

Brytyjska polityka europejska jako wyzwanie dezintegracyjne

Wprowadzenie

Zjednoczone Królestwo zawsze było „specjalnym przypadkiem” (*Special Case/Sonderfall*) w europejskim projekcie integracyjnym. Brytyjska wyjątkowość objawiała się w historii na wiele różnych sposobów i form. 23 czerwca 2016 r. przyniósł kolejny punkt kulminacyjny w historii trudnych relacji Wielkiej Brytanii z jej partnerami na kontynencie europejskim. Referendum, okrzyknięte mianem „brexitu”, które przyniosło zwycięstwo osób popierających opuszczenie Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię, zaznaczyło kolejne piętno w tych relacjach. Uczciwie należy przyznać, że to nigdy nie było łatwe „małżeństwo” i wielokrotnie widniało nad nim widmo „rozvodu”. Teraz jednak, kiedy „sprawa rozwodowa” jest w toku, należy podkreślić, że brexit nie jest istotny wyłącznie dla Brytyjczyków, jest także potencjalnie szkodliwy dla Unii Europejskiej, dla jej wewnętrznej spójności, sprawnego funkcjonowania, reputacji, wreszcie – przyszłości. Wielka Brytania zmieniała swój status, zmieniając się z państwa „tolerującego integrację” w kraj nieprzyjazny integracji, który zagraża filarom procesów integracyjnych w ogóle. Generuje to negatywne skutki uboczne dla pozostałych państw członkowskich, jak również dla otoczenia Unii Europejskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, głównym celem niniejszego artykułu jest naświetlenie problemu swego rodzaju pozytywnej dyskryminacji Wielkiej Brytanii wewnątrz UE i jej dotychczasowego wykorzystywania statusu uprzywilejowanego członkostwa, jak również referendum w sprawie brexitu, jako instrumentu mającego poprawić warunki członkostwa Londynu w UE. W konsekwencji niniejsza analiza próbuje ustalić, jak przypadek brytyjski wpływa na nasze rozumienie zróżnicowanej integracji w Euro-

* Dr hab., prof. UO Rafał Riedel – Zakład Studiów Europejskich, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Opolski, e-mail: riedelr@wp.pl.

pie. Referendum postrzegane jest w tej analizie jako gra, w której Londyn próbował „wygrać” dla siebie bardziej korzystne warunki członkostwa w Unii Europejskiej, a teraz, po referendum, będzie próbował budować status uprzywilejowanego „nie-członkostwa” (*non-membership*). Z tej perspektywy proces ten może być widziany jako metoda poszukiwania granic zróżnicowanej integracji. Problem ten był obecny w dyskursie naukowym prawie od zawsze, natomiast samo referendum w sprawie brexitu skryształowało go i ukazało w ostrym kontraście, pozwalając dostrzec jego szczegóły. Sytuacja taka może potencjalnie służyć jako ostatni dzwonek wzywający do koniecznych reform Unii Europejskiej¹, niezbędnych z punktu widzenia pojawiających się impulsów dezintegracyjnych.

Bazując na analizie dostępnej literatury w dziedzinie zróżnicowanej integracji, ten artykuł ukazuje czerwcowe referendum (2016) w sprawie brexitu jako problem strukturalny dla UE. Jeśli podążać logiką ewolucji integracji „od kryzysu do kryzysu”, można rozumieć decyzję o brexicie jako wyraz sprzeciwu wobec unijnych reform, względnie ich niesatysfakcjonującego zakresu i głębokości. Paradoksalnie impuls brexitu może pomóc integracji europejskiej na dwa różne sposoby. Po pierwsze, może pomóc zreformować Unię w bardziej zróżnicowany system, który pozwoli dostosować się zainteresowanym krajom i integrować się z różnymi prędkościami i w różnym zakresie. Po drugie, pozwoli pozbyć się największego sprawcy problemów (*trouble-maker*) i marudera, jakim jest Wielka Brytania, kraj sprzeciwiający się jakimkolwiek formom pogłębiania integracji, i pozwoli Unii przyspieszyć w kierunku „ever closer Union”. Niemniej referendum z 23 czerwca 2016 r. w sprawie brexitu dostarczyło pewnego rodzaju bodźca do refleksji na temat różnych form zróżnicowania w Europie. Nigdy wcześniej żaden obecny członek Unii nie zdecydował się opuścić struktur Wspólnoty. Jednocześnie nigdy wcześniej żaden kraj członkowski nie miał takich podziałów wewnętrznych odnośnie do postawy wobec Brukseli. Referendum ujawniło bardzo głębokie podziały brytyjskiego społeczeństwa – zwłaszcza w północnej części wyspy (Szkocja, Irlandia Północna, ale również Londyn) wyniki referendum nt. brexitu rozbudziły apetyt, by rozważyć ponownie niepodległość i zrewidować kwestię opuszczenia nie tyle zjednoczonej Europy, ile Zjednoczonego Królestwa.

