



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 142 (1890), 11 października 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Brexit jako narzędzie strategii politycznej Borisa Johnsona

Przemysław Biskup

Od objęcia 24 lipca stanowiska premiera Zjednoczonego Królestwa Boris Johnson realizuje ryzykowną strategię polityczną, której celem jest przebudowa brytyjskiego systemu partyjnego. Jej narzędziem jest zobowiązanie do dotrzymania „za wszelką cenę” terminu brexitu w dniu 31 października. Uchwalenie 9 września ustawy Letwina–Benna (zakazującej bezumownego wyjścia z UE) zepchnęło Johnsona do defensywy, ale jego sukces lub porażka rozstrzygnie się przy urnach. Przyspieszone wybory, które najprawdopodobniej odbędą się w grudniu, zdecydują też o nowej wizji międzynarodowej roli Wielkiej Brytanii.

Johnson krytycznie ocenił i zrewidował politykę Theresy May. Chociaż – dzięki obietnicy sprawnego wyjścia z UE – jej sukcesem było zdobycie w 2017 r. przez torysów najwyższego odsetka głosów od 1983 r., popełniła ona szereg błędów. Do najważniejszych należały: utrata samodzielnej większości parlamentarnej, dyscypliny partyjnej i brak strategii ws. brexitu, skutkujące klęskami torysów w wyborach samorządowych i europejskich w maju. Wiarygodność May w oczach wyborców brexitowych podważyły odroczenia daty wyjścia i skala ustępstw wobec UE.

Cele i instrumenty strategii. Celem długoterminowym Johnsona jest zasadnicza przebudowa bazy wyborczej torysów, umożliwiająca zdobywanie samodzielnej większości parlamentarnej w perspektywie wielu kadencji. Ma temu służyć przejęcie części wyborców Partii Pracy dzięki programowi łączącemu obietnicę szybkiego wyjścia z UE z inwestycjami w usługi publiczne. Podstawowym celem krótkoterminowym jest wyjście z UE 31 października.

W celu podporządkowania sobie opozycji wewnętrznej Johnson chce przywrócić dyscyplinę poprzez zawężenie dotychczasowej koalicji programowej łączącej torysów. W szczególności warunkiem postawionym przez niego kandydatom na ministrów była akceptacja możliwości wyjścia z UE bez umowy. Przywrócenie dyscypliny partyjnej skutkowało wykluczeniem z klubu parlamentarnego lub dymisjami ok. 30 posłów. Te zmiany personalne zmniejszyły jednak rozbieżność poglądów reprezentowanych przez posłów i przez szeregowych członków partii, z których ok. 80% popiera twardy brexit. Johnson zademonstrował też swojemu elektoratowi wolę porozumienia z UE za cenę rewizji backstopu przez Unię.

Strategia jako katalizator kryzysu. Wdrażanie strategii Johnsona napotkało poważne przeszkody. Demonstracja brytyjskiej gotowości do brexitu bezumownego miała w założeniu pozwolić na sukces w negocjacjach z UE. Choć Johnson znacznie przyspieszył i zintensyfikował przygotowania techniczne i polityczne do tego scenariusza, jednocześnie zmobilizował opozycję we własnej partii i w parlamencie. W szczególności posłowie wygrali przed Sądem Najwyższym Zjednoczonego Królestwa proces o przywrócenie obrad parlamentu (zawieszono go w okresie 9 września – 13 października). Parlamentarzyści doprowadzili też do przyjęcia 9 września ustawy Letwina–Benna, która zobowiązuje premiera do złożenia wniosku do Rady Europejskiej o odroczenie daty brexitu w przypadku nieuzgodnienia z UE porozumienia o wyjściu do 19 października.

Wydarzenia te skutkują z jednej strony osłabieniem pozycji negocjacyjnej Johnsona względem UE, z drugiej zaś – intensyfikacją brytyjskiego kryzysu wewnętrznego. Wynika on z kurczenia się grupy wyborców skłonnych do kompromisu w sprawie brexitu (do ok. 20%). Spycha to partie brytyjskie na coraz bardziej krańcowe pozycje względem tego problemu: obecnie liberalni demokraci postulują odwołanie wyjścia z UE bez kolejnego referendum, laburzyści – miękki brexit lub jego odwołanie po referendum, torysi – twardy brexit lub wyjście bez umowy z UE, zaś Partia Brexitu Nigela Farage’a – wyjście bez porozumienia. W konsekwencji w spór polityczny wciągane są instytucje, które konstytucja brytyjska definiuje jako neutralne politycznie: spiker Izby Gmin, monarchia, służba cywilna czy sądy.

Krystalizacja nowego podziału w Wielkiej Brytanii. Strategia Johnsona polegająca na przebudowie systemu partyjnego stanowi odpowiedź na długotrwały spadek poparcia dla głównych ugrupowań brytyjskich. Ich łączne poparcie spadło od początku lat 70. z 85% do ok. 50%, podważając działanie systemu westminsterskiego. Od 2016 r. podstawą identyfikacji politycznej wyborców stał się brexit (85%), przed lojalnością partyjną (60%). Obecnie o głosy walczą cztery ugrupowania – torysów, laburzystów, liberalnych demokratów i Partii Brexitu – z których każde ma szansę na znaczący samodzielny sukces wyborczy lub na pozbawienie konkurentów szans na zwycięstwo. Najbardziej zacięta rywalizacja toczy się wewnątrz bloków pro- i antybrexitowego.

Analiza postaw wyborczych wykazuje zapotrzebowanie na ugrupowanie oferujące inwestycje w usługi społeczne, wsparcie dla mobilności społecznej (kluczowe inwestycje w szkolnictwo), ochronę interesów ekonomicznych pracowników o niższych kwalifikacjach (ograniczenie imigracji, inwestycje w szkolenia) i zachowawcze światopoglądowo (ugrupowanie ludowe). Z drugiej strony istnieje przestrzeń dla ugrupowania reprezentującego interesy wielkomięjskiej klasy średniej, korzystającej z obecnego modelu społeczno-ekonomicznego i integracji międzynarodowej (ugrupowanie liberalne).

Celem torysów jest zajęcie pierwszej pozycji. Wymaga to trwałego pozyskania probrexitowych wyborców laburzystowskich w konkurencji z partią Farage’a. Z kolei liberalni demokraci walczą z Partią Pracy o reprezentację wyborców metropolitalnych, w tym konserwatywnych przeciwników brexitu. O ile wyrazistość programowa Johnsona sprzyja jego zwycięstwu nad Farage’em, o tyle stały konflikt w Partii Pracy obniża jej szanse w konkurencji z liberalnymi demokratami.

Wnioski i perspektywy. Nadrzędnym celem Johnsona jest trwała dominacja na krajowej scenie politycznej. Ponieważ wyjście z UE jest jej warunkiem koniecznym, Johnson wykazuje gotowość zarówno do renegotjacji porozumienia z UE, jak i – w razie potrzeby – do wyjścia z UE bez niego.

Ustawa Letwina–Benna ograniczyła możliwość realizacji brexitu bezumownego. W konsekwencji Johnson stara się doprowadzić do wyjścia z UE 31 października na podstawie porozumienia o wyjściu z listopada 2018 r. zmodyfikowanego zgodnie z propozycją brytyjską z 2 października. Zakłada ona udział Irlandii Płn. we wspólnym rynku, zautomatyzowane kontrole celne poza granicą lądową i mechanizm decyzyjny dla władz prowincji ws. harmonizacji prawa z UE. W razie niepowodzenia rozmów z UE Johnson będzie jednak dążył do brexitu bezumownego z końcem października w celu ratowania swojego wizerunku – nawet za cenę intensyfikacji konfliktu konstytucyjnego.

Od utraty większości parlamentarnej we wrześniu rząd Johnsona stara się wzmocnić swoją pozycję, postulując przyspieszone wybory. Najważniejsze ugrupowania brytyjskie są zgodne co do ich konieczności, ale toczy się zacięty spór o ich datę. Partie opozycyjne dwukrotnie zablokowały wybory przed 31 października, ponieważ silnie premiowałyby one torysów. Wybory późniejsze sprzyjają rozbiciu głosów probrexitowych pomiędzy ugrupowania Johnsona i Farage’a, zwiększając szanse na sukces laburzystów oraz liberalnych demokratów.

Im później przyspieszone wybory nastąpią, tym większy będzie stopień radykalizacji programowej torysów. W skrajnym wypadku przejmą oni postulaty Partii Brexitu. Na tę ewentualność premier przygotowuje się od lipca, pozycjonując się jako bezkompromisowy obrońca referendum z 2016 r. W świetle sondaży dotychczasowe działania Johnsona, pomimo porażek w parlamencie i sądach, uwiarygadniają go w oczach wyborców.

W konsekwencji najnowsze działania Johnsona skupią się na dyskredytowaniu centrolewicowej opozycji jako niedemokratycznej: łamiącej zobowiązania wyborcze z lat 2015–2017 i wciągającej w konflikt polityczny instytucje zobowiązane do neutralności, oraz przeciwstawianiu jej probrexitowej postawy rządu. Przekaz Johnsona wzmocnią zapowiedzi budżetowe z września, demonstrujące gotowość torysów do inwestycji w usługi publiczne.

Jeśli transformacja torysów w partię „twardego brexitu” się urzeczywistni, to bez względu na wynik najbliższych wyborów staną się oni trwałą przeszkodą dla bliskich relacji brytyjsko-unijnych. W przypadku zwycięstwa opozycji i zawieszenia brexitu odmieniona Partia Konserwatywna będzie działała na rzecz kolejnej próby wyjścia z UE.

Nowy podział polityczny wpłynie na kształt brytyjskiej polityki zagranicznej. Naturalne dla ugrupowania ludowego będzie postępujące dystansowanie się wobec UE i zbliżenie do państw anglosaskich, szczególnie utrzymanie sojuszu z USA w globalnych sporach handlowych i politycznych. Z kolei ugrupowanie liberalne będzie reprezentować tendencję do podtrzymywania obecnego porządku międzynarodowego, w tym bliskiej współpracy z UE nawet po wyjściu z organizacji.