



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

# BIULETYN

Nr 78 (1826), 7 czerwca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski  
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Brytyjski kryzys polityczny jako bariera dla ratyfikacji porozumienia ws. brexitu

Przemysław Biskup

*Rada Europejska zaakceptowała odroczenie brexitu do 31 października. Warunki odroczenia objęły m.in. odmowę dalszych negocjacji ze strony UE oraz zobowiązanie Zjednoczonego Królestwa do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W Wielkiej Brytanii postępuje kryzys polityczny zasadniczo ograniczający sprawczość rządu i obu największych partii. Powagę tego kryzysu ukazały majowe wybory samorządowe i europejskie. Ponieważ do jesieni br. nie zostanie on przezwyciężony, przywódcy UE najprawdopodobniej staną w październiku przed decyzją o ponownym odroczeniu daty brexitu.*

**Zasady brytyjskiego systemu politycznego.** Jego podstawą jest niepisana konstytucja i dwupartyjność. Partia o największej reprezentacji w Izbie Gmin ma za zadanie sformować rząd, zaś druga pod względem reprezentacji – oficjalną opozycję (rząd alternatywny). Oficjalnej opozycji przysługują unikalne uprawnienia, w tym wyłączność zgłaszania wotum nieufności dla rządu i publiczne finansowanie gabinetu cieni. W zakresie negocjowania traktatów, inicjatywy ustawodawczej i programowania prac Izby Gmin konstytucja przyznaje dominującą pozycję rządowi. Rolą parlamentu jest zatwierdzanie polityki rządu i prowadzenie procesu legislacyjnego z inicjatywy ministrów. Model zakłada jednopartyjne rządy większościowe. Ich konsekwencją jest konfrontacyjna kultura polityczna. Fundamentalnie utrudnia to realizację skomplikowanych projektów politycznych rządowi mniejszościowemu, z jakim mamy do czynienia od czerwca 2017 r. Od grudnia ub.r. partie główne – Konserwatywna i Pracy – wydają się też niezdolne do wypełniania zadań wskazanych przez konstytucję z powodu konfliktów wewnętrznych.

**Symptomy i konsekwencje kryzysu.** Swoboda działania rządu kurczy się na rzecz parlamentu pozbawionego stabilnej większości. W okresie od grudnia ub.r. rząd nie tylko trzykrotnie przegrał głosowania nad rozpoczęciem ratyfikacji porozumienia ws. wyjścia z UE, ale także m.in. nad upublicznieniem wewnętrznych analiz prawnych, kontrolą prac Izby Gmin, przejęciem przez posłów inicjatywy ustawodawczej i ograniczeniem opcji negocjacyjnych wobec UE. We wszystkich ww. przypadkach przeciw rządowi głosowała znacząca część parlamentarzystów konserwatywnych. Złamanie dyscypliny partyjnej przez członków rządu powinno automatycznie skutkować ich dymisją, jednak wielokrotnie tę zasadę zawieszano. Dyscyplina głosowań laburzystów jako oficjalnej opozycji prezentowała się podobnie źle. Ponadto precedensowe decyzje proceduralne spikera Izby Gmin Johna Bercowa wzmocniły pozycję szeregowych posłów kosztem premiera i lidera opozycji, osłabiając konstytucyjny mechanizm rządzenia za pośrednictwem obu partii głównych.

Trudno obecnie jednoznacznie wskazać polityczny ośrodek decyzyjny ws. brexitu. Rząd ani oficjalna opozycja nie dysponują większością parlamentarną na rzecz ratyfikacji porozumienia z UE. Głosowania konsultacyjne w marcu ujawniły też brak ponadpartyjnej większości na rzecz scenariusza alternatywnego wobec propozycji rządu. Kryzys przywództwa partii głównych skutkuje forsowaniem rozwiązań przeczących ich zobowiązaniom wyborczym z 2017 r. w tej kwestii. Podważa to rolę manifestów wyborczych

i w przyszłości utrudni legitymizację ustaleń z UE czy rozstrzygnięcie sporu o brexit w drodze przyspieszonych wyborów.

Tradycyjnym rozwiązaniem pata politycznego są przyspieszone wybory parlamentarne. Choć przeciwko nim przemawiają obawy większości posłów o notowania głównych partii, mobilizację członków i finansowanie kampanii, jesienią staną się one najprawdopodobniej nieodzowne. Kluczowy w tym kontekście będzie wynik rywalizacji o przywództwo torysów w związku z [dymisją premier Theresy May](#) 7 czerwca.

**Wpływ majowych kampanii wyborczych.** Wybory do PE (23 maja) wywindowały poparcie dla zarejestrowanej 5 lutego Partii Brexitu Nigela Farage'a do 32% (5,25 mln głosów i 29 mandatów kontra łącznie 3,86 mln głosów i 14 mandatów dla partii głównych). Partie promujące wyjście z UE bez porozumienia uzyskały łącznie 36% głosów, te opowiadające się za jego odwołaniem – 39% zaś poparcie dla obu partii głównych spadło do łącznie 23%. Choć wyniki torysów w wyborach samorządowych (2 maja) były najgorsze od 1995 r., a w europejskich najgorsze dla kampanii ogólnokrajowej od 1834 r., laburzyści równolegle odnotowali odpowiednio swój piąty najniższy wynik w historii wyborów samorządowych oraz najniższy od 1923 r. wynik w kampanii ogólnokrajowej.

Gdyby Farage utrzymał poparcie w wyborach parlamentarnych (jak UKIP w latach 2014–2015), rozkład geograficzny głosów skutkowałby najbardziej podzieloną Izbą Gmin od 1918 r. Partia Brexitu, liberalni demokraci i szkoccy nacjonaści zdobyliby po kilkadziesiąt mandatów, a obie główne partie straciłyby szansę na samodzielne rządy. Do powstania koalicji potrzebne byłyby głosy kilku partii. Porażka wyborcza wymusiłaby też dymisję Jeremy'ego Corbyna lub nowego lidera torysów.

Niepowodzenie ratyfikacji porozumienia z UE. Ratyfikacja przez Zjednoczone Królestwo [porozumienia w kształcie takim jak podpisane 25 listopada](#) wydaje się niemożliwa. Nie udało się zbudować w tym celu większości parlamentarnej w oparciu o głosy ani torysów i demokratycznych unionistów, ani konserwatystów i laburzystów. Rozmowy rządu z oficjalną opozycją (8 kwietnia – 17 maja) zakończyły się niepowodzeniem z powodu wzajemnej nieufności, zobowiązań wyborczych obu partii oraz ich podziałów wewnętrznych. Spór dotyczył w szczególności unii celnej z UE po brexicie oraz harmonizacji regulacji pracowniczych i środowiskowych między Wielką Brytanią a UE. Torysi nalegali na wyjście z pełnej unii celnej i regulacyjnej z UE, zaś laburzyści – na jej utrzymanie. Wobec perspektywy przyspieszonych wyborów większość laburzystów zdecydowanie sprzeciwiała się przyjęciu współodpowiedzialności za „brexit torysów”, zaś większość konserwatystów – uwiarygodnieniu Corbyna w oczach wyborców. Uznanie go przez May za partnera zaprzeczyło bowiem wcześniejszej narracji torysów o niekompetencji laburzystów. Bariera dla porozumienia jest też spór o drugie referendum, którego domaga się – co najmniej jako tzw. głosowania potwierdzającego – większość laburzystów i mniejszość torysów.

**Wnioski i prognozy.** [Odroczenie brexitu](#) zintensyfikowało brytyjski kryzys polityczny. Sukcesy wyborcze partii mających wyraziste stanowiska ws. wyjścia z UE wzmacniają gotowość torysów do brexitu bez umowy, zaś laburzystów – do jego odwołania. W przypadku przyspieszonych wyborów niemal pewny jest kolejny rząd mniejszościowy, najprawdopodobniej słabszy od obecnego i tworzony przez Partię Pracy. W rezultacie, choć wzrasta prawdopodobieństwo drugiego referendum, najprawdopodobniej nie zakończyłoby ono brytyjskiego sporu o brexit. Wykorzystanie tego instrumentu popierają bowiem niemal wyłącznie zwolennicy członkostwa w UE, zaś ewentualna kampania byłaby destrukcyjna dla spójności obu partii głównych. Jednak wycofanie wniosku o wyjście z UE bez legitymacji wyborczej wydaje się mało prawdopodobne.

W konsekwencji jesienią UE najprawdopodobniej stanie przed decyzją o kolejnym odroczeniu brexitu. Na jego rzecz przemawiają koszty gospodarcze bezumownego wyjścia z UE i prognozowane skutki takiego scenariusza dla nowych wieloletnich ram finansowych UE (np. sama budowa łączy energetycznego Irlandia–Francja ma obciążyć UE kwotą 600 mln euro). Argumentem przeciw są natomiast rosnące koszty utrzymującej się niepewności oraz obawy przed udziałem rządu brytyjskiego [w formowaniu nowych władz](#) i programu działania UE.

Wydaje się także, że warunkiem koniecznym utrzymania po stronie brytyjskiej kontroli nad brexitem przez partie główne jest modyfikacja [backstopu](#) – bezterminowej unii celnej i regulacyjnej z UE po brexicie w razie braku umowy o docelowych relacjach między UE a Wielką Brytanią. UE odmawia jednak dalszych rozmów na temat porozumienia o wyjściu. Backstop stanowi niemniej zwornik sporów: wewnątrz brytyjskiego i brytyjsko-unijnego. Jego uzupełnienie o klauzulę jednostronnego wyjścia, rozminowującą najbardziej sporną kwestię bezterminowości, może być decydujące dla powodzenia działań następcy May na rzecz ratyfikacji porozumienia z UE. Poprawka posła Grahama Brady'ego z Partii Konserwatywnej ze stycznia, uzależniająca zgodę na ratyfikację porozumienia od zastąpienia backstopu alternatywnym rozwiązaniem eliminującym „twardą granicę” na wyspie Irlandii, jest jedyną propozycją zaakceptowaną dotąd przez większość w Izbie Gmin. Zabezpieczenie irlandzkiego procesu pokojowego wymagałoby odroczenia możliwości użycia tej klauzuli przez kilka lat (np. pięć) od wejścia w życie backstopu, pozwalających na zawarcie umowy o docelowych relacjach.