Ze swą imperialną przeszłością i długotrwałą tradycją stosowania logiki *splendid isolation* w polityce zagranicznej i stosunkach międzynarodowych w ogóle Londyn nigdy nie był łatwym partnerem dla kontynentalnych Europejczyków (to stwierdzenie jest nawet bardziej prawdziwe dla Irlandczyków). Prawdą jest, że Wielka Brytania, historycznie rzecz

¹ J.-E. De Neve, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „European Integration”, vol. 29, no. 4/September 2007, s. 503–521.

biorąc, miała specyficzny stosunek do projektu integracji europejskiej, ale referendum w sprawie brexitu przyniosło nową jakość w debacie o zróżnicowanej integracji w Europie. Jest to jedno z najważniejszych starych państw członkowskich (choć nie jest członkiem założycielem), jedną z najpotężniejszych gospodarek i ma wysokie uznanie w stosunkach międzynarodowych. Te argumenty wykreowały wysoką względną siłę przetargową dla Zjednoczonego Królestwa, które stało się głównym sprawcą różnego rodzaju formatów zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej². Potencjalnie londyński „rozwód” z Brukselą może stanowić silny impuls dezintegracyjny dla całego projektu integracyjnego w Europie. I jako taki ma destrukcyjny potencjał dla ładu gospodarczego i politycznego po II wojnie światowej w Europie. Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej może być odczuwalne w negatywny sposób nie tylko przez przedsiębiorców korzystających ze swobody przepływu produktów i usług, ale także na całym jednolitym rynku, w tym w ruchu migracyjnym, przepływie kapitału, deficycie w unijnym budżecie i wielu politykach sektorowych UE. Brexit jest problemem strukturalnym UE.

Obserwowany wzrost zróżnicowania w Europie doszedł do granicy, za którą rośnie ryzyko dezintegracji, a może nawet rozpadu UE. Wyłączenia zarówno ze strefy euro, jak i strefy Schengen były już dość znaczącymi przykładami zróżnicowania. Podważając jedną z czterech swobód (swobodny przepływ osób), Londyn podważył samą ideę projektu integracji europejskiej. Otwarte przeciwstawianie się sednu jednolitego rynku zmienia kierunek trajektorii integracji. Teorie ekonomiczne integracji międzynarodowej informują nas, że to nie tylko swobodny przepływ towarów i usług buduje wspólny rynek, lecz także jego utworzenie i sprawne funkcjonowanie jest uzależnione również od liberalizacji swobodnego przepływu czynników produkcji: kapitału i siły roboczej. To dlatego cztery swobody traktowano dotąd jako nierozłączne cztery elementy jednej całości.

Zarówno w pracach naukowych, jak i w realnej polityce zróżnicowane koncepcje integracyjne oferowały do tej pory wyjście z pułapki dychotomicznego myślenia między ideą pełnego członkostwa i brakiem pełnego członkostwa. Brytyjski sposób myślenia o udziale Wielkiej Brytanii w UE zamyka tę drogę wyjścia. Ten rodzaj opozycji do Europy przybrał ekstremalną formę, która nie może być zrozumiana w dotychczas istniejących kategoriach³. Decyzja obywateli brytyjskich, aby opuścić UE, otwiera nowy rozdział w dyskusji na temat przyszłych form zróżnicowanej

² F. Schimmelfennig, *EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?*, „Journal of European Public Policy”, no. 21(5)/2014, s. 681–698.

³ B. Leruth, *Operationalizing national preferences on Europe and differentiated integration*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(6)/2015, s. 816–835.

integracji w Europie i, co ciekawe, również wewnątrz Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania może skończyć zróżnicowaną integrację w UE – niektóre jej części mogą znaleźć się poza UE, podczas gdy inne mogą pozostać (lub być ponownie włączone) wewnątrz UE, podczas gdy jeszcze inne mogą być usytuowane w jakiejś szarej strefie, która być może zostanie doprecyzowana w najbliższych latach.

Zróżnicowana integracja jako koncepcja naukowa

Zróżnicowana integracja jako koncepcja naukowa jest stosunkowo nowym zjawiskiem w studiach europejskich, jak również – szerzej – w stosunkach międzynarodowych, studiach prawniczych, naukach politycznych i ekonomii⁴. Jej znaczenie jako kategorii naukowej rosło wraz ze wzrostem realnego zróżnicowania. Można wręcz użyć stwierdzenia, że w ciągu ostatnich dwóch dekad różnicowanie stało się dominującą cechą integracji europejskiej⁵. Uważa się, że mniej więcej połowa z polityk UE jest realizowana w różny (czytaj: zróżnicowany) sposób⁶. Niewątpliwie studiowanie zróżnicowanej integracji przyczynia się do lepszej i bardziej wyrafinowanej, teoretycznej i empirycznej wiedzy na temat procesu integracji europejskiej jako takiej⁷. Zróżnicowana integracja może być lepiej rozumiana jako odpowiedź na rosnącą instytucjonalną heterogeniczność państw członkowskich, preferencje i możliwości wynikające zarówno z poszerzenia, jak i pogłębienia UE⁸. W przypadku Wielkiej Brytanii nie chodzi o możliwości, ale o preferencje, które trzymają Londyn poza sercem Europy. Wielka Brytania po prostu należy do kategorii krajów mniej chętnych integracji, razem z outsiderami Europy, *quasi*-członkami Unii Europejskiej, takimi jak Szwajcaria czy Norwegia (każde z nich ma jednak inny status prawny wobec Brukseli – bądź to w formie przynależności do Europejskiego Obszaru Gospodarcze-

⁴ S.S. Andersen, N. Sitter, *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?*, „European Integration”, vol. 28, no. 4/2006, s. 313–330; L. Mohler, M. Seitz, *The gains from variety in the European Union*, „Review of World Economics”, no. 148/2012, s. 475–500.

⁵ T. Boerzel, *Mind the Gap! European Integration between Level and Scope*, „Journal of European Public Policy”, no. 12(2)/2005, s. 217–236.

⁶ B. Leruth, C. Lord, *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(6)/2015, s. 754–764.

⁷ P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Introduction: Beyond Market Regulation. Analysing the European Integration of Core State Powers*, w: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, red. Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 1–23.

⁸ D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2013; F. Schimmelfennig, op.cit.

go, bądź wypracowany w ramach pakietów umów dwustronnych). Niektóre państwa członkowskie rezygnują z możliwości aplikowania wszystkich polityk wspólnotowych (różnicowanie wewnętrzne), podczas gdy inne kraje, niebędące członkami, mogą włączać się selektywnie w wybrane obszary integracji (zewnętrzne różnicowanie), co powoduje konieczność pogodzenia różnorodności wewnątrz i na zewnątrz Unii.

Myśl polityczną na temat zróżnicowanej integracji możemy wyśledzić już w słynnym raporcie Tindemansa (1975), natomiast jako kategoria prawna pojawia się ona w Jednolitym akcie europejskim (1986). Z kolei debaty naukowe na ten temat znajdują swoją inspirację w opracowaniu Ralfa Dahrendorfa w postaci *Europy a la carte* (1973). Od 1980 r. naukowcy zidentyfikowali kilka odmian zróżnicowanej integracji i dyskurs naukowy na ten temat wyraźnie się zintensyfikował. Od tego momentu wiele różnych konceptualizacji zróżnicowanej integracji możemy odnaleźć w literaturze naukowej, w tym elastyczną integrację, koncepcję Europy wielu prędkości, Europy jako imperium, Europy zmiennej geometrii, koncentrycznych kręgów, półkul itp.⁹ Rozważaniom tym cały czas towarzyszyło założenie, że zróżnicowana integracja ulegnie osłabieniu w czasie¹⁰. Te same przepisy wprowadzane w różnorodnym tempie miałyby przynieść jednak ten sam rezultat. Założenie to zostało zakwestionowane przