

Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*

MAGDALENA MUSIAŁ-KARG
DR HAB., PROF. UAM

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
e-mail: magdalena.musial-karg(at)amu.edu.pl

Słowa kluczowe referendum, Brexit, Unia Europejska, członkostwo w UE

Abstrakt W dniu 23 czerwca 2016 r. odbyło się referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Przy frekwencji 72,2% uprawnionych do głosowania, Brexit poparło 51,9% Brytyjczyków, natomiast przeciw zagłosowało 48,1%. Głosowanie z 2016 r. było już drugim referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w projekcie integracji europejskiej. W 1975 r., dwa lata po oficjalnym przystąpieniu do Wspólnot, Brytyjczycy poddali kwestię swego członkostwa pod referendum, które zakończyło się negatywnie dla zwolenników Brexitu. Głównym celem niniejszego tekstu jest analiza brytyjskich głosowań referendalnych z 1975 r. i 2016 r., ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzi na pytanie o perspektywy wykorzystywania referendum w procesie decydowania w sprawach integracji. Istotnym zadaniem w kontekście prowadzonych rozważań jest odpowiedź na pytanie o możliwe konsekwencje podjętej w czerwcu 2016 r. decyzji – zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla całej Unii Europejskiej.

Operations Brexit. British referendums of 1975 and 2016 on EU membership

Keywords referendum, Brexit, European Union, EU membership

Abstract The referendum on United Kingdom's membership in the European Union took place on June 23, 2016. With a turnout of 72.2, 51.9% of those participating supported Brexit, while 48.1% voted against. The 2016 referendum was the second one on the British membership in the European project. The first one held in 1975 ended negatively for those supporting Brexit. The main objective of this paper is to analyze the British referendums of 1975 and of 2016, with a special focus on answering the question about the results of British votes and prospects of using the referendum in the process of deciding on matters of integration. An important task in this paper is to answer the question about the possible consequences of 2016 vote – both: for the United Kingdom and for the European Union.

* Artykuł przygotowany w ramach grantu badawczego pt.: Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku: wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza politologiczna (UMO-2014/15/B/HS5/01866), finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w Polsce.

W dniu 23 czerwca 2016 roku odbyło się zapowiadane od kilku lat przez premiera Davida Camerona referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Według oficjalnych wyników podanych 24 czerwca – przy frekwencji 72,2% uprawnionych do głosowania, Brexit (słowo „Brexit” pochodzi z języka angielskiego – ang. *Britain* i *exit* – i rozumiane jest jako wyjście Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej) poparło 51,9% Brytyjczyków, natomiast przeciw zagłosowało 48,1%. Głosowanie z 2016 roku było już drugim referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w projekcie integracji Starego Kontynentu. W 1975 roku, dwa lata po oficjalnym przystąpieniu do Wspólnot, Brytyjczycy poddali kwestię swego członkostwa pod referendum, które zakończyło się negatywnie dla zwolenników Brexitu.

Zauważyć należy, iż wykorzystanie referendum ogólnonarodowego do decydowania w sprawach procesu integracji europejskiej nie jest zjawiskiem nowym, bowiem pierwsze głosowanie o tej tematyce miało miejsce już w 1972 roku. Od tego czasu integracja europejska stała się przedmiotem ponad 57 ogólnonarodowych referendum – zarówno w państwach członkowskich, w państwach kandydujących, jak w państwach „trzecich”, które związane są dziś z Unią Europejską różnego rodzaju umowami bilateralnymi (Szwajcaria, Liechtenstein). Referendum brytyjskie było 58. referendum „europejskim” (dotyczącym procesów integracji europejskiej) i trzecim w kolejności – po referendum greckim z 5 lipca 2015 roku (w sprawie przyjęcia pomocy finansowej w kontekście kryzysu finansowego) i duńskim z 3 grudnia 2015 roku (w sprawie pogłębiania współpracy z UE w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), w którym wyborcy zmanifestowali swoją „dezaprobatę” dla pogłębiania integracji europejskiej. Takie postawy społeczeństw państw unijnych pozwalają formułować wnioski o coraz większym sceptycyzmie Europejczyków względem procesów integracyjnych na Starym Kontynencie, co zapewne spowodowane jest nie tylko kryzysem finansowym, z którym Unia boryka się już od roku 2008, ale także m.in. z kryzysem uchodźczym, którego rozwiązania Unia – wydaje się – nie może znaleźć. Na wspomniane problemy nakładają się zapewne problemy związane z migracjami zarobkowymi z nowych państw UE, do wybranych państw ze „starej piętnastki”, co przekłada się często na „opór” w państwach przyjmujących emigrantów. Brytyjskie referendum z 2016 roku jest odpowiedzią na wspomniane kryzysy.

Motywacją do napisania niniejszego tekstu stała się przede wszystkim aktualność podjętego tematu, a także możliwość kontynuowania badań, które opublikowane zostały w nr 3(37)/2015 „Przeglądu Europejskiego” w artykule pt. *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu* (Musiał-Karg, Lesiewicz).

Głównym celem niniejszego tekstu jest analiza brytyjskich głosowań referendalnych z lat 1975 i 2016, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzi na pytanie o perspektywy wykorzystywania referendum w procesie decydowania w sprawach integracji. Istotnym zadaniem w kontekście prowadzonych rozważań jest odpowiedź na pytanie o możliwe konsekwencje podjętej w czerwcu 2016 roku decyzji – zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla całej Unii Europejskiej.

Instytucja referendum w Wielkiej Brytanii

Warto pamiętać, że Wielka Brytania stanowi swojego rodzaju wyjątek na tle państw europejskich, gdyż nie posiada konstytucji pisanej. Oprócz tego brakuje również wprost sformułowanych przepisów pozwalających na wykorzystanie referendum, co w znacznym stopniu wpływa na znikome wręcz doświadczenie odwoływania się do tej instytucji. W praktyce politycznej brytyjski parlament każdorazowo uchwała ustawę w sprawie stosownego referendum (Musiał-Karg, 2008, s. 102).

W Wielkiej Brytanii mamy dwa rodzaje referendum, które może być przeprowadzone przez rząd brytyjski: przed-ustawodawcze (*pre-legislative*) (przeprowadzone zanim proponowane zmiany są wprowadzane) oraz post-ustawodawcze (*post-legislative*) (przeprowadzone po uchwaleniu przepisów). Referenda w Wielkiej Brytanii nie są prawnie wiążące, więc rząd może nie zastosować się do wyników głosowania (*Referendums in the United Kingdom...*, 2010, s. 43)

Historia referendów brytyjskich jest bardzo ograniczona. Przeprowadzono tam łącznie trzy państwowe referenda:

- w sprawie dalszego członkostwa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej w 1975 roku;
- w sprawie zmiany sposobu wyboru deputowanych do Izby Gmin z 5 maja 2011 roku (chodziło o wprowadzanie ordynacji większościowej z tzw. głosem alternatywnym (*alternative vote*) w jednomandatowych okręgach wyborczych zamiast do obowiązującej ordynacji większościowej opartej na zasadzie *first past the post* (mandat otrzymuje kandydat z największą liczbą głosów); w referendum przy frekwencji 42,2% prawie 68% odpowiedziało „nie” na pytanie referendalne;
- w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej z 23 czerwca 2016 roku.

Brytyjskie referendum z 1975 roku

Wielka Brytania – od samego początku swojego zaangażowania w proces integracji europejskiej – znana jest z większego niż inne państwa eurosceptycyzmu. Pomimo tego, że uzyskała członkostwo w 1973 roku i jest jednym z najstarszych państw „niezałożycielskich”, od samego początku permanentnie dyskutowało się tam kwestię wystąpienia z Unii, a pomysły przeprowadzania głosowań referendalnych były co kilka lat przedmiotem tych debat. Sceptycyzm Brytyjczyków był widoczny w zasadzie od chwili przystąpienia do projektu europejskiego. Taka postawa ujawniła się m.in. za rządów Margaret Thatcher, która w 1984 roku wynegocjowała tzw. rabat brytyjski, czyli zmniejszenie składki wpłacanej przez Wielką Brytanię do unijnej kasy. Uzasadniano to tym, że duża część europejskich wydatków szła na wspólną politykę rolną, z której Londyn nie czerpał praktycznie żadnych benefitów.

Przypomnieć należy, iż wniosek o członkostwo we Wspólnotach w 1967 roku złożył Harold Wilson, premier z Partii Pracy w latach 1964–1970 oraz 1974–1976 (Parr, 2013, s. 4). Ze względu na sprzeciw Francji Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot dopiero w 1973 roku (wraz z Danią oraz Irlandią). Nadmienić warto, iż ówczesny konserwatywny rząd brytyjski ratyfikował traktat

akcesyjny, mimo że w sondażach integracja miała więcej przeciwników niż zwolenników. Wilson zapowiedział, że jeśli ponownie będzie stał na czele rządu, renegotjuje traktat akcesyjny (m.in. w obszarze wysokości wpłat do wspólnej kasy, ceł i dopłat do rolnictwa) (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 113).

W pierwszych latach członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach najbardziej wyraźną oznaką tej eurosceptycznej postawy było brytyjskie referendum z 1975 roku w sprawie dalszego członkostwa państwa w UE (Musiał-Karg, 2008, s. 100; Musiał-Karg, 2012, 206). Było to pierwsze w historii referendum brytyjskie, piąte w Europie referendum w sprawach integracji europejskiej, a także pierwsze – w sprawie dalszego członkostwa (a nie akcesji) do Wspólnot.

Przypomnieć warto, iż pierwsze rozszerzenie poprzedzone było czterema referendum: francuskim – pozwalającym niejako na przyjęcie nowych państw członkowskich do WE, a także głosowaniami w trzech (Dania, Irlandia, Norwegia) z czterech państw kandydujących. Tylko Brytyjczycy nie głosowali nad akcesją. Warto nadmienić, iż referendum to – w przeciwieństwie do pozostałych głosowań w państwach wstępujących do WE w 1973 roku – nie miało charakteru głosowania w sprawie akcesji do Wspólnot, ale już po wstąpieniu Wielkiej Brytanii – dotyczyło wyrażenia opinii na temat dalszego członkostwa.

Zaledwie rok po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do Wspólnot rozważano wyjście z tej organizacji. W 1974 roku Harold Wilson ponownie został premierem i ogłosił negocjacje warunków członkostwa, co było spełnieniem jednej z jego obietnic wyborczych (Balsom, 1996, 211). W obliczu słabnących wskaźników gospodarczych (inflacja na poziomie niemal 27%, a liczba bezrobotnych około 1,5 miliona), zaogniającego się konfliktu w Irlandii Północnej, niepewnej sytuacji politycznej, brytyjski premier zdecydował się na przeprowadzenie referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach (*BREXIT: Ale to już było...*). Przy współpracy z opozycją uchwalono niezbędne przepisy prawne, a 5 czerwca 1975 roku przeprowadzono pierwsze referendum ogólnokrajowe (Musiał-Karg, 2008, s. 102; Kuźlewska, 2006, s. 103).

