



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

BIULETYN

Nr 66 (1814), 22 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wybory europejskie w Zjednoczonym Królestwie – implikacje dla równowagi sił w Parlamencie Europejskim

Marta Makowska, Melchior Szczepanik

Odroczenie terminu brexitu do 31 października br. oznacza, że Zjednoczone Królestwo będzie zobowiązane do przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ich wynik wpłynie na równowagę sił w izbie. Zwycięstwo wyborcze europejskich socjaldemokratów, uzyskane dzięki mandatом laburzystów, mogłoby zmienić dynamikę negocjacji dotyczących obsady najważniejszych stanowisk w UE. Mandat posłów brytyjskich do udziału w decyzjach mających długoterminowe konsekwencje dla UE, niepodlegający dyskusji z prawnego punktu widzenia, będzie prawdopodobnie przedmiotem wewnątrzparlamentarnych sporów politycznych.

Uwarunkowania i konsekwencje prawne wyborów. Zgodnie z konkluzjami nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej z dnia 10 kwietnia br. przedłużony został termin ratyfikowania umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa (UK) z UE. Oznacza to konieczność przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE), wynikającą z postanowień Traktatu o UE.

Nie ma pewności, jak długo brytyjscy posłowie będą sprawować mandat. Odroczenie ma charakter elastyczny (tzw. *flexion*) i przewiduje, że jeśli umowa o wystąpieniu zostanie ratyfikowana, UK opuści UE pierwszego dnia następnego miesiąca. Możliwe, że – jeśli do ratyfikacji dojdzie w czerwcu – wybory w UK się odbędą, lecz wybrani parlamentarzyści nie obejmą mandatów. Z drugiej strony, jeśli do kolejnego odroczenia, posłowie brytyjscy będą sprawować mandat dłużej niż do 31 października br.

Po wyborach PE rozpocznie urzędowanie z taką samą liczbą posłów jak obecnie – 751. Do momentu brexitu odroczone zostanie wdrożenie decyzji o redystrybucji części mandatów przysługujących UK (27 z 73) między 14 państw członkowskich. Modyfikację tę wprowadzono w celu odzwierciedlenia zmian demograficznych zachodzących w państwach członkowskich. Jej największymi beneficjentami będą Francja i Hiszpania – oba państwa zyskają po 5 dodatkowych mandatów, Polska zaś 1. Dopiero po brexicie i opuszczeniu izby przez posłów wybranych w UK mandaty obejmie kolejnych 27 posłów.

Prawdopodobny wynik wyborów w UK. W wyborach do PE wystartują dwie nowe partie, których programy są bezpośrednio związane z brexitem. Jedną z nich jest Brexit Party, jednoznacznie popierająca opuszczenie wspólnoty, założona przez Nigela Farage'a (eurodeputowanego, który w 2014 r. był liderem United Kingdom Independence Party – UKIP, eurosceptycznej zwycięskiej partii w wyborach do PE). Drugie nowe ugrupowanie, Change UK – the Independent Group, powstało w lutym br. Tworzą je posłowie, którzy opuścili dwie główne partie, postulując pozostanie w UE.

Brexit Party zdążyła już uzyskać tytuł lidera sondaży (35%), osłabiając UKIP, a także Partię Konserwatywną, która notuje znaczny spadek poparcia (z 17% do 9% w ciągu kilku tygodni). Z kolei Change UK z dużo mniejszym poparciem (ok. 4%) będzie rywalizowało o głosy proeuropejskiego elektoratu z Liberalnymi Demokratami (17%) i Partią Pracy (15%). Relatywnie stabilne wyniki w sondażach notuje Partia Zielonych Anglii i Walii (11%). Ze względu na kluczowe znaczenie brexitu w brytyjskiej debacie

publicznej laburzyści i konserwatyści, podzieleni w tej kwestii, są zagrożeni dalszym spadkiem poparcia na rzecz pozostałych partii mających jednoznaczne stanowisko.

Przewidywany podział mandatów w Parlamencie Europejskim zakłada bardzo dobry wynik antyunijnej Brexit Party oraz umiarkowany dla Partii Pracy. Grupa socjaldemokratyczna w PE wzbogacona o kilkanaście mandatów laburzystów zmniejszy dystans do największego ugrupowania – Europejskiej Partii Ludowej (EPL). Zyska również frakcja Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE), która oprócz swoich obecnych sojuszników, brytyjskich Liberalnych Demokratów, będzie starała się przyciągnąć posłów Change UK. O pozyskanie tych ostatnich będą zabiegać również chadecy, niezwiązani obecnie z żadną większą partią brytyjską. Zdecydowanym przegranym wyborów zostałaby rządząca Partia Konserwatywna, której przedstawiciele zasilą frakcję Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR) w mniejszej liczbie niż w ostatnich wyborach.

Nowy PE po wyborach europejskich w UK. Do końca października zostaną prawdopodobnie podjęte decyzje dotyczące obsady najważniejszych stanowisk w UE. Kadencja obecnej KE kończy się 31 października. Do tego czasu powinien być wybrany jej nowy przewodniczący i obsadzone stanowiska komisarzy. Przy założeniu, że do brexitu dojdzie 31 października, posłowie ze Zjednoczonego Królestwa będą mieli prawo do udziału zarówno w głosowaniu zatwierdzającym kandydata na przewodniczącego KE, parlamentarnych przesłuchaniach kandydatów na komisarzy, jak i w ostatecznym głosowaniu udzielającym wotum zaufania całej Komisji.

Wynik wyborów w UK nie wpłynie na kluczowy element sytuacji politycznej po wyborach: jedyną możliwą arytmetycznie i realną politycznie koalicją w PE, która zapewni większość bezwzględnie konieczną do powołania KE, będzie sojusz chadeków, liberałów i socjaldemokratów. Zmieni się jednak równowaga sił wewnątrz tej koalicji, w związku z relatywnym osłabieniem chadeków wobec partnerów. Dla socjaldemokratów i liberałów może to stanowić dodatkową zachętę do podjęcia próby zablokowania kandydata chadeków na przewodniczącego KE i lansowania na to stanowisko przedstawiciela własnych ugrupowań.

Relacje wewnątrz koalicji skomplikują się bardziej, jeśli, dzięki mandatami brytyjskim, socjaldemokrati zostaną najliczniejszą grupą polityczną w parlamencie. Sondaże dają chadekom względnie bezpieczną przewagę – od kilkunastu do kilkudziesięciu mandatów – ale wygranej centrolewicy nie można wykluczyć, tym bardziej że węgierski Fidesz prawdopodobnie opuści frakcję chadecką. Wiodący kandydat socjaldemokratów, Frans Timmermans, mógłby się wówczas domagać, by Rada Europejska przedstawiła go PE jako kandydata na przewodniczącego KE. Z kolei chadecy argumentowaliby zapewne, że z uwagi na tymczasowy charakter mandatu posłów brytyjskich ich głosy nie powinny być brane pod uwagę. EPL może utrzymywać, że byłoby to zgodne z duchem wspomnianych wyżej konkluzji Rady Europejskiej. Państwa członkowskie wyrażają w nich oczekiwanie, że Zjednoczone Królestwo będzie uczestniczyło w procesie decyzyjnym w „sposób odzwierciedlający jego sytuację jako występującego państwa członkowskiego”. Spory mogłyby również dotyczyć stanowisk w PE (przewodniczącego i wiceprzewodniczących izby oraz komisji parlamentarnych), które są dzielone między grupy polityczne w oparciu o liczbę członków każdej z nich.

Nieporozumienia wewnętrzne mogą utrudnić sojusznikom chadeków, liberałów i socjaldemokratów sprawne powołanie nowego przewodniczącego KE. Do uzyskania większości bezwzględnie koniecznych jest 376 głosów. Według prognoz wyborczych centrowa koalicja będzie dysponowała ok. 420–430 mandatami, więc odmowa poparcia dla kandydata przez 10–15% posłów koalicji może uniemożliwić jego powołanie. Koalicjanci musieliby wtedy zabiegać o poparcie Zielonych lub konserwatystów.

Prawdopodobny dobry wynik brytyjskich zwolenników twardego brexitu wzmocni obóz eurosceptyczny w PE. Jeśli posłowie z Brexit Party zdecydują się nawiązać współpracę z grupą polityczną Matteo Salvini i Marine Le Pen, eurosceptycy mogą uzyskać status trzeciej siły w PE. Nie umożliwi to jednak zwolennikom tego nurtu blokowania ważnych decyzji.

Wnioski i perspektywy. Modyfikacja równowagi sił w PE, wynikająca z wyborów europejskich w UK, może skomplikować negocjacje na temat obsady kluczowych stanowisk w UE, lecz raczej nie wpłynie na ostateczny rezultat tych rozmów. Byłoby to możliwe jedynie w przypadku zwycięstwa wyborczego socjaldemokratów, uzyskanego dzięki mandatami brytyjskich laburzystów.

Wybory europejskie w UK prowadzą do sytuacji, w której posłowie wybrani w państwie członkowskim wyrażającym wolę rychłego opuszczenia wspólnoty zyskują prawo do udziału w decyzjach kluczowych dla jej przyszłości w wymiarze długoterminowym. To doświadczenie może skłonić państwa członkowskie do rozważenia zmiany warunków procesu wychodzenia ze wspólnoty (art. 50 Traktatu o UE). Taka modyfikacja mogłaby zakładać, że państwo członkowskie, które wyraziło wolę wystąpienia ze Wspólnoty, nie przeprowadza wyborów do PE. Choć szerzej zakrojona rewizja Traktatu jest bardzo mało prawdopodobna, zbudowanie konsensusu wokół ograniczonej modyfikacji wydaje się osiągalne.