieke verklaring wat terselfdertyd as die onttrekkingsooreenkoms onderhandel is nie. Die verklaring spreek die aard van die verhouding tussen die EU en die VK in die era na Brexit aan en vorm die basis van toekomstige gesprekke om onder meer handelsbande te vestig. Durrant rig die volgende waarskuwing oor hierdie volgende fase om Brexit af te handel:

Those negotiations will be more complicated and wide-ranging than the first phase; covering trade and security co-operation, and involving issues as diverse as fisheries and financial services, intelligence sharing and intellectual property, student exchanges, and sanitary and phytosanitary regulation. Even if the UK leaves with no deal, it will still need to talk to its nearest neighbour and most important trading partner.⁷

Die oorangstigtheid waarmee die VK Brexit wil afhandel, kan uiteindelik weer tot allerlei probleme en mislukkings aanleiding gee.

The Government wants to start negotiating this relationship as soon as the Withdrawal Agreement is ratified. But there are many things it needs to consider before it can start the detailed negotiations required to convert the Political Declaration into a treaty that will be thousands of pages long. Given the extension of the Article 50 period to October, and the European elections, it is unlikely that negotiations will start before November 2019.⁸

⁵ O'Donoghue (2019).

⁶ Blair (2019).

⁷ Durrant et al. (2019:3).

⁸ Durrant et al. (2019:38).

Parlementslede was raadop en die proses het ingewikkelder geraak. Die VK is in verdere chaos en verwarring gedompel en aantygings van politieke oneerlikheid is teen die eerste minister gemaak. Brexit was nou bestem vir 'n lang vertraging. Die EU het nie eintlik simpatie met eerste minister May gehad vir haar pogings om die gemors wat die VK immers self geskep het, reg te stel nie. Op 10 April 2019 het 'n noodberaad van EU-leiers 'n VK-versoek vir verdere uitstel oorweeg. Vir die versoek om toegestaan te kon word, moes die VK verduidelik watter doel dit sal dien. Verdere uitstel is tot 31 Oktober 2019 verleen op voorwaarde dat eerste minister May op 23 Junie 2019 – enkele dae voor die verkiesing van die Europese Parlement – aan die EU verslag moet doen oor haar vordering om parlementêre goedkeuring vir haar voorstelle te bekom. Gevolglik is dit op daardie datum – drie jaar na die referendum – baie moontlik dat die VK steeds 'n lid van die EU gaan wees; gebruik sal moet maak van die tydperk tot einde Oktober 2019 om finaliteit oor die ooreenkoms te bereik; aan die verkiesing van die Europese Parlement moet deelneem; en tot die EU-begroting sal moet bydra. Anders verval die addisionele verlengtydperk en kom die VK se voortgesette lidmaatskap van die EU dadelik in gedrang. Sou mev. May egter die Parlement se goedkeuring vir haar onttrekkingsooreenkoms kry, kan die VK die EU enige tyd gedurende hierdie verlengde tydraamwerk verlaat.⁹

SPERDATUMS

Die jongste spedatum en die voorwaarde daaraan gekoppel, is op aandrang van die Franse President so bepaal. Hy was geensins oortuig van eerste minister May se argumente vir uitstel nie. Hy beskou Brexit as 'n groot mors van tyd vir die EU. Dit oorheers elke byeenkoms van die leiers van die EU en dit ontnem hom van geleenthede om sy eie agenda vir verdere en dieper integrasie in die EU te propageer. Tyd vir hom om 'n naam in die EU na te laat word min. Frankryk se posisie in die EU is wankelrig en nie alle lidlande steun sy planne vir verdere integrasie nie. Die stremming in die verhouding tussen President Macron en Bondskanselier Merkel van Duitsland is ernstig. Sy gaan ook nie meer veel langer op die toneel wees nie. Brexit laat die EU ook met 'n lang lys onbeantwoorde vrae vir beide politici en burgers regdeur die Unie. Indien hulle nie spoedig beantwoord word nie kan Europese politiek ook meer probleme ondervind. Brexit het anti-EU populiste wat binne die EU aktief is verder aangehits. Nasionalistiese politici dwarsdeur Europa het hul ambisies dadelik begin aanpas. Hul oogmerk is nie dat hul lande die EU moet verlaat nie maar eerder om veranderinge te weeg te bring waardeur die EU van binne ondergrawe en selfs vernietig kan word.

DIE EUROPESE GEREESHOF AS ONOORKOMELIKE STRUIKELBLOK IN VK-ONDERHANDELINGE

Die weskroep van die Brexit-veldtog was vir die VK om “weer beheer terug te kry”. Sodoende wil die VK sy unieke identiteit in die wêreld herwin. Om dit te bereik, het die eerste minister 'n onversetlike benadering tot Brexit ingeneem. Sy het rooilyne gestel en vorige standpunte hieromtrent beaam. Elkeen daarvan – veral die een oor die EG – was teenstrydig met die verhouding tussen die VK en die EU, maar, in 'n poging om die anti-EU faksie in haar party te paai, het sy dit nogtans gestel en daarmee volhard. Een van die ander hoofredes hoekom

⁹ Matthews (2019).

kiesers besluit het om die EU te verlaat, is die wydstrekkende aard van die EG en die sentiment dat dit heeltemal te veel in die sake van die VK inmeng en die daaglikse lewens van sy burgers beïnvloed het. Gedurende die VK se 45 jaar van EU-lidmaatskap moes die VK byna 19 000 EU-wette en regulasies inkorporeer. Die Lissabonverdrag van 2009 is die EU se grondwet. Dit beslaan 274 bladsye. Die VK het geen so 'n dokument nie.

Die aanhitters van Brexit het rondom hierdie slagspreuk van die terugwin van verlore beheer, wat uiteindelik 'n beleidsdoelwit geword het, gemobiliseer. Drie jaar later was niemand meer in beheer nie; eerste minister May het misluk om beheer te neem en te behou. Aangesien haar rooilyne dwaas en teenstrydig neergelê is, was dit onvermydelik dat dit onuitvoerbaar sou blyk te wees.

Die EU het uit die staanspoor aangedui dat dit waarmee hulle sou saamstem en wat hulle van die VK sou aanvaar, beperk was. Die EU was vasbeslote om die waarde van lidmaatskap vir sy lede te behou en die verwatering van al die kompromieë wat sorgvuldig oor baie dekades gemaak is, te verhoed. Boonop moet die afdwingingsmeganismes van die EG konsekwent toegepas word om enige ooreenkoms met die VK te ondersteun.¹⁰ Wat in gedagte gehou moes word, is dat so 'n ooreenkoms 'n wet van 'n instelling van die EU sal verteenwoordig.¹¹ Gevolglik sal dit binne die jurisdiksie van die EG val om die regsgeldigheid daarvan te hersien, die bepalinge te interpreteer en die eenvormige toepassing daarvan te verseker.¹² Vir mev. May was dit 'n gruwel.

Die moeilike taak was om die losmaking van die VK van die EU se menige instellings en beleidsvoorskrifte te bewerkstellig. Verwydering van die VK van die jurisdiksie van die EG is 'n delikate en sensitiewe kwessie wat die vraag laat ontstaan het of die VK ooit heeltemal bande met die Hof sal kan verbreek.¹³ Die redes waarom enige toekomstige verhouding met die EU sonder die Hof byna onmoontlik gaan wees, is talryk. Watter posisie die VK ook al inneem, sal daar nie aan EG-verwante gevolge ontkom kan word nie. In ag genome die onverbiddelelike standpunt van die eerste minister oor die Hof, was dit 'n feit wat sy skaars kon verdra. Sy het die vier hoekstene van die EU (vrye beweging van goedere, mense, kapitaal en dienste) geëgnoreer wat noukeurig oor baie dekades heen opgestel is en ten volle deur die EG ondersteun en afdedwing word as onverdeelbaar, onskendbaar en onvervreembaar.¹⁴ Sy wou slegs fokus op die behoud van bewegingsvryheid van goedere tussen die VK en EU – maar nie die ander drie nie. Terwyl dienste die grootste deel van die VK se ekonomie verteenwoordig, het die debat oor Brexit min aandag aan die behoeftes van hierdie erg diverse en gefragmen-

¹⁰ Hillion (2018:147).

¹¹ Die regsopinie van die EG se Advokaat-generaal Sharpston in 2016. In paragraaf 36 bevestig sy dat 'n EU eksterne ooreenkoms van die EU wel 'n wet van die Unie is.

¹² Hillion (2018:147).

¹³ Sir David Edward, 'n voormalige regter by die EG en een van die VK se mees gesiene regskeners, het die eerste minister veroordeel as onkundig oor Europese reg. Hy het gewaarsku dat die regering die gevaar loop om op 'n ramp af te stuur. Vir hom was dit 'n fout om die EG in Brexit-onderhandelinge te probeer uitskakel en as rooilyn te verklaar:

Of course, it was daft, frankly. The ECJ is not this big bogeyman. Why has Theresa May got this obsession in her head? ... She had failed to grasp the ECJ's role in upholding EU single market rules – something one of her Tory predecessors had understood. It is manifest PM May doesn't understand the working of the Court or of the single market. She does not totally accept the function of the ECJ, which Mrs Thatcher fully recognised, as the arbiter of the single market. (Rankin 2017)

¹⁴ Grasso (2018).

teerde sektor geskenk. Die gevolg van die verwaarlosing van hierdie sektor blyk duidelik uit die raming dat firmas in finansiële dienste reeds bykans US\$ 1,2 triljoen se bates vanuit die VK na Europa verskuif het.¹⁵ In die laaste kwartaal van 2018 het die VK reeds 'n krygskas van US\$ 146 miljard se buitelandse valutareserwes opgebou om die geldeenheid te beskerm en 'n moontlike valutastorm te oorleef in geval van 'n geen-ooreenkoms.