W kampanii przed referendum jedynie Partia Liberalna zajęła jednoznacznie proeuropejską postawę (Usherwood, 2002, s. 215). Wśród członków Partii Pracy i Partii Konserwatywnej dochodziło do wewnętrznych napięć w kwestiach integracji europejskiej. Premier Wilson za wszelką cenę próbował utrzymać jedność swojej partii, pozwalając nawet swoim ministrom na wyrażanie przeciwnego stanowiska. „W rezultacie członkowie Partii Pracy atakowali się nawzajem w przedreferendalnej kampanii. Międzynarodowi partnerzy Wilsona wyrażali poparcie dla pozycji brytyjskiego premiera. Większość będących wtedy w opozycji torysów pod wodzą Margaret Thatcher poparła stanowisko rządu” (Sikorski, 2016).

Zauważyć ponadto należy, iż samo przekazanie wyborcom kwestii dalszego członkostwa w EWG w drodze referendum można interpretować jako wyraz „niemożności rozwiązania »problemu europejskiego« wewnątrz samej Partii Pracy, silnie podzielonej w tej kwestii. Przerzucenie ciężaru decyzji na barki wyborców stanowiło swoistą »tratwę ratunkową«, pozwalającą przezwyciężyć rozłam w łonie partii. Przywódcy Partii Pracy podkreślali jednocześnie nadzwyczajny i jednorazowy charakter tego referendum. Jak stwierdził jeden z ministrów: »Kwestia

(członkostwa w WE) ma charakter wyjątkowy. Żadna inna sprawa nie może się jej równać. Dlatego uważamy, że stanowić ona może jedyne odstępstwo od zasady demokracji przedstawicielskiej” (Bogdanor, 1996, s. 215–218; por. Jassem, 2003, s. 66–67; *Speech by Harold Wilson on Britain's membership*).

Referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnocie Europejskiej odbyło się 5 czerwca 1975 roku. Na pytanie referendalne „Czy uważasz, że Wielka Brytania powinna pozostać we Wspólnocie Europejskiej (Common Market)?” – ponad połowa Brytyjczyków uczestniczących w referendum zagłosowała na „tak” w większości z 68 powiatów, w większości regionów i Irlandii Północnej. Tylko Szetlandy i wyspy zachodnie głosowały przeciwko EWG (*1975: UK embraces Europe*).

Zgodnie z danymi w tabeli 1 nieco ponad 67% głosujących poparło pozostanie w EWG. Zarówno Anglia, Szkocja, Walia, jak i Irlandia Północna (choć ta przy najniższej frekwencji) poparły dalszą integrację Wielkiej Brytanii z pozostałymi ośmioma wówczas państwami członkowskimi Wspólnot.

Tabela 1. Wyniki referendum w Wielkiej Brytanii z 5.06.1975 roku (%)

	Frekwencja	Tak	Nie
Wielka Brytania	64,03	67,23	32,77
Anglia	64,60	68,60	31,30
Szkocja	61,70	58,40	41,50
Walia	66,70	64,80	35,20
Irlandia Północna	47,40	52,40	47,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: Musiał-Karg, 2008, s. 100; King, 1977, s. 145; Butler, Kitzinger, 1976, s. 264; Balsom, 1996, s. 211; Kuźelewska, 2006, s. 99; Marczevska-Rytko, 2001, s. 115.

Wynik referendum z 1975 roku został później okrzyknięty przez premiera Harolda Wilsona „decyzją historyczną”. Po głosowaniu pojawiły się opinie, że decyzja referendalna ostatecznie zamyka sprawę miejsca Wielkiej Brytanii w jednoczącej się Europie. Po referendum – w dniu 9 kwietnia 1976 roku – parlament głosował w tej samej sprawie, potwierdzając opinię Brytyjczyków. „Zwolennicy integracji świętowali zwycięstwo, a euroseptycy w Partii Pracy zadeklarowali, że pogodzą się z wynikiem plebiscytu. Konserwatywny MP Enoch Powell jako jeden z niewielu uznał wynik referendum za tymczasowy” (Sikorski, 2016).

W stronę kolejnego referendum

Jak się okazało, Powell miał rację, bowiem – jak zaznaczono wcześniej – Brytyjczycy od samego początku swojego członkostwa manifestowali swoje wątpliwości względem integracji, czego wyrazem było miano największego „marudera i hamulcowego integracji europejskiej” (Strawiński, 2016). Zarówno wtedy, gdy premierem była Margaret Thatcher (która wynegocjowała tzw. rabat brytyjski), jak i wówczas, gdy szefem rządu był John Major – postawy Wielkiej Brytanii względem dalszej integracji gospodarczej i politycznej były co najmniej zdystansowane.

Po znacznie bardziej proeuropejskich premierach, jakim byli Tony Blair i Gordon Brown, te zdystansowane postawy względem Unii Europejskiej zaczęły jeszcze bardziej narastać. Do tych negatywnych trendów przyłożył się zapewne najpierw kryzys finansowy, a potem uchodźczy, w obliczu których stanęła Unia Europejska, a także strefa euro czy strefa Schengen. Paweł Strawiński przypomina jednocześnie, że Brytyjczycy bardzo często okazywali swój sprzeciw względem różnych decyzji państw Unii Europejskiej. Powołując się na badania organizacji pozarządowej, śledzącej sposób głosowania polityków europejskich – VoteWatch, Strawiński zaznacza, iż w okresie od lipca 2009 roku do marca 2015 roku „Wielka Brytania najczęściej znajdowała się w mniejszości podczas głosowań w Radzie UE, w których uczestniczą ministrowie reprezentujący kraje członkowskie. Brytyjski rząd był w opozycji 85 razy na 680 głosowań (...). W omawianym okresie w Radzie UE odbyło się 67 głosowań na temat tego, jak będzie wyglądał budżet i gdzie pójdą unijne pieniądze. Londyn był w mniejszości 23 razy – najwięcej ze wszystkich państw (...). Na 43 głosowania dotyczące rolnictwa, Wielka Brytania była w mniejszości 8 razy (...). Brytyjczycy nieraz wyrażali niechęć wobec inicjatyw z dziedziny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W 15 głosowaniach na ten temat Londyn był w mniejszości 7 razy” (Stawiński, 2016).

Obietnica wyborcza Davida Camerona była odpowiedzią na coraz większą krytykę działań Unii Europejskiej przez grupę konserwatywnych posłów, którzy już kilka lat przed referendum w 2016 roku domagali się wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Dodatkowo pamiętać należy o stale rosnącej liczbie wyborców, wyrażających niechęć względem finansowania biedniejszych państw członkowskich (Wilk-Reguła).

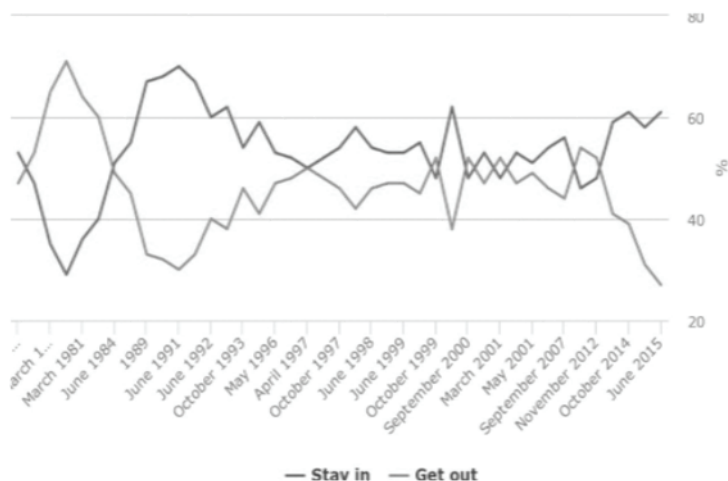
Rozpatrując zatem posunięcie premiera Camerona, można odnieść wrażenie, że jego decyzja – oprócz spełniania obietnicy danej przed wyborami, była także sędowaniem na wyborców decyzji o dalszym członkostwie Wielkiej Brytanii w projekcie zjednoczonej Europy, co zresztą było przedmiotem debaty publicznej już od dłuższego czasu. Deklaracja przeprowadzenia referendum – oprócz tego, że systematycznie padała przy okazji rozmów na płaszczyźnie UE – została również zapisana w dokumentach programowych Partii Konserwatywnej w 2015 roku (*The Conservative Party Manifesto 2015*, s. 30) oraz ogłoszona przez królową Elżbietę II w mowie tronowej 27 maja 2015 roku (*Queen's Speech, 2015*). Według niektórych komentatorów życia politycznego Cameron – decydując się na przeprowadzenie referendum – „nieroztropnie połączył tę referendalną przynętę” (*Stara dobra pulapka...*, 2012). Uzasadniając swoją decyzję na szczycie Unii w czerwcu 2015 roku, premier zaznaczył, że referendum rozwieje wątpliwości Brytyjczyków w sprawie dalszego członkostwa w strukturach unijnych oraz że pozwoli im powiedzieć ostatnie słowo w sprawie miejsca Wielkiej Brytanii w Unii (*Independent: Cameron zaatakuje UE*, 2015).

Zauważyć warto, iż w obliczu różnych sytuacji kryzysowych na forum Unii Europejskiej – brytyjscy politycy podnosili kwestię opuszczenia struktur unijnych, co potwierdzało duży ich dystans do procesów integracyjnych w Europie i było jednocześnie działaniem taktycznym w relacjach z Unią. Brytyjczycy, „strasząc” niejako Unię Europejską referendum w sprawie dalszego członkostwa w jej strukturach, chcieli pokazać pozostałym uczestnikom procesów

integracyjnych swoją odmienną wizję integracji, Unii Europejskiej, a przede wszystkim pozycji Wielkiej Brytanii we Wspólnocie (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 117–118). Trafne się więc wydaje stwierdzenie, iż Brytyjczycy odgrywali w procesie integracji europejskiej rolę hamulcowego, który blokował czy też utrudniał jednomyślne podejmowanie decyzji na forum państw członkowskich.

Ustalenie na połowę 2016 r. terminu referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE (*Unię Europejską czeka Brexit?*, 2015; „*Independent*”: *Cameron zaatakuj UE*, 2015) – oznaczało, że przez niemal cały rok przywódcy europejscy będą prowadzić skomplikowane i wielostronne (bo z udziałem praktycznie wszystkich państw członkowskich) negocjacje o dalszej formule integracji europejskiej, o reformie Unii Europejskiej, której domagał się rząd Davida Camerona (Korteweg, 2015; *Unię Europejską czeka Brexit?*, 2015; Stawiski, 2015). W obliczu trwającego stale kryzysu finansowego, groźby Grexitu czy nakładającego się na niego kryzysu uchodźczego, brytyjskie referendum i jego możliwe negatywne skutki stanowiły kolejny duży problem, z którym cała Unia musiała sobie poradzić. Odnotować należy fakt, iż równoległe z negocjacjami politycznymi toczyła się debata medialna na temat ewentualnego Brexitu. W obliczu zbliżającego się głosowania niezwykle interesująco układały się wyniki sondaży opinii publicznej.

Na około rok przed referendum (maj 2015 r.) zgodnie z wynikami badania opinii publicznej realizowanymi przez YouGov, 45% respondentów zadeklarowało, że głosowałoby za pozostaniem w UE. Około 36% odpowiedziało, że poparłoby Brexit („*Independent*”: *Cameron zaatakuj UE*, 2015). Badania YouGov wskazywały także, że od stycznia do lipca 2015 poparcie Brytyjczyków dla dalszego członkostwa w UE systematycznie wzrastało.

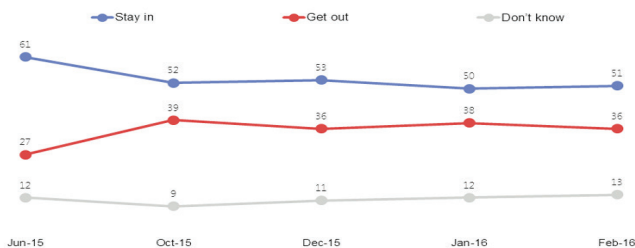


Rysunek 1. Czy Wielka Brytania powinna pozostać w UE czy odłączyć się niej? Badania od 1977 roku

Źródło: Wilkinson, 2015.

Według badań opinii publicznej realizowanych przez pracownię Ipsos MORI, od 2014 roku poparcie dla pozostania w strukturach unijnych było większe niż dla odłączenia się Wielkiej Brytanii od Unii Europejskiej (Wilkinson, 2015).

Analiza danych zawartych rysunku 1 pozwala sformułować wniosek, iż wśród społeczeństwa brytyjskiego – mimo wielu problemów, z którymi borykała się Unia Europejska, w obliczu politycznej debaty na temat potrzeb reform Unii Europejskiej, deklarowanych oczekiwań rządu Camerona względem UE i jej państw członkowskich czy też ewentualnego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii – do połowy 2015 roku odnotowywano więcej zwolenników pozostania państwa we Wspólnocie aniżeli przeciwników dalszej integracji. Tendencja ta nie była już tak oczywista w trzecim kwartale 2015 roku, kiedy to w sondażach Ipsos MORI poparcie dla członkostwa Wielkiej Brytanii spadło do około 50%, pozostając niemal na tym samym poziomie praktycznie do referendum w czerwcu.



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 2. Gdyby referendum w sprawie dalszego członkostwa odbyło się dziś, jak Pan/Pani zagłosował(a)by? (Badanie realizowane w dniach 13–16.02.2016 r. na grupie 504 respondentów)

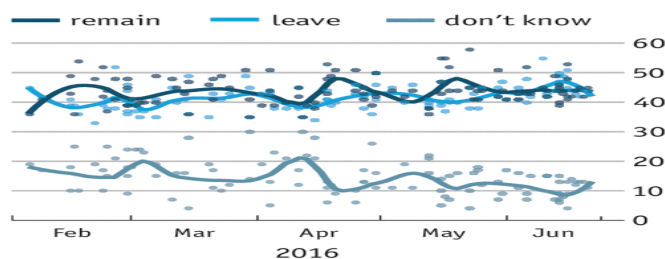
Źródło: *Little change in public's views...*, 2016.

Warto nadmienić, iż w tym okresie udział procentowy odpowiedzi respondentów niezdecydowanych co do sposobu głosowania był na poziomie od 9–13%. Jak podawała pracownia Ipsos MORI, w analizowanym okresie grupami, które były najbardziej podatne na zmianę zdania, byli zwolennicy Partii Konserwatywnej (41%) i kobiety (42%). Mimo to sześciu na dziesięciu respondentów (62%) uważało, że Brytyjczycy będą głosować za dalszym członkostwem w UE w referendum, podczas gdy 26% uważało, że głosujący poprą Brexit (*Little change in public's views...*, 2016).

Poparcie dla pozostania w UE wzrosło i ustabilizowało się po tym, jak w lutym 2016 roku, po długich negocjacjach, zawarto porozumienie między Unią Europejską i Wielką Brytanią, kiedy to przyjęto „plan porozumienia dotyczącego dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE i brytyjskich planów reformy wspólnoty. Zgodnie z osiągniętym kompromisem Wielka Brytania zostanie wyłączona z »coraz bardziej zwartej Unii«. Będzie mogła też wprowadzić częściowe ograniczenie dostępu do nieskładkowych świadczeń pracowniczych dla migrantów w ramach Unii Europejskiej” (*Sondaż: znaczny skok poparcia...*, 2016).

Dane badań Ipsos MORI zostały potwierdzone przez opinie Przemysława Biskupa, który twierdził, iż Zjednoczone Królestwo jest zatem w znacznym stopniu ukierunkowane na dalsze członkostwo w UE oraz podejmowanie działań wspomagających stabilność Unii, wspólnego rynku i strefy euro, choć będzie to czynić spoza głównego nurtu pogłębionej współpracy. Postawa taka może docelowo służyć wzmocnieniu tendencji do podziału na „Europę dwóch prędkości” (Biskup, 2013, s. 52–53, por. Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 119).

Wpisywała się w to także postawa Davida Camerona, który – zdawało się – oczekiwał od Unii większej elastyczności, zaakceptowania tzw. modelu *à la carte*, gdzie państwa członkowskie będą mogły wybierać „wygodne dla siebie” obszary współpracy. Działania polityczne brytyjskiego premiera sugerowały, że w pewnym momencie może on zrezygnować z dużej reformy traktatowo-instytucjonalnej na rzecz ograniczenia praw imigrantów. Krzysztof Rak zaznaczał, iż ewentualny sukces na tym polu prawdopodobnie sprzeda wewnątrz jako argument dla Brytyjczyków na rzecz głosowania za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE (Rak, 2015; por. Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 119). Ruch Camerona dotyczący najpierw deklaracji, a potem zorganizowania referendum uznać można za element taktyczny, od wyniku którego rząd brytyjski uzależniał decyzję co do dalszego członkostwa w UE.



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 3. Odpowiedzi na pytanie, czy Wielka Brytania powinna być nadal członkiem UE czy opuścić UE? (%)

Źródło: *Britain's EU referendum...*, 2016.

Nieco ponad rok po ogłoszeniu (w dniu 28 maja 2015 r.) pytania referendalnego, brzmiącego „Czy Wielka Brytania powinna pozostać członkiem Unii Europejskiej?” (*Wielka Brytania: rząd podał pytanie*, 2015) – w czwartek 23 czerwca 2016 roku odbyło się głosowanie w tej sprawie. Następnego dnia rano o godz. 7.20 czasu lokalnego Jenny Watson, przewodnicząca Centralnej Komisji Wyborczej, poinformowała, że Brytyjczycy zagłosowali za wyjściem z UE. Szczegółowe wyniki zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Wyniki referendum w Wielkiej Brytanii z 23.06.2016 roku (%)

	Frekwencja	Tak	Nie
Wielka Brytania	72,2	48,1	51,9
Anglia	73,0	46,6	53,4
Szkocja	67,2	62,0	38,0
Walía	71,7	47,5	52,5
Irlandia Północna	62,7	55,8	44,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centralnej Komisji Wyborczej.

Przy wysokim poziomie frekwencji wyborczej, 48,1% (16,1 mln osób) głosujących poparło dalsze członkostwo, natomiast 51,9% (17,4 mln osób) wyraziło przeciwne zdanie. Mieszkańcy Szkocji i Irlandii Północnej zagłosowali za dalszą integracją, natomiast Anglicy i Walijszczykami głosami 53,5 i 52,5% głosujących poparli Brexit.

Decyzja Brytyjczyków wywołała bardzo wiele konsekwencji zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, społecznych. Pierwsze z nich były widoczne już w dniu ogłoszenia wyników głosowania, kiedy to na giełdach w całej Europie odnotowano duże spadki, którym towarzyszyło znaczne obniżenie wartości funta (w piątek w reakcji na wyniki referendum funt brytyjski stracił 8% w stosunku do dolara) (*Brytyjski minister...*, 2016). Jeśli chodzi o konsekwencje polityczne, to najważniejszą – prócz przyszłego wyłączenia Wielkiej Brytanii z poszczególnych obszarów funkcjonowania UE – była deklaracja podania się do dymisji przez premiera Camerona. Szef Konserwatystów zapowiedział, że do października ustąpi ze swojej funkcji.

Po referendum w sprawie Brexitu – wnioski końcowe

Prowadzone w niniejszym tekście rozważania skłaniają do sformułowania poniższych wniosków.

Po pierwsze, referendum zakończone decyzją o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest niewątpliwie historycznym głosowaniem – nie tylko dla Brytyjczyków, którzy po 43 latach udziału w procesie integracji postanowili z niej zrezygnować, ale także dla UE – której sens został właśnie poddany pod wątpliwość ze strony jednego z „trudniejszych” członków projektu;

Po drugie, referenda wydają się być ważnym narzędziem podejmowania decyzji w trudnych, skomplikowanych i niewygodnych dla polityków kwestiach, a proces integracji europejskiej wielokrotnie był bodźcem do przekazywania tego przedmiotu w ręce suwerena w wielu państwach.

Przy okazji referendum na traktatami unijnymi często prowadzona była dyskusja na temat tego, czy w warunkach członkostwa w UE winno się przekazywać obywatelom kwestie tzw. traktatowe. Jak zresztą pokazała praktyka, kilkakrotnie w historii integracji europejskiej referenda zakończone decyzją negatywną były po jakimś czasie powtarzane (dwa irlandzkie referenda nad Traktatem z Maastricht, nad Traktatem z Nicei czy Lizbony) – drugie głosowanie kończyło się odmienną decyzją. Zaznaczyć należy, iż krótko po brytyjskim referendum z 23 czerwca

2016 roku pojawiły się apele o przeprowadzenie ponownego referendum w tej samej kwestii. Inicjatorzy wzywali rząd do wprowadzenia przepisu, wymagającego ponownego głosowania referendalnego, jeśli liczba głosów za którąś z odpowiedzi nie przekroczy 60%, a frekwencja będzie niższa niż 75%. „W imieniu rządu Foreign Office odpowiedziało, że ustawa o referendum nie wyznaczyła minimalnego progu ani dla rezultatu, ani dla frekwencji. »Premier i rząd jasno dali do zrozumienia, że jest to jedno głosowanie w ciągu pokolenia i, jak powiedział premier, decyzję należy respektować« – wyjaśniło ministerstwo” (*Londyn podjął decyzję...*, 2016). Internetowa petycja podpisana przez 4,1 mln osób została odrzucona przez brytyjski rząd.

Po trzecie, wykorzystanie instytucji referendum państwowego w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach unijnych można uznać jako posunięcie taktyczne rządu brytyjskiego, zamierzającego niejako wyrzucić nacisk na UE w sprawach m.in. imigrantów. Referendum – zarówno z 1975 roku, jak i z roku 2016 miało służyć jako szantaż względem państw UE i strefy euro. Groźby przeprowadzenia referendum dotyczące ewentualnego wyjścia Wielkiej Brytanii z UE zawsze budziły obawy pozostałych państw członkowskich oraz przywódców unijnych co do tego, jak w przyszłości będzie wyglądał proces integracji europejskiej. „Oczywistym jest bowiem fakt, iż rezygnacja jednego państwa z członkostwa w strukturach UE może pociągać za sobą kolejne wyjścia. To z kolei może poddać pod wątpliwość sens dalszego pogłębiania współpracy w Europie” (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 126).

Po czwarte, przegrane referendum może być pretekstem do zorganizowania kolejnego referendum dotyczącego tej samej kwestii. W historii integracji europejskiej wielokrotnie decyzje jednego państwa wpływały na zachowanie innych członków UE, choć pamiętać należy, iż w przypadkach referendum efekt domina najczęściej był zamierzony, tzn. zakładano taki porządek referendum, by najpierw głosowały państwa z dużym poparciem dla idei integracji, po to, by niejako dać przykład państwom głosującym później. Jeśli chodzi o głosowanie brytyjskie, to pojawiły się obawy, że głosowanie w Wielkiej Brytanii zachęci inne coraz bardziej sceptyczne względem integracji państwa do zorganizowania głosowań w sprawie dalszego członkostwa. W obliczu problemów dotyczących UE ryzyko negatywnych decyzji wydaje się większe niż wcześniej.

Po piąte, w kontekście dalszych relacji Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską zaznaczyć należy, iż po wszczęciu procedury wystąpienia Brytyjczyków ze Wspólnoty proces formalnego wyjścia państwa ze struktur unijnych zajmie co najmniej kilka lat. Zgodnie z opiniami Donalda Tuska – Brexit może trwać co najmniej do 2023 roku.

Podczas szczytu NATO w Warszawie 8 lipca 2016 roku Federica Mogherini, szefowa unijnej dyplomacji, pytana o przyszłość relacji Wielka Brytania – Unia Europejska, zaznaczyła, że na jednoznaczna odpowiedź na pytanie o ich kształt jest za wcześnie. Kolejnym krokiem ze strony rządu brytyjskiego powinno być zdefiniowanie kierunku, w jakim chce on podążać w kontekście kooperacji z Unią. Mogherini dodała, że „musi być jasna granica pomiędzy byciem wewnątrz Wspólnoty, a byciem poza nią. Nie może być mowy o półczłonkostwach ani o członkostwach *à la carte*. Jeśli jesteś członkiem, jesteś nim w pełni. W pełni uczestniczysz w podejmowaniu decyzji i masz pełne prawo do wszelkich korzyści wynikających z członkostwa” (*Nie może być*

mowy o... , 2015). David Cameron – jak zaznaczono wcześniej – jest zwolennikiem wizji integracji *à la carte* (Dahrendorf, 1979, 2004) i chciał, aby Unia Europejska opierała swoje funkcjonowanie właśnie na tym paradygmacie (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 127).



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 4. Kalendarz wydarzeń po decyzji w sprawie Brexitu

Źródło: *Brexit: Zwycięstwo zwolenników...*, 2016.

Reasumując, należy zaznaczyć, iż proces wyjścia Wielkiej Brytanii będzie zapewne przedsięwzięciem niezwykle skomplikowanym i czasochłonnym. Dyskusje nad przeprowadzeniem referendum, kampania referendalna, a także konsekwencje głosowania brytyjskiego stały się nie tylko elementem składowym debat o potrzebach przeprowadzenia zmian w Unii Europejskiej, ale także istotnym bodźcem do podjęcia konkretnych strategii w zakresie wizji dalszego rozwoju EU – już tylko w 27-państwowym składzie.

Literatura

- Biskup, P. (2013). Integracja czy dezintegracja? Przyszłość Unii Europejskiej z perspektywy brytyjskiej. *Analiza Natolińska*, 5 (63).
- Bogdanor, V. (1996). *Politics and the British Constitution. Essays on British Government*. Dartmouth, Aldershot.
- BREXIT: Ale to już było – referendum w 1975 r.* (2016). Pobrane z: http://superbiz.se.pl/wiadomosci-biz/brexit-ale-juz-bylo-referendum-w-1975_855622.html (26.06.2016).
- Brexit: Zwycięstwo zwolenników wyjścia z Unii Europejskiej* (2016). Pobrane z: http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,-Brexit-Zwyciestwo-zwolennikow-wyjscia-z-Unii-Europejskiej,wid,18393834,wiadomosc.html?ticaid=117579&_tiersn=3 (30.06.2016).