Dit was geen verrassing dat haar Chequers-plan van Julie 2018 wat die basis van die tweede Witskrif en die latere onttrekkingsooreenkoms gevorm het, onaanvaarbaar was nie. Die voorstelle wat in albei vervat is, was teenstrydig met die behoeftes en vereistes wat die EU gestel het. Dit is nie net ingewortel in die hele EU-sisteem nie, maar vorm ook die kern van die enkelmark ("single market"). Hierdie poging om die vier vryhede te verdeel, het nooit uitvoerbaar gelyk nie. Dit het die afkeer en verwerping van die eerste minister se Chequers-voorstelle aan beide kante, in die VK en in Europa, om verskillende redes tot gevolg gehad. Wrywing tussen die VK en die EU het verder toegeneem. Daarbenewens het die VK heengegaan om voor te stel dat die EU se doeanereëls toegepas moet word sonder dat hulle deel van die Unie se regsorde vorm. Dus wou die VK sy soewereiniteit terugkry, en sy eie wette beheer. Daarmee is van die EU verwag om beheer en toepassing van hul eie wette prys te gee. Hierdie eis was vir die EU uiteraard onaanvaarbaar.

Die tydsberekening en inhoud van eerste minister May se standpunt oor die EG is meer deur faksies in die regerende Konserwatiewe Party as deur die werklikheid bepaal. Sy het slagspreuke tot beleidstandpunte verhef, en hierdie strategie was rampspoedig. Toe die politieke stryery oor die Hof versterk, het dit duidelik geword dat die EG sy eie stel bepalings na die proses gebring het om finaliteit rakende Brexit te bewerkstellig – ongeag die aard van die uiteindelijke verhouding tussen die VK en die EU. Vir die EU was hierdie gevolge wesenlik en onvermydelik. Vir die VK was dit 'n kwessie van onderhandeling dat die EG geen rol in hul toekomstige verhouding met die EU sal speel nie. Daar was nie 'n oorkoepelende plan nie. Een van mev. May se kenmerkendste eienskappe wat haar uiteindelik in die steek gelaat het, was dat sy op 'n dag-vir-dag oorlewing staatgemaak het en geen langtermynstrategie gehad het om te volg nie. Twee vooraanstaande deskundiges oor internasionale verhoudings, Kahl en Brands definieer so 'n oorhoofse strategie as

... the conceptual architecture that lends structure and form to foreign policy. A leader who is 'doing grand strategy' is not handling global events on an ad hoc or case-by-case basis. A grand strategy, rather, represents a more purposeful and deeply held set of concepts about a country's goals and orientation in international affairs.¹⁶

Eerste minister May se benadering tot Brexit en die interaksie met die EU spreek nie hiervan nie. Toe die werklikheid tot haar deurgedring het dat die VK nie die betrokkenheid van die Hof heeltemal sou kon ontsnap nie het sy probeer om die rol daarvan dermate te verfyn dat die impak versag sou word. Tuis is sy beskuldig van valsheid, en in Europa was die argument gewonne.

Die grootste ironie het in Desember 2018 gekom toe die EG bepaal het dat die VK wel eensydig die besluit om die EU te verlaat, kan terugtrek. Daarmee is die weg vir die Parlement gebaan om 'n groter en veelseggender rol te speel te midde van die eerste minister se toenemende onpopulariteit en pogings om polities te oorleef.

¹⁵ Parikh (2019).

¹⁶ Kahl & Brands (2017).

REDES VIR HIERDIE BENEPENHEID MET DIE EUROPESE GEREGSHOF

Om die VK se oordrewe fokus op die EG te verstaan, is dit belangrik om die gebeure voor en na die referendum in ag te neem. Namate die onbekende betree is, het die kwessie van die EG voortdurend prominent opgeduik in die aanloop tot beide die referendum van Junie 2016 en die algemene verkiesing van 8 Junie 2017. Hierdie kwessie het toenemend die eerste minister se *bête noire* geword. Nadat die verkiesing vir haar so rampspoedig skeefgeloop het, sy haar parlementêre meerderheid verloor het en voortaan op lede vanuit NI moes staatmaak om aan bewind te bly, het mev. May nogtans voortgegaan om haar mantra te herhaal dat geen ooreenkoms¹⁷ beter was as 'n slegte een¹⁸ – laasgenoemde verwys na 'n ooreenkoms wat, onder andere, 'n rol vir die EG sou voorsien. Met hierdie rooilyn oor die EG wou sy gehad het dat die Hof se beheer oor VK-aangeleenthede moes eindig die oomblik wanneer die EU verlaat word. Slegs dan sou sy tevrede wees dat sy korrek was met haar credo van “Brexit beteken Brexit”.

Die EG is bekend vir sy aktiewe strewe na Europese integrasie en die las van sy beslissings op die VK het al hoe swaarder geword. In wese is die onoorkomelike onenigheid tussen die EU en die VK die gevolg van die konflik tussen die EU-verdrae se afhanklikheid van die EG in die interpretasie van alle EU-wette en die VK se rooilyn rakende die jurisdiksie van die Hof. Die minister wat aanvanklik verantwoordelik was vir onderhandeling met die EU het op rekord gestel dat die VK nie [wil] “fossilise past decisions of the EC”¹⁹ na Brexit nie. Maar dit is en sal altyd futiel wees om van die EU te verwag – wat nog te sê van aandrang daarop – dat hulle moet instem tot enige verhouding met die VK waarin die EG geen rol gaan speel sodra die VK die Unie verlaat nie. Die EU het sy eie ferm standpunte oor sy Hof en daaroor is eenvoudig voet neergesit.

'n Vroeë EG-probleem vir die VK het 'n paar maande voor die Brexit-stem gekom. Dit het sy eie mate van skok vir die VK bevat en grootliks bygedra tot die toenemende verwynt teenoor die Hof in die aanloop tot die referendum. In Februarie 2016 het die Hof beslis dat die VK nie 'n Marokkaanse ma met 'n Brits-gebore seun kon deporteer nie – selfs al het sy 'n kriminele rekord in die VK. Die Hof se besluit is deur die Euroskeptiese kampvegters gesien as bewys van ongevraagde inmenging deur die EU in die gesag van die Minister van Binnelandse Sake (Theresa May op daardie stadium), wat die uiteindelijke mag gehad het om te besluit oor die deportasie van individue en dus ook van buitelandse kriminele. Vir hardkoppige aanhangers van Brexit het dit 'n gevaarlike presedent geskep. Dit is die rede waarom die referendum-debat oor Brexit so skerp op VK-soewereiniteit gefokus het – om die

¹⁷ Geen ooreenkoms beteken nie dat die VK lidmaatskap van die EU sal behou nie. Sy bande met die EU sal eerder skielik en bitterlik verbreek word. Geen ooreenkoms sal 'n groot skok vir die VK se ekonomie beteken. Die VK is baie meer afhanklik van handel met die EU as deel van sy BBP as wat die EU is van die VK. Dit sou ook onmiddellike, maar baie minder ernstige, gevolge vir die EU hê. Gemiddeld doen die EU-lidstate omtrent 8 persent van hul handel met die VK, in vergelyking met die VK se 44 persent met die EU. Niemand weet presies wat sou gebeur as daar geen ooreenkoms is nie, maar dit sal enorme politieke dobbelary wees om te probeer uitvind. Wat egter sonder twyfel seker is, is dat so 'n uitkoms gevolge vir beide die VK en die EU sal hê. Die hervestiging van tariewe en grensposte sal handel aan beide kante van die Engelse Kanaal ernstig belemmer en ontwrig.

¹⁸ Dertig maande later verander eerste minister May haar standpunt in Desember 2018. Nou is 'n slegte ooreenkoms (wat sy onderhandel het en die Parlement by drie geleenthede as te swak beskou het om goed te keur) beter as 'n geen-ooreenkoms!

¹⁹ Khan (2017).

VK eens en vir altyd te verlos van die jurisdiksie van die EG. Na die referendum het verwyte teen die Hof in regeringskringe aanhou weergalm en sterker geword. Die EG is toenemend gesien as nadelig vir die VK se vermoë om sy eie sake te hanteer en te beheer, en dit alleen het dit vir die regering moeilik gemaak om die voordele van EU-lidmaatskap verder te probeer verdedig. Die VK se Minister van Justisie ten tyde van die referendumveldtog, Michael Gove, was 'n voorstander van Brexit en uitermate krities en vyandig teenoor die EG. Hy het die Hof openlik daarvan beskuldig dat die VK se intelligensiediens se vermoë om vermeende terroriste te monitor ondermyn word en aangevoer dat dit skadelik vir VK-belange is.

In die mylpaalbesluit van 21 Desember 2016 spreek die EG die aspek van databehoudvoorsiening in die VK se Wet op Ondersoekmagte aan. Hierdie wet is deur die Minister van Binnelandse Sake (“Home Secretary”), wat op daardie stadium Theresa May was, geloods. Die Hof het beslis dat die algemene en deur die bank-behoud van elektroniese kommunikasie onregmatig is. Wat die VK-leiers die meeste gebelg het, was die snydende opmerking waarmee die Hof die wet afgekeur het. Volgens die Hof kan oorskryding van die streng beperkinge wat die wet neerlê nie in 'n demokratiese samelewing geregverdig word nie! As eerste minister was sy nou meer vasberade as ooit dat die EG nie enige jurisdiksie oor die VK moet behou in enige toekomstige verhouding met die EU nie. Haar antagonisme en verwyte teenoor die EG het verder verdiep. Die opskrif van 'n artikel oor hierdie onderwerp wat in *The Telegraph* van 22 Desember 2016 verskyn het, sê alles – “The European Court of Justice ruling on state surveillance is exactly why we are leaving the European Union”.²⁰ In November 2017, te midde van die UK/EU-onderhandelinge oor Brexit, vryf die EG nog verder sout in die wonde van die VK. Die Hof beslis dat 'n Somali-burger met 30 kriminele oortredings in die VK mag aanbly. Daarbenewens vergoed die Hof die geweldenaar met £78,500 omdat die Minister van Binnelandse Sake hom onregmatig vir 445 dae in die tronk gehou het terwyl daar pogings was om hom te deporteer. Dit het mev. May erg verbitterd gelaat. Dit was 'n ewe groot slag vir die regering en het die Brexit-aanhangers se standpunt oor die EG versterk. Groot konsternasie het in die VK geheers. Hierdie beslissings het die VK as blatante skendings van sy soewereiniteit beskou. Dat VK-wette steeds onderhewig aan EG-beoordeling en beslissings sou bly, het net verdere verwyte teen die Hof laat posvat. Gevolglik het die EG 'n groter impak op die verhouding tussen die VK en die EU as enige ander aspek gehad.

STRUKTURERING VAN DIE UITTREDINGSOOREENKOMS

Teen hierdie agtergrond en Brexit nou 'n *fait accompli* moes die regering sy uittrede en toekomstige verhouding met die EU struktureer. Dit het 'n onbegonne taak geblyk te wees met die VK se wensdenkery dat die EG gesystap sou kon word. Daarenteen het die EU enige poging om die EG se rol en betrokkenheid te minimaliseer deurgaans standvastig teengestaan. Die leierskap van die EU voel dat die Unie se posisie oor die algemeen, en oor hierdie spesifieke punt in besonder, steeds nie deur die VK se onderhandelingspan begryp is nie. Die VK blyk nie te verstaan dat 'n verhouding met die EU, of selfs samewerking op verskeie gebiede, soos Europese Lasbriewe en die Europese Atoomgemeenskap (Euratom), vereis dat die EG uiteindelik jurisdiksie moet hê en dat EU-wette moet geld nie. In die meer as twee jaar wat mev. May met die EU onderhandel het, is sy dikwels daarvan beskuldig dat sy geen werklike begrip vir die EU, sy strukture en funksionering ontwikkel het nie.²¹ Dit het die besef versterk

²⁰ Johnston (2016).

²¹ Wintour (2019a).

dat die VK eintlik nooit in 'n omvattende verbintenissen met die EU belang gestel het nie. Die verhouding het eerder meer oor handel gegaan.

Die eerste Witskrif wat die eerste minister in Februarie 2017 aan die Parlement voorgelê het, het die volgende afdeling ingesluit: "Taking control of our own laws – We will take control of our own statute book and bring an end to the jurisdiction of the Court".²² Een van die subafdelings is getitel: "Ending the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the UK". In hierdie afdeling regverdig die regering sy vasberadenheid om eens en vir altyd die invloed van die EG oor die VK te beëindig. Hierin word dit dan ook duidelik waarom die Hof so onpopulêr geword het as gevolg van twee kernbeginsels wat die Hof in die terme oppergesag ("supremacy") en direkte gevolg ("direct effect") toepas wanneer dit by EU-wetgewing en verdrae kom. Die EG het hierdie twee beginsels onderskeidelik in die beslissings Van Gend & Loos in 1963 en E.N.E.L in 1964 gevestig – 'n volle nege jaar voor die VK by die EU aangesluit het. Met ander woorde, toe die VK in 1972 by die EU aangesluit het, moes dit toe reeds ten volle bewus gewees het van hierdie twee beginsels asook die invloed en trefwydte daarvan. Deur by die EU aan te sluit, het die VK dus die beginsels as deel van hul lidmaatskapsopreënkomst aanvaar. Nou, 45 jaar later, vind die VK dit laakbaar. Die VK verwag nou van die Hof om daardie beginsels nie meer op die VK toe te pas nie. Die VK wil nie meer daaraan onderhewig wees nie!

Die VK ervaar die EG as 'n soewereiniteitsbedreiging. Dusdanig het die Hof 'n uiters verdelende faktor in VK-politiek geword. Eerste minister May en haar party het van een posisie na die ander rondgeval. 'n Scenario wat die VK van 'n EG-vrye toekoms verseker, sal die VK definitief hoog en droog met onberekenbare gevolge vir die land in elke sfeer van menslike aktiwiteit laat. Terwyl mev. May haar voorstelle sonder direkte EG-jurisdiksie probeer bevorder het, het die EU geen belang getoon om enige nuwe meganisme te skep wat haar sou help om haar standpunt oor die Hof te verfyn nie. Tuis het hierdie standpunt haar tydelik gewild gemaak onder die heethoofde in haar party. Die kanniedood Brexit-aanhangers wat aangedring het op totale wegbreek van die EU was aanvanklik tevrede. Weldra, toe haar planne verder uitgekristalliseer het, is sy gevolglik daarvan beskuldig dat sy haar eie siening van die EG, asook presies waaroor Brexit gaan, verraai het. Die pro EU-lede van haar party wou die impak van die VK se uittrede versag. Die eerste minister was uiteindelik tussen die hardkoppige voorstanders van Brexit en die EU-onderhandelaars verdeeld, wat min aan haar versoeke toegegee het. Sy het heen en weer tussen die twee groepe standpunt ingeneem, met die gevolg dat sy beide vervreem het. Daaruit spruit dus die rede waarom sy nie haar onttrekkingsvoorstel deur die Parlement goedgekeur kon kry nie, en hieraan kan al die oorloper, bedankings en rebellies onder haar partylede toegeskryf word. Die VK se posisie is deurgaans vererger deur haar besluit dat Brexit nie net Brexit beteken nie, maar ook verskeie ononderhandelbare voorwaardes insluit – verlating van die enkelmark, beëindiging van vrye beweging en beëindiging van die EG se jurisdiksie.

Currently, the PM still harbours hopes that with one last heave she will get her deal over the line. But suppose she does. It will be based on the grudging votes of MPs who don't truly support it. The perfect legacy of a PM who thinks it pointless to look beyond the immediate task will be the years of bitter disputes it will engender.²³

²² CM 9417 2017:130.

²³ Grey (2019).

ERKENNING VAN DIE EUROPESE GEREESHOF SE BETROKKENHEID

Die impak van Brexit op die regstruktuur van die VK se verhouding met die EU is beduidend.²⁴ Algaande het die besef tot die eerste minister deurgedring dat betrokkenheid van die EG onvermydelik was. Stadig maar seker het sy begin erken dat die VK die EG in een of ander vorm sal moet aanvaar – indien nie sy beslissings nie, dan wel ’n betrokkenheid op een of ander wyse – met betrekking tot lugvaart, medisyne, Europol, Euratom, of enige ander area waar dit steeds aan EU-agentskappe wil deelneem. Die hele kwessie van Europese lasbriewe onderstreep hierdie feit kragtig. Uitlewering sluit aspekte van buitelandse aangeleenthede *ipso facto* in. Die aard van die VK se uitleweringsverhouding met die EU na Brexit is onbekend. Die (huidige) Minister van Binnelandse Sake hou aan om die stelsel van Europese lasbriewe as ’n prioriteit vir die VK in die Brexit-onderhandelings te beskou. Dit gee aanleiding tot ’n baie belangrike vraag: Watter rol sal die EG speel in regulering van die VK se toekomstige uitleweringsverhouding met die EU? Die waarskynlikheid van die VK as deel van die stelsel selfs sonder invloed in hoe dit bestuur word, is teenstrydig met die VK se behoefte om bande met die Hof te verbreek.²⁵

Na twee jaar van onderhandeling het dit duidelik vir die VK geword dat dit nie moontlik is om die EU en sy Hof te skei nie en dat laasgenoemde steeds ’n prominente rol sal speel in die interpretasie van alle verdrae en wetgewing wat die Unie vorm en in stand hou en wat sodoende dus ook ’n bepalende invloed op buitelandse aangeleenthede uitoefen en wat lidstate nog altyd aanvaar en onvoorwaardelik gehoorsaam. Namate die druk van verskeie oorde op haar toegeneem het, het eerste minister May meer vasberade geword om eenheid in haar party te verseker. In hierdie proses het sy haar eie geloofwaardigheid as ’n betroubare gespreksgenoot groot skade berokken. Haar aanslag het regerings in Europa en EU-instellings ontugter. Vir ’n aantal maande was sy tog in staat om haar party bymekaar te hou en het sy die tydelike ondersteuning van die Brexit-bittereinders gewen. Hoe verder die onderhandelinge egter gevorder het om die VK se uittrede te struktureer, hoe meer het die party verbrokkel en het 15 Ministers reeds al in die proses bedank. Die EU het eenvoudig voet by stuk gehou en geweier om kompromieë te bespreek en daar is aangedring daarop dat alle aspekte van uittrede gefinaliseer moet word voor enigiets anders selfs oorweeg kon word.²⁶ Die EU het die VK in onomwonde taal laat verstaan dat dit die VK is wat die Unie wil verlaat en nie die EU wat die VK vra om weg te stap nie. Baie van mev. May se standpunte en optredes het die indruk geskep dat sy hierdie basiese uitgangspunt net nie wou besef nie. By geleenthede waar sy nie haar sin kon kry nie het sy die EU daarna van ontrou beskuldig.

ELEMENTE IN DIE ONDERHANDELINGSFASES

Met die maak van toegewings oor die EG het eerste minister May se kritici haar daarvan beskuldig dat sy die VK openlik verder aan Europese wette bind terwyl verwydering daarvan – en veral van die Hof – juis een van die hoofredes was hoekom Brexit in die referendum gekies is. Uiteindelik het sy ernstige politieke gevolge begin ly. Haar onbuigbare standpunte en onbereikbare rooilyne moes sy uiteindelik aanpas ten einde ’n ooreenkoms met die EU te bereik. Die hele Brexit-oefening en die eerste minister se insluiting van die EG as ’n dispuutpunt

²⁴ Hawkes (2017).

²⁵ Sternberg (2017).

²⁶ Hopkin (2018).

is beslis 'n verneme voorbeeld van die feit dat buitelandse aangeleenthede tuis begin en dat buitelandse beleid 'n weerspieëling van binnelandse aangeleenthede is. Sy was so behep met pogings om haar kritici tuis te paai dat sy versuim het om die groter prentjie te sien van kritieke buitelandse beleidskwessies waaruit die EG nie gehaal kon word nie. Uiteindelik is die fundamentele bepaling van die debat rondom Brexit verskuif. 'n Onbekende uitkoms en onplesierige werklikhede vir beide die VK en die EU het gevolg.

Die eise wat aan eerste minister May gestel is om haar Brexit meer presies te definieer sonder om net haar slagspreuke tot vervelens toe te herhaal, het ondraaglik begin word. Die kompleksiteit van Brexit het verby die slagspreukstadium van die referendum beweeg wat dit veroorsaak het. Namate onderhandelings met die EU voortgeduur het, het meer Gordiaanse knope verskyn. Verlating van die EG het beteken dat die VK van byna elke regulatoriese meganisme wat die EU van dwelmveiligheid tot lugvaartreëls geskep het ook moes afsien.²⁷ Maar die regstrukture van die Europese agentskappe waaraan die VK steeds wil deelneem, val almal onder die toesig van die EG.²⁸

In haar wildste nagmerrie kon die eerste minister seker nie die onstuimige politieke storm voorsien het wat oor haar pogings losgebars het om aan die referendum te voldoen nie. In die proses is sy polities noodlottig gewond en word sy gevolglik bloot verdra in plaas van aanvaar te word. Vertroue in haar het 'n nuwe laagtepunt bereik – tuis, sowel as in die EU. Na vernederende gebeure in die Parlement en in haar eie party moes sy menige kere na Brussel terugkeer het in smeekpogings om meer konkrete toegewings te probeer bekom waarvoor die EU nie te vinde was nie. Eers was dit met betrekking tot die Ierse terugval-opsie en daarna verskeie geleenthede om meer en nuwe spertye te probeer bekom. Met eersgenoemde het sy by herhaling nie haar sin gekry nie. Haar gespreksgenote by die EU was pynlik eerlik met haar. Hul antwoord was elke keer kort en saaklik: die ooreenkoms wat onderhandel is, sal nie weer onderhandel word nie. Vir die EU is daardie ooreenkoms die beste wat bereik kon word. Derhalwe bly dit die enigste moontlike opsie. Teen die einde van elk van hierdie ontmoetings was sy polities verslae. Elke moontlikheid wat te voorskyn gekom het, het sy eie stel probleme geskep. Die onderhandelinge tussen die VK en die EU was

... of a scale and complexity unmatched by any other negotiations the UK has undertaken, at least since it negotiated its accession to the European Economic Communities (EEC) in the early 1970s.²⁹

Vir mev. May het selfs groter struikelblokke aan die begin van Desember 2018 voorgelê wat na die eerste maande van 2019 oorgespoel het. Sy moes aanhou om die Parlement se ondersteuning vir haar plan te probeer bekom. 'n Regsmening van die Prokureur-generaal oor die Ierse terugval-opsie het grootliks bygedra tot haar moedeloosheid toe sy oor minagting van die Parlement berispe is. Dit was ook die eerste keer dat so iets deur die Parlement aan 'n eerste minister gedoen is. Op 15 Januarie 2019 het die Parlement die ooreenkoms wat sy vir 30 maande lank met die EU onderhandel het met die grootste meerderheid ooit in parlementêre geskiedenis verwerp. In 'n reeks van stemgeleenthede daarna het die Parlement nie net haar Brexit-ooreenkoms by twee geleenthede weer afgekeur nie, maar verder daarop aangedring dat die VK nie die EU met 'n geen-ooreenkoms mag verlaat nie – 'n naelbyt-scenario wat ekonomiese chaos vir beide die VK en Europa kan veroorsaak. 'n Verdere

²⁷ Knight (2018).

²⁸ Payne (2018).

²⁹ Durrant, et al. (2019:10).

parlementêre bydrae tot die sage het op 3 April 2019 gekom toe met 'n enkele stem 'n wetsontwerp goedgekeur is wat die eerste minister forseer om 'n geen-ooreenkoms scenario te vermy deur verdere uitstel van die EU te versoek indien die Parlement nie 'n ooreenkoms teen die sperdatum van 12 April 2019 sou goedkeur nie, maar dit het nie gebeur nie. Dit is 'n duidelike teken van die Parlement se kant af dat daar eintlik geen vertrouwe meer in mev. May is nie en dat hulle dit goedgevind het om haar in te perk in terme van haar wetgewing. Die EU bly egter ferm by sy standpunt. Daarbenewens het die Speaker op 18 Maart 2019 beslis dat hy nie die eerste minister sou toelaat om haar ooreenkoms, wat bestaan uit die onttrekkingsooreenkoms en die politieke verklaring, weer voor te lê nie – tensy die ooreenkoms “aansienlik” verskil van die ooreenkoms wat toe alreeds twee keer afgekeur is.

In sy beslissing het die Speaker staatgemaak op 'n eeue-oue konvensie wat tot so ver as 1604 terugdateer. Die gebeure wat gevolg het, het die VK in onbekende terrein gelaat en dit was onmoontlik om met enige duidelikheid te bepaal wat die finale uitkoms sou wees. Dat die Brexit-proses ingewikkeld, lank en met tye konfronterend tuis en met die EU sou wees, is verwag. Wat egter verrassend was, is dat die regering enkele weke voor die sperdatum van 29 Maart 2019 steeds nie 'n samehangende ooreenkoms kon bereik oor watter tipe Brexit dit wou hê nie. Hulle het misluk daarin om hul toekomstige verhouding met Europa te definieer. Die politieke krisis het verder voortgeduur en vererger.

Die Parlement se betrokkenheid het ook nie gehelp nie. Trouens, daar was geen meerderheid vir enige voorstel nie.

... In response to the Government's attempts to sideline them in the Brexit process, parliamentarians have become more assertive about their role and authority, exhibiting a greater willingness to challenge conventions and adapt their ways of working to ensure their voices are heard. Questions about the relationship between Parliament and the Executive have been raised before, but the combination of Brexit and a minority government – not to mention the Government's repeated parliamentary mismanagement – has brought this issue into the open in a new, more urgent way.³⁰

Hierdie betrokkenheid het vrese laat ontstaan dat die slegste moontlike uitkoms die VK mag dwing om dalk die EU chaoties met 'n geen-ooreenkoms te verlaat. Alle partye was vreesbevange vir die chaos wat dit sou veroorsaak. Die verskeie permutasies van wat kon gebeur, was talryk en elkeen so verwarrend soos die volgende een. Hoe duidelikheid verkry sou word en wanneer gesonde verstand sou seëvier, was moeilike vrae wat byna eindelose spekulasie en frustrasie tot gevolg gehad het.

GEVOLGE VAN AL DIE VERTRAGINGS OM BREXIT AF TE HANDEL

Die diplomatieke mislukkings het onvermydelik tot 'n verlies aan geloofwaardigheid gelei en vrae oor die voortgesette geo-strategiese waarde van die VK het begin opduik. Eerste minister May se visie van 'n “Globale Brittanje” kon geensins realiseer nie.

If “Global Britain” sounded vaguely plausible in the generally benign international environment of the early months of 2016, it sounds much less so at a time when post-Brexit Britain would find itself in a much less favorable geopolitical situation – and in the midst of trade wars between the United States and the EU, as well the United States

³⁰ Lloyd (2019:5 en 36).

and China. ... The idea of a Global Britain always rested on shaky premises. Imperial nostalgia aside, the U.K. economy is going to remain tightly integrated with the European continent by virtue of economic gravity.³¹

Die VK het getoon dat dit nie in beheer van die hede of die toekoms is nie.³² Wat almal buite die VK aanskou het, was 'n regering met 'n eerste minister wat so behep met interne politieke stryery was dat sy onbewus was van wat besig was om rondom haar en ook op die vasteland te gebeur. Die Brexit-onderhandelinge het getoon dat die VK se politieke en diplomatieke energie baie meer deur Brexit opgeneem is as deur ander kern internasionale vraagstukke. Selfs meer tyd en aandag is deur VK-amptenare en diplomate aan Brexit afgestaan as deur hul EU-eweknieë.³³ Vir die RI het die werklikheid van grens- en doeanebeheer op die grens met NI, en al die ysingwekkende gevolge wat dit kan veroorsaak, ingesink. Vir die VK lê daar ook 'n wesenlike gevaar in die nienakoming van die referendumbesluit. Dit is naamlik besig om die VK se demokratiese regeeringsstelsel te benadeel.³⁴

Hoe, wanneer, en selfs óf die VK die EU verlaat, is al vir maande onduidelik. Wat wel duidelik is, is dat wanneer dit uiteindelik gebeur, die aard daarvan die VK se toekomstige verhouding met die EU sal bepaal.³⁵ Dit is onvermydelik dat hulle nog vir jare aan mekaar gebind sal wees. Die uitgerekte en omstrede onderhandelings van die laaste twee jaar het groot skade aan die vertroue tussen die EU en die VK aangerig. Laasgenoemde se reputasie in veral Europa is geskaad. Die weersin van die voorstanders van Brexit is aangevuur. Selfs die welwillendheid tussen die VK en die RI het 'n knou weg. Die ekonomiese gevolge van Brexit en die lesse vir die toekoms van Europese en globale integrasie is onderwerpe wat beriggewing en vakkundige besprekings gaan domineer en politieke kopsere vir die afsienbare toekoms gaan veroorsaak.³⁶ Die VK verteenwoordig ongeveer 3,5% van wêreldhandel en is 'n belangrike handelsvennoot vir baie ontwikkelende lande. Die VN se Konferensie oor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) waarsku in die jongste navorsingsverslag:

As the UK is set to exit the European Union, its trade policy will likely be adapted to better reflect its national priorities. ... changes in UK market access conditions could have important consequences for some developing countries.³⁷

'n Voormalige Direkteur-generaal van die Wêreldhandelsorganisasie (WTO) meen dat mev. May eers die terme van die skeiding met die EU en die toekomstige handelsverhouding saam met die Unie moes bespreek het in plaas daarvan om in die samesprekings oor onttrekking in te storm. Vir hom was dit 'n fout. Hy praat van ondervinding wanneer hy beklemtoon dat dit jare neem om 'n handelsooreenkoms te beding. Hy raak ook in hierdie opsig 'n ander belangrike punt aan:

What is fundamental is how do you exit as much as possible politically and as little as possible economically. That is the basic question of Brexit. ... inability to resolve a conflict between the desire to leave Europe politically, but to remain economically.³⁸

³¹ Rohac (2019).

³² Paduano (2019).

³³ Whitman (2018).

³⁴ Lawlor (2018).

³⁵ Sloat (2019).

³⁶ Sampson (2017).

³⁷ UNCTAD (2019:1).

³⁸ Wintour (2019b).

Daar is geen afdoende antwoord op die vraag oor hoekom Brexit plaasvind nie. Elkeen in die VK kan 'n ander antwoord hê. 'n Google-soektoeg bied meer as 300 miljoen verwysings vir Brexit op die huidige oomblik. Die EG het verdeling in belangrike segmente van die politieke gemeenskap in die VK oor baie jare veroorsaak. Die Hof het 'n *cause célèbre* in die aanloop tot die referendum van Junie 2016 geword. Dit het een van die hoofkrete van die voorbomme van Brexit geword. Na die referendum het die regering sy onversetlike beleid teenoor die EU ontwikkel, wat ondeurdag en chaoties was.

Die EU staan verenig oor Brexit soos nog nooit vantevore nie; die VK, aan die ander kant, is 'n skerp verdeelde entiteit en onderhandelingsvennoot. Dit het alte duidelik geword dat die VK-regering konsekwent die EU se vasberadenheid om verenig te bly, onderskat het. Die EU het die agenda reg van die begin af bepaal en met betrekking tot die VK enduit daarby gehou. Die EU was onwrikbaar in hul standpunte. Die VK is nie toegelaat om te kies en te keur om mev. May te laat vermag wat sy wou nie. Hoe meer die VK probeer het om 'n wig tussen lidstate en die EU-Kommissie in te dryf, hoe meer het dit misluk. Die Ministers van die VK het hulself en die VK-publiek mislei om te glo dat die EU sou ingee as gevolg van hul handelsurplus met die VK, die VK se geo-politiese belangrikheid, of die spesiale status wat die VK kwansuis as 'n toekomstige eks-lidstaat sou geniet.³⁹ Ministers is óf nie deeglik genoeg ingelig nie óf hulle het inligting oor kritieke kernfaktore wat die EU gedryf het in sy benadering en ambisie om verenig te bly en om uit een mond te praat, geïgnoreer. Selde voorheen het 27 state so verenig opgetree. Niemand het uit hul beurt gepraat nie. Niemand het mekaar weerspreek nie. Ook het hulle hul leier vertrou en gevolg. Op al hierdie gebiede het die VK sleg gevaar en die toetse gedruip.

Wanneer gestel word dat die EU verenig staan, ontsê dit nie die feit dat die Unie ook sy eie wesenlike probleme ondervind wat groot eise aan samehorigheid stel, soos immigrasie en groter integrasie nie.⁴⁰ Een kommentator stel die situasie binne die EU *vis-à-vis* Brexit soos volg:

While the EU is still waiting on Westminster, the story emerging over the past 34 months is of a union that was on the rocks over the migration crisis, which found itself, against all expectations, able to contrast EU unity to Westminster's fraction and collapse, despite its own internal schisms and slip-ups along the way.⁴¹

Die volgende perspektief is ook insiggewend:

... the growing trend in Germany – and in other member states – toward defending national interests instead of strengthening the role of the European Commission and creating a

³⁹ Leigh (2019).

⁴⁰ Strategic Forecast (Stratfor) skets die volgende oor die fragmentasie wat nou dwarsdeur Europa besig is om plaas te vind:

Across the Continent, there is a widespread feeling that the traditional political forces are out of touch with the reality of millions of families, and voters are looking for new options. The economic crisis of the 2010s damaged the popularity of mainstream political parties and contributed to the emergence of new, sometimes anti-establishment, political forces on the right and the left. The immigration crisis has also contributed to the emergence of nationalist and anti-immigration parties across the Continent. The emergence of more extremist parties has forced centrist parties to move further to the right or to the left to compete, deepening polarization in many countries. (Stratfor 2019)

⁴¹ Boffey (2019).

genuine, coherent foreign policy does not bode well for those wanting firm and credible leaders in the institutions in Brussels.⁴²

Beamptes van die VK het van die begin af geweet dat van 'n lid wat verkies om die Unie te verlaat, vereis sal word om die EU-posisie as basis vir onderhandelinge te aanvaar. Die EU het hierdie standpunt skerp onderstreep en daardeur 'n onomwonde boodskap aan die oorblywende lede van die Unie gestuur – dit sal nie maklik vir enige lid wees om uit die EU te onttrek nie. In die Brexit-onderhandeling was dit 27 teen een. Maar die VK het by monde van mev. May en haar Ministers die indruk bly skep dat hulle dieselfde politieke gewig as die EU in die onderhandelinge dra. Hulle het die ingewikkeldheid onderskat en geïmpliseer dat die gesprekke en eindresultaat eenvoudig sou wees.⁴³ Toe die werklikheid insink, het hulle die EU beskuldig van hardkoppigheid en onwilligheid om saam te werk. Hulle het die goeie trou van hul EU-gespreksgenote bevestig en oorwinning gesien na elke ontmoeting met die EU-onderhandelaars. Die VK sal baat daarby om die nuwe rondte onderhandelings met 'n nuwe aanslag te benader ten einde stewigheid te verleen aan 'n toekomstige verhouding met die EU – een wat Europese amptenare as waardige onderhandelaars sien.⁴⁴

WAT IS DAN NA DRIE JAAR BEREIK?

Met al die chaos rondom Brexit het die situasie nog nooit so beroerd gelyk soos nou met die sperdatum van 31 Oktober 2019 nie. Die VK sien nie kans vir 'n geen-ooreenkoms Brexit nie en die Parlement ondersteun ook nie 'n ander plan nie. Die VK sal nie 'n sterk genoeg argument vir nog 'n verdere uitstel kan aanbied nie. Dit is selfs twyfelagtig of die tussentydse sperdatum van 23 Mei 2019 haalbaar gaan wees wanneer mev. May aan die EU moet verslag doen oor haar pogings om die ooreenkoms goedgekeur te kry soos wat die EU op aandrang van die Franse President bepaal het. Die eerste minister het reeds verskeie kere haar saak gestel, maar die EU het steeds nie vertroue in haar vermoëns om 'n ooreenkoms goedgekeur te kry nie. Onsekerheid en wantroue bly seëvier. Sonder 'n onderhandelde onttrekkingsooreenkoms of 'n alternatiewe plan gaan die VK 'n skielike en chaotiese uitrede tegemoet. In April 2019 het die eerste minister die ongewone, amper desperate, stap geneem om Jeremy Corbyn te betrek in 'n finale poging om die goedkeuring van die Parlement te wen en die dooie punt te beëindig. Deur hierdie roete te kies, het sy openlik erken dat haar ooreenkoms onvrugbaar is. Onversetbare lede van haar party was woedend toe sy besluit om met Corbyn saam te werk. Binne 24 uur het twee ministers uit die kabinet bedank en een van haar stoere ondersteuners het die party in afsku verlaat. Tyd sal leer of hierdie politieke dobbelspel haar van 'n aanvaarbare ooreenkoms sal verseker en of sy nog 'n duurder prys gaan betaal vir wat gesien word as bloot politieke opportuniste en wat haar ongewildheid net laat toeneem.

Te midde van haar gesprekke met Corbyn het die eerste minister nog 'n verrassende skuif op 5 April 2019 gemaak deur uitstel tot 23 Mei 2019 van die EU te versoek, ten einde die Parlement tyd te gee om die onttrekkingsooreenkoms goed te keur. Die datum is belangrik omdat dit die afsnydatum is vir die VK om aan die Europese parlementêre verkiesings deel te neem. Hierdie versoek is in terme van Artikel 50 van die verdrag van Lissabon tydens 'n spesiale spitsberaad bespreek. In die eerste week van Mei 2019 moes mev. May reeds toegee

⁴² Dempsey (2019).

⁴³ Leigh (2019).

⁴⁴ Dempsey (2019).

dat die VK wel aan daardie verkiesings gaan deelneem. Vir beide die twee hoofpolitieke partye mag hierdie verkiesing groot ontnugtering meebring. 'n Week later kondig Corbyn aan dat sy party aan die twee partye se gesprekke onttrek. Hy blameer die toenemende swakheid en gepaardgaande onstabiele van mev. May se regering daarvoor. Sy bly egter vasbeslote om politiek te oorleef en beplan om haar ooreenkoms weer op 3 Junie 2019 aan die Parlement voor te lê. Die kans dat dit goedgekeur sal word, is uiters gering. Terselfdertyd word die druk op haar om te bedank net al hoe dwingender. So word sy dan geforseer om tot 'n tydkaart vir haar bedanking in te stem. Die voorloper in die opvolgstryd, Boris Johnson, is 'n luidkeelse voorstander van Brexit. Hy boesem nie juis vertrou in nie, allermins in die EU.

Toe sy op 21 Mei 2019 haar voorstelle bekendmaak het om parlementêre goedkeuring vir haar onttrekkingsvoorstelle te probeer verseker, was haar partylede geskok dat sy 'n radikale ommekeer oor 'n tweede referendum voorgestel het. Slegs 'n paar maande tevore was sy nog hewig daarteen gekant. Nou bied sy 'n kardinale punt aan waarop Corbyn en die Arbeiders heeltyd nog aangedring het. Hiermee het sy nog meer van haar partylede vervreem. Sy is blatant beskuldig dat sy daarmee die demokrasie sal verongeluk. Hoeveel opposisielede haar sal steun, bly 'n ope vraag. Wat wel seker is, is dat sy nog meer steun in eie geledere ingeboet het. Haar politieke toekomst en dié van enige ooreenkoms is nou onsekerder as ooit. Die scenario van 'n nie-ooreenkoms begin al hoe waarskynliker lyk. Met die gevolg dat twee gesoute waarnemers oor Brexit hierdie gevolgtrekking maak:

But if Britain crashes out without a withdrawal deal, there will be no negotiations and hence no agreement leading to a Customs Union. The EU has made it clear that, in the event of a no-deal outcome, it will expect to settle outstanding withdrawal issues with the UK (money, citizens' rights and the Northern Ireland border) before even thinking about talking future trade arrangements. Which in turn means GATT article 24 won't apply. So we would immediately find ourselves trading on WTO terms, with the tariffs and checks that those imply, and no 10-year cushion. And no other major trading nation trades purely on WTO terms.⁴⁵

Dit is onduidelik watter van die onderskeie buitelandse beleidsaspekte van die EU en VK na Brexit voorkeur sal geniet. Eerste minister May se buitelandse beleid is deur Brexit oorskadu. Dit begin lyk asof die VK uit wêrelddebatte getree het.⁴⁶ In 2017 het die VK sy plek onder die wêreld se top vyf industrieë aan Indië afgestaan.

So het die VK se besluit om die EU te verlaat 'n wyer strategiese krisis veroorsaak. Die verbintenis tussen nasionale en EU buitelandse beleid sal aanhou om probleme en spanning te veroorsaak en publieke sentiment sal vorentoe meer skepties word. Dit is egter nie net op politieke gebied wat sake beroerd vir die VK gaan nie. Hierdie aanhoudende onsekerheid veroorsaak verlamming met sosio-ekonomiese besluite. Die bedreiging wat die gebrek aan politieke fokus meebring, vererger ekonomiese uitdagings. Min of geen aandag word aan griewe in hierdie verband gegee, al het hulle dan ook 'n beduidende rol in die uitslag van die destydse referendum gespeel. Die dag-tot-dag bedrywighede van die regering word geïnhibeer. Staatsamptenare wat aandag aan bepaalde sektore, soos gesondheid en sosiale sorg, gegee het, is herontplooi om voltyds aandag aan Brexit te gee. Dieselfde geld vir Ministers in sleutel-

⁴⁵ Barnard, Catherine & Menon, Anand. 2019. 'Clean Brexit' sounds so simple, doesn't it? Trouble is, it doesn't exist. *The Guardian*, 21 May 2019.

⁴⁶ Wintour (2018).

portefeuljes. Korttermynoplossings is aan die orde van die dag. Geen tyd word aan langtermyn-beleidsmaatreëls bestee nie.

Leavers are fooling themselves if they believe that concluding trade agreements with economies around the world is a fundamentally different exercise from the process of economic integration with the European continent, from which they want the U.K. to extricate itself. Both entail vexing trade-offs between deeper economic ties and national sovereignty and control over domestic legislation. ... But if the experience of the past three years has taught us anything, it is that Brexit is the most reliable way of ensuring that the U.K. does not take advantage of opportunities that the global economy has to offer and that the country instead spends another decade engaged in unproductive navel-gazing while the rest of the world moves on.⁴⁷

Die EU het een gemeenskaplike doel. Brexit het die EU in eenheid in gegalvaniseer. Hulle is vasberade om te verseker dat die Hof sal aanhou om die beskermer te wees van alles wat deur die Unie vir die welstand van sy lidstate en hul burgers geskep is, ongeag die uitkoms van die onderhandelinge met die VK. Europese integrasie het vrede en voorspoed na Europa gebring en 'n ongekende vlak van samewerking op kwessies van gemeenskaplike belang in 'n vinnig-veranderende wêreld bewerkstellig. Die EG was instrumenteel in die skepping en bevordering van daardie eenheid. Dus is die Unie se oorkoepelende doelwit in sy onderhandelinge met die VK om nie net sy eie belange te beskerm nie, maar ook dié van sy besighede, sy lidstate en al sy burgers – ook die 3.7 miljoen van hulle in die VK. Hiervoor moet die EU baie dankbaar teenoor die EG wees vir sy rol in beleid en besluite, veral in die sfeer van buitelandse beleid. Wanneer die EU se onversetlike standpunt oor die EG geanaliseer word, is die kern van die saak van wesenlike belang vir hierdie hersiening van Brexit: die Hof het 'n invloedryke mag geword, nie net as 'n EU-instelling nie, maar bepaald ook in die Unie se buitelandse aangeleenthede. Die Hof verseker dat alle EU-aksies ooreenstem met en in harmonie is met die EU se verpligtinge. Dit is wat van oorheersende belang is vir die Unie. Oor ses dekades heen het die EG so 'n invloedryke mag geword dat dit die VK geantagoniseer het en tot 'n omstrede kwessie in die interne politieke arena verhef is. In die daaropvolgende Brexit-onderhandelings het die EG 'n groot twispunt gebly. Die EG-skakel tot 'n oplossing was vanselfsprekend. Die oomblik toe die VK besluit het om bande met die EU te verbreek, het elke aspek van Brexit 'n kwessie van buitelandse beleid geword en gebly – vir die VK, sowel as die EU. In die proses was die EG 'n aangeleentheid waarvoor die EU nie bereid was om te skik nie. Die eenvoudige rede is dat die Unie se Hof nog altyd betrokke was – en steeds sal wees – om die noodsaaklike toesig oor die EU se verdrae, ander internasionale verpligtinge en wetgewing te hou.

Van al haar rooilyne en die aanvanklike ferm standpunt dat “Brexit beteken Brexit” het nog niks gekom nie. Die rede hiervoor is voor die hand liggend. Eerste minister May se onverbiddele standpunte, wat sy herhaaldelik as rooilyne getrek het, is sonder klaarblyklike begrip vir die afsonderlike en gesamentlike implikasies daarvan. Noodwendig moes dit lei tot onvermydelike afwating van voorheen oënskynlik ononderhandelbare voorwaardes – die gevolg was beskuldiging van troubreuk deur haar vurige opponente in haar party. Sou sy 'n strategiese plan in plek gehad het, sou sy geweet het dat afwykings onvermydelik sou wees. Ook haar taktiese denke het haar dogmatiese besluite laat neem wat sy later moes omkeer. Die aankondiging van die onttrekkingsdatum wat niemand op haar geforseer het nie; die saak in die Britse Hoërhof oor Artikel 50 van die Verdrag van Lissabon waarin beslis is dat die

⁴⁷ Rohac (2019).

Parlement en nie die regering nie die kennisgewing aan die EU oor onttrekking moet magtig;⁴⁸ dat Brexit-dag 29 Maart 2019 sal wees en geen uitstel ondenkbaar is; dat die eerste fase van die onderhandelinge met die EU voor einde 2017 afgehandel moes wees. Haar tydraamwerke was altyd net te idealisties en onprakties om haalbaar te wees.

Almal sidder vir wat volgende gaan gebeur. Tyd sal leer watter finale politieke prys mev. May uiteindelik gaan betaal en hoe gou. In vele opsigte is haar dae as eerste minister getel; ook na die besluit van haar party dat sy nie die volgende algemene verkiesing as leier sal aanvoer nie. Sy is eintlik polities verwoes. Haar antagoniste in die VK skroom ook nie om almal daaraan te herinner dat die eerste minister 'n sterk ondersteuner van die bly-groep in die referendum van 2016 was nie. Brexit-aanhangers beskuldig haar openlik van wat hulle nog healtyd vermoed – haar toewyding tot Brexit is slegs voorgee.