- Britain's EU referendum. Hoping that demography is not destiny* (2016). Pobrane z: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/06/britain-s-ue-referendum-0> (24.06.2016). Za: What UK thinks; the Economist.
- Brytyjski minister: będzie plan awaryjny* (2016) Pobrane z: <http://tvn24bis.pl/ze-swiate,75/george-osborne-uspokajana-sza-gospodarka-jest-silna,656340.html> (27.06.2016).
- Butler, D., Kitzinger, U. (1976). *The 1975 Referendum*. London.
- Dahrendorf, R. (1979). *A Third Europe?* European University Institute.
- Dahrendorf, R. (2004). *Reflections on the revolution in Europe*. Transaction Publishers, Rutgers, Piscataway.
- „INDEPENDENT”: *Cameron zaatakuję UE. Referendum ws. Brexitu za niecały rok*. (2015). Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/cameron-chce-referendum-ws-wyjscia-z-ue-w-polowie-2016-r,563345.html> (7.08.2015).
- Jassem, A. (2003). Wielka Brytania a Wspólnota Europejskie: aspekty ustrojowo-polityczne. *Studia Europejskie*, 1.
- King, A. (1977). *Britain Says Yes. The 1975 Referendum on Common Market*. Washington.
- Kuźlewska, E. (2006). *Referendum w procesie integracji europejskiej*. Warszawa.
- Little change in public's views towards Europe in last month – public still expects 'remain' to win*. Ipsos MORI Political Monitor – February (2016). Pobrane z: [https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3700/Little-change-in-publics-views-towards-Europe-in-last-month-public-still-expects-remain-to-win.aspx#gallery-\[m\]/0](https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3700/Little-change-in-publics-views-towards-Europe-in-last-month-public-still-expects-remain-to-win.aspx#gallery-[m]/0) (20.06.2016).
- Londyn podjął decyzję dotyczącą ponownego referendum ws. Brexitu* (2016). Pobrane z: <http://tvn24bis.pl/ze-swiate,75/londyn-odrzuil-petycje-o-ponowne-referendum-ws-brexitu,659791.html> (10.07.2016).
- Marczewska-Rytko, M. (2001). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin.
- Musiał-Karg, M. (2012). Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej. *Rocznik Integracji Europejskiej*, 6.
- Musiał-Karg, M. (2008). *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*. Toruń.
- Musiał-Karg, M., Lesiewicz, E. (2015). Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu. *Przegląd Europejski*, 3(37).
- Nie może być mowy o członkostwach à la carte* (2015). Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/mogherini-jesli-jestes-czlonkiem-ue-jestes-nim-w-pelni,659636.html> (10.07.2016).
- Parr, H. (2013). *The significance of the 1967 application*. Draft paper. Conference „Forty Years since the First Enlargement”, 7–8 March. Keele University UACES Conferences.
- Queen's Speech 2015: EU referendum, tax freeze and right-to-buy* (2015). BBC News. Pobrane z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32894214> (5.08.2015).
- Rak, K. (2015). *Reformy Unii Europejskiej, czyli o tym, jak premier Cameron chce uniknąć Brexitu*. Ośrodek Analiz Strategicznych. Pobrane z: <http://oaspl.org/2015/07/10/324/> (5.08.2015).
- Sikorski, Ł. (2016). *Brexit – powrót do przeszłości. Wspomnienie referendum unijnego z 1975 r.* Pobrane z: http://www.emito.net/wiadomosci/wielka_brytania/brexit_powrot_do_przeslosci_wspomnienie_referendum_unijnego_z_1975_r_2031655.html (26.06.2016).
- Sondaż: znaczny skok poparcia dla Brytanii w Unii Europejskiej* (2016). Pobrane z: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1585307,Referendum-w-Wielkiej-Brytanii-Financial-Times-sprawa-dotyczy-dwoch-unii> (20.05.2016).
- Speech BY HAROLD WILSON ON BRITAIN'S MEMBERSHIP to the EEC (17 July 1971), Labour and the Common Market, Report of a special conference of the Labour Party* (2015). Central Hall, Westminster, London: Labour Party. Pobrane z: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/4/7/c610eb85-fcb9-487b-8704-179006a9442f/publishable_en.pdf (10.07.2015).
- Stara dobra pulapka referendum europejskiego* (2013). Pobrane z: <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/2288311-stara-dobra-pulapka-referendum-europejskiego> (10.07.2016).
- Stawiski, J. (2015). *Pierwszy kraj, który opuści Unię? Groźba „Brexitu” i żądanie reform* (2015). TVN24 BiŚ. Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/pierwszy-kraj-ktory-opusci-unie-grozba-brexitu-i-zadanie-reform,545081.html> (7.08.2015).

- The Conservative Party MANIFESTO (2015). Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter, More Secure Future.* Pobrane z: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf> (5.08.2015).
- Unię Europejską czeka BREXIT? Media: Referendum w Wielkiej Brytanii w 2016 roku (2015).* Tok FM. Pobrane z: <http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,130517,18428980,unie-europejska-czeka-brex-it-media-wielka-brytania-wyjdzie.html> (7.08.2015).
- Usherwood, S. (2002). Opposition to the European Union in the UK: The Dilemma of Public Opinion and Party Management, *Government and Opposition*, 37 (2).
- Wielka Brytania: RZĄD PODAŁ PYTANIE w referendum unijnym (2015).* Pobrane z: <http://wiadomosci.onet.pl/wielka-brytania-i-irlandia/wielka-brytania-rzad-podal-pytanie-w-referendum-unijnym/nc644j> (23.07.2015).
- Wilk-Reguła, W. (2016). *Brytyjczyków referendum w sprawie członkostwa (sic!) w UE, czyli czy można zjeść ciastko i mieć ciastko?* Pobrane z: <http://wilkregula.natemat.pl/49345,brytyjczykow-referendow-w-sprawie-czlonkowstwa-w-ue-czyli-czy-mozna-zjesc-ciastko-i-miec-ciastko> (8.07.2016).
- Wilkinson, M. (2015). *EU referendum poll tracker and odds (2016).* Pobrane z: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/eureferendum/11617702/poll.html> (7.08.2016).
- 1975: UK EMBRACES Europe in referendum (2015).* Pobrane z: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid_2499000/2499297.stm (12.08.2015).

Cytowanie

- Musiał-Karg, M. (2016). Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 5–18. DOI: 10.18276/ap.2016.37-01.