In 'n kwessie van enkele weke het die hele Brexit-proses ontrafel. Die eerste minister en haar regering het 'n droewige nalatenskap verseker – geen beslissende gebeure of bepalende besluite nie, maar eerder 'n onvermoë om enige aanvaarbare onderhandelingsooreenkoms rondom Brexit te bereik. 'n Reeks foute het gelei tot die mees katastrofiese mislukking in die geskiedenis van die VK die afgelope sewe dekades.

Van Junie 2016 tot April 2019 het die hele Brexit-oefening en onderhandelingsproses waardevolle lesse opgelewer. Een wat besonder moeilik was vir mev. May om te aanvaar, was die hoë premie wat die EU op die integriteit van sy regsorde gestel het en hoe onlosmaaklik die EG deel van die hele bestel van die EU is wat deur die gepaardgaande solidariteit van al die ander lidlande onvoorwaardelik gesteun is. Die ander een was om suksesvol te wees, beleid rakende buitelandse aangeleenthede vereis dat eenheid binnelands deurslaggewend is.

SLOT

Toe die referendum in Junie 2016 plaasgevind het, is kiesers wysgemaak dat Brexit sal beteken dat die VK demokrasie, soewereiniteit en identiteit sal terugwin. Die pogings om met die EU tot 'n vergelyk te kom wat vir die Parlement aanvaarbaar sou wees, het teen die einde van April 2019 net die teenoorgestelde aangedui. Derduisende reëls en regulasies van die EU reguleer onderwerpe soos handel, boerdery, bankwese, intellektuele eiendom, verbruikersveiligheid, die omgewing, menseregte, energie en vele ander. Brexit beteken dat die VK al hierdie reëls en regulasies moet herskryf om alles in ooreenstemming met dié van die EU en 180 ander lande wêreldwyd te bring ten einde ekonomiese verhoudinge met almal te kan handhaaf.

Na byna drie jaar is die einde van Brexit nog nie in sig nie. Die VK het nog nie eers die eerste fase van die hele proses voltooi nie. Wat die VK het om te wys vir al sy pogings is dat geloof in die demokrasie op 'n laagtepunt is en dat veragting vir die Parlement toeneem.⁴⁹ Netso belangrik is die kiesers se tamheid met hoofstroom politieke partye. Gevolglik het daar 'n hele aantal bewegings ontstaan en het straatproteste toegeneem. 'n Nuwe politieke party is ook gestig – die Brexit Party. Noudat die VK aan die Europese parlementêre verkiesings gaan deelneem, word die kanse al hoe groter dat lede van hierdie nuwe party wat verkies sal word nie net groot konsternasie in daardie Parlement kan veroorsaak nie, maar inderdaad ook tuis heelwat ongemaklikhede aan mev. May kan besorg. Hulle sal 'n afbrekende betrokkenheid handhaaf wat die funksionering van die instelling en sy prosesse, veral die aanvaarding van

⁴⁸ Die gevolg van hierdie beslissing het later ook duideliker geword toe die Parlement 'n al groter rol in besluitneming oor die onttrekkingsooreenkoms begin neem het. R (on the application of Miller and Dos Santos) v. Secretary of State for Exiting the European Union (2017).

⁴⁹ Green (2019).

begrotings en die goedkeuring van hangende hervormingsvoorstelle, erg kan ontwig.⁵⁰ In die laaste gedeelte van April 2019 het die kruispartysamesprekings tussen die eerste minister en Corbyn voortgeduur om 'n weg vorentoe te bedink; agterbankers van mev. May se party was steeds besig om planne te beraam om op een of ander wyse van haar ontslae te raak; haar ministers veg moedig voort teen haar vervanging – eintlik meer oor hul eie politieke oorlewing as hare; en intussen dreig die Europese verkiesing wat vernietigend vir groot partye mag wees. Wanneer die finale onttrekkingsooreenkoms deur die Parlement in Londen goedgekeur is, moet dit daarna ook aan die Europese Parlement vir bekragtiging voorgelê word. Oor watter standpunte nuwe partye hieroor in daardie debat sal inneem, kan net bespiegel word.

Op die dag van uittrede word daar van die VK verwag om te onttrek aan alle eksterne EU-ooreenkomste, elkeen met sy eie stel eksterne implikasies en gevolge wat verreikend en kompleks vir die VK gaan wees.⁵¹ Wat ook al die uitkoms, 'n post-Brexit gaan aan die VK baie veeleisende uitdagings op talle fronte bied. Noodwendig gaan die VK nie in 'n sterker posisie wees as wat dit was nie of wat die beyweraars vir Brexit die heelyd voorgegee het dit sou wees nie. Die EU gaan ook nie aan gevolge ontsnap nie. Die huidige verknorsing waarin die VK sig tans met Brexit bevind, vereis spoedige, gefokusde en volhoubare politieke wil wat deur politieke aksie opgevolg word.

BIBLIOGRAFIE

ARTIKELS

- Barnard, Catherine & Menon, Anand. 2019. 'Clean Brexit' sounds so simple, doesn't it? Trouble is, it doesn't exist. *The Guardian*, 21 May 2019.
- Blair, Tony. 2019. Devolution, Brexit and the future of the Union. *Institute for Government*, 29 April 2019.
- Boffey, Daniel. 2019. How May's failed deal shattered EU relations. *The Guardian*, 19 April 2019.
- Dempsey, Judy. 2019. What Brexit Is Doing to Europe. *Carnegie Europe*, 16 April 2019.
- Durrant, Tim, et al. 2019. Negotiating Brexit: Preparing for talks on the UK's future relationship with the EU. *Institute for Government*. 16 April 2019. Bls. 1-49.
- Eksteen, Riaan. 2019. Die Rol van die Hoogste Howe van die VSA, Suid-Afrika en die Europese Unie in Buitelandse Aangeleenthede. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 59(1):1-16.
- Grasso, Costantino. 2018. The European Court of Justice as a bastion of democracy and rule of law. *openDemocracy*, 20 September 2018.
- Grey, Christopher. 2019. Theresa May's tactical guile is rivalled only by her strategic incompetence. *Prospect*, 18 April 2019.
- Harris, John. 2019. My England is in a mess. Scotland's case for splitting away is stronger than ever. *The Guardian*, 29 April 2019.
- Hawkes, Malcolm. 2017. Extradition and Brexit: What comes next? *Malcolm-paper*: 1-8.
- Hillion, Christophe. 2018. Brexit means Br(EEA)xit: The UK withdrawal from the EU and its implications for the EEA. *Common Market Law Review*, 55(1):135-156.
- Hopkin, Jonathan. 2018. Will Brexit Bring Down Theresa May's Government? – The Chequers Plan and Its Discontents. *Foreign Affairs (Snapshot)*, 24 July 2018.
- Johnston, Philip. 2016. The European Court of Justice ruling on state surveillance is exactly why we are leaving the European Union. *The Telegraph*, 22 December 2016.
- Kahl, Colin & Brands, Hal. 2017. Trump's Grand Strategic Train Wreck. *Foreign Policy*, 31 January 2017.
- Khan, Mehreen. 2017. ECJ will have 'no future role' in UK laws after Brexit. *Financial Times*, 30 March 2017.
- Knight, Sam. 2018. Theresa May's impossible choice. *The New Yorker*, 30 July 2018.

⁵⁰ Sloat (2019).

⁵¹ Hillion (2018:156).

- Lawlor, Sheila. 2018. Deal, No Deal? The Battle for Britain's Democracy. *POLITEIA*, October 2018.
- Leigh, Michael. 2019. How Britain got it so wrong on Brexit. *The Guardian*, 27 March 2019.
- Lloyd, Lewis. 2019. The Brexit Effect: How government has changed since the EU referendum. *Institute for Government*, 29 March 2019.
- Matthews, Owen. 2019. Brussels Bets a Delay Until Halloween Will Spook Britons into Staying. *Foreign Policy*. 11 April 2019.
- O'Donoghue, Daniel. 2019. Brexit could push Scottish independence over the line. *The Press and Journal*, 30 April 2019.
- Paduano, Stephen. 2019. This Is What 'Taking Back Control' Looks Like. *Foreign Policy*, 27 March 2019.
- Parikh, Tej. 2019. Britain Can't Afford to Keep Talking About Brexit. *Foreign Policy*, 24 April 2019.
- Payne, Adam. 2018. Theresa May surrenders her Brexit red line on taking back control from EU judges. *Business Insider*, 30 July 2018.
- Rankin, Jennifer. 2017. May's obsession with ECJ over Brexit 'daft', says former senior judge. *The Guardian*, 13 June 2017.
- Rohac, Dalibor. 2019. Taking back control sounded good in 2016. It won't be so easy in the Trump era. *Foreign Policy*. 1 May 2019.
- Sampson, Thomas. 2017. Brexit: The Economics of International Disintegration. *Journal of Economics Perspectives*, 31(4):163-184.
- Sloat, Amanda. 2019. The Brexit Breakup Gets Messier. *Foreign Affairs (Snapshot)*, 27 March 2019.
- Sternberg, Daniel. 2017. Frozen in Time? The Court of Justice of the EU after Brexit. *DELFT – Defence Extradition Lawyers Forum*, 5: 5 May 2017.
- Strategic Forecast (Startfor) Worldview. 2019. Which European Countries Are the Most Politically Fragmented?
- Whitman, Richard. 2018. UK foreign and security policy post-Brexit: The search for a European Strategy. *Ulbrieff (Swedish Institute of International Affairs)*, No. 1, 2018.
- Wintour, Patrick. 2018. Thanks to Brexit, the British voice counts for less at the UN. *The Guardian*, 27 September 2018.
- Wintour, Patrick. 2019a. May 'did not understand EU when she triggered Brexit'. *The Guardian*, 5 March 2019.
- Wintour, Patrick. 2019b. Hard Brexit would be costly chaos, says former head of WTO. *The Guardian*, 21 March 2019.

DOKUMENT VAN DIE EUROPESE UNIE

Lissabonverdrag van 2009

HOËRHOF VAN DIE VERENIGDE KONINKRYK

R (on the application of Miller and Dos Santos) v. Secretary of State for Exiting the European Union. 2017. UKSC 5, 24 January 2017.

REGSOPINIE VAN DIE ADVOKAAT-GENERAAL VAN DIE EG

Advocate General Sharpston. Request for an Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU – Conclusion of the Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore – Allocation of competences between the European Union and the Member States. Opinion procedure 2/15, 21 December 2016.

VERENIGDE NASIES (UNCTAD)

UNCTAD. 2019. Brexit. Implications for Developing Countries. UNCTAD Research Paper No. 31, UNCTAD/SER/RP/2019/3, April 2019.

WITSKRIF VAN DIE VK

Cm 9417 (2017) The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. Printed in the UK by the Williams Lea Group on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, London. [Eerste Brexit Witskrif]

ADDITIONALE ARTIKELS

- Abulafa, David. 2017. Sovereignty, Parliament and the Supreme Court In: Triggering Article 50: Courts, Government & Parliament. *POLITEIA*.
- Agerholm, Harriet. 2018. Theresa May 'to refuse any Brexit deal that threatens integrity of UK'. *Independent*, 28 February 2018.
- Arnheim, Michael. 2017. Theresa May's Ill-Advised Hostility To The European Court Of Justice. *Huffpost, UK*, 30 June 2017.
- Bárd, Petra. 2018. The Effect of Brexit on European Arrest Warrants. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 2018-02:1-12.
- Beard, Stephen. 2018. Brexit creates problem on Northern Irish border. *Marketplace*, 26 June 2018.
- Blitz, James. 2017. Britain's unhelpful obsession with the European Court of Justice. *The Financial Times*, 5 July 2017.
- Casalichio, Emilio. 2018. Major blow for Theresa May as EU leaders say the Chequers plan for Brexit 'will not work'. *PoliticsHome*, 20 September 2018.
- Chryssogelos, Angelos. 2016. The EU's Crisis of Governance and European Foreign Policy. *Chatham House: The Royal Institute of International Affairs Research Paper - Europe Programme*: 1-24.
- Clark, Jonathan. 2017. Where does Sovereignty Reside? In: Triggering Article 50: Courts, Government & Parliament. *POLITEIA*.
- Coates, Sam. 2018. Brexiteers braced for concessions on EU court's role. *The Times*, 18 June 2018.
- Coates, Sam. 2018. All Brexit options would hurt UK economy. *The Times*, 28 November 2018.
- Crisp, James. 2018. 'It will not work' – EU leaders reject Theresa May's Chequers proposals for Brexit. *The Telegraph*, 20 September 2018.
- Crisp, Peter. 2017. Triggering Article 50 and the Independent Judiciary. In: Triggering Article 50: Courts, Government & Parliament. *POLITEIA*.
- Dempsey, Judy. 2018. Europe after a No-Deal. *Carnegie Europe*, 20 December 2018.
- Eeckhout, Piet. 2017. Brexit and the ECJ red line. *UCL European Institute*, 29 August 2017.
- Fitzgerald, Oonagh; Lein, Eva. 2018. Complexity's Embrace: The International Law Implications of Brexit.
- Fletcher, Martin. 2019. The humbling of Britain. *New Statesman America*, 27 March 2019.
- Forsyth, James. 2018. Theresa May concedes that the European Court of Justice will have a role during the Brexit transition. *The Spectator*, 9 October 2017.
- Hall, Peter. 2018. Brexit and Broken Promises. *Foreign Affairs (Snapshot)*, 16 November 2018.
- Hawkes, Steve. 2018. Theresa May's Brexit deal branded a 'sell-out' as it keeps UK tied to EU and ECJ until 2022 at the cost of £800m a month – on top of £39bn divorce bill. *The Sun*, 28 November 2018.
- Heath, Allister. 2018. If Brexit is not delivered, it will be Theresa May's Iraq WMD moment. *The Telegraph*, 11 July 2018.
- Heath, Allister. 2018. Britain cannot accept this horrific, humiliating surrender to the EU. *The Telegraph*, 14 November 2018.
- Hillion, Christophe. Withdrawal under Article 50 TEU: An Integration-friendly Process. *Common Market Law Review*, 55(2/3): 29-56.
- Howard, David. 2017. Making Constitutional Change A Matter for the Courts or the Commons? In: Triggering Article 50: Courts, Government & Parliament. *POLITEIA*.
- Jackson, Stewart. 2018. Theresa May is backing herself into a disastrous blind alley. *The Times*, 6 August 2018.
- Kellner, Peter. 2018. Brexit: Time to Drop the Niceties. *Carnegie Europe*, 5 June 2018.
- Kellner, Peter. 2018. Brexit: Who Will Blink First? *Carnegie Europe*, 25 September 2018.
- Kellner, Peter. 2018. Theresa May's Worsening Woes. *Carnegie Europe*, 15 November 2018.
- Kellner, Peter. 2018. Brexit: What Brexit? *Carnegie Europe*, 13 December 2018.
- Kellner, Peter. 2019. Brexit's Endgame. *Carnegie Europe*, 1 April 2019.
- Kettle, Martin. 2018. Brexit: now it's a battle over who governs Britain. *The Guardian*, 19 July 2018.
- Lawlor, Sheila. 2017. Introduction Parliament and the Popular Will: Where Power Lies. (Triggering Article 50: Courts, Government & Parliament). *POLITEIA*.

- Maddox, David. 2018. Tough-talking May warns she won't let EU 'break up Britain'. *Express*, 21 July 2018.
- Matthews, Owen. 2018. Brexit Is Falling Apart – Slowly. *Foreign Policy*, 5 December 2018.
- McTague, Tom. 2019. How the UK lost Brexit battle. *Politico*, 27 March 2019.
- Nelson, Fraser. 2018. The EU has brutally killed Chequers, and the UK must now brace itself for a 'blind Brexit'. *The Telegraph*, 20 September 2018.
- O'Hara, Glen. 2018. No Brexit, No Exit From Brexit, and Nobody in Charge. *Foreign Policy*, 10 December 2018.
- O'Leary, Brendan. 2019. How Theresa May's Brexit Deal Collapsed: The Return of the Irish Question, *Foreign Affairs (Snapshot)*, 25 March 2019.
- O'Sullivan, John. 2018. Lies, Damned Lies, and Lies for Europe. *National Review*, 20 July 2018.
- O'Toole, Fintan. 2018. Brexit White Paper puts UK on road to nowhere. *Irish Times*, 17 July 2018.
- Parfitt, Tom. 2018. 'It's weak and FEEBLE' Jacob Rees-Mogg LASHES May's Brexit plans in furious rant. *Express*, 15 August 2018.
- Parker, George. 2018. May throws down gauntlet to EU with warning of Brexit standstill. *The Financial Times*, 21 September 2018.
- Samuel, Juliet. 2018. Theresa May and the EU think they can dupe the voters. *The Daily Telegraph*, 11 August 2018.
- Sandbu, Martin. 2019. Brexit and the Future of UK Capitalism. *The Political Quarterly*, 90(2):187-199.
- Sloat, Amanda. 2018. The Brexit endgame: Parliament strikes back. *Brookings*, 5 December 2018.
- Sturgeon, Nicola. 2018. Britain deserves a better Brexit than the one May is offering. *The Guardian*, 21 November 2018.
- Stewart, Heather. 2018. Salzburg humiliation leaves May idling at the Brexit crossroads. *The Guardian*, 20 September 2018.
- Swinford, Stephen. 2018. Secret 'fallback' plan if all May's proposals are rejected by EU. *Independent*, 28 July 2018.
- Tapsfield, James. 2018. Brexiteers berate May for conceding EU judges can STILL get a say by advising a joint committee of UK and Brussels officials on enforcing rules. *Mail Online*, 1 July 2018.
- The Economist*. 2017. Britain may find it hard to escape the European Court of Justice – Every trade relationship needs an umpire, like it or not. 2 March 2017.
- Tilford, Simon. 2018. A No-Deal Brexit Will Destroy the British Economy. *Foreign Policy*, 2 October 2018.
- Timothy, Nick. 2018. This was the week that Brexit died. *The Telegraph*, 4 December 2018.
- Tombs, Robert. 2017 'Brexit means Brexit': Who Decides? In: Triggering Article 50: Courts, Government & Parliament. *POLITEIA*.
- Tominey, Camilla. 2018. Theresa May is 'abandoning Brexit' with latest plan as EU will rule the UK – warns expert. *Sunday Express*, 29 July 2018.
- Walshe, Garvan. 2018. Brexit is Destroying Britain's Constitution. *Foreign Policy*, 18 December 2019.
- Walton, Calder. 2019. The Spies Who Came In From the Continent. *Foreign Policy*. 27 April 2019.
- Woodcock, Andrew & Lister, Sam. 2018. Theresa May's Brexit plans 'dead' after EU's chief Brexit negotiator blows hole in Chequers blueprint. *Independent*, 26 July 2018.
- Wright, Oliver. 2018. Theresa May's credibility takes another bashing. *The Times*, 17 July 2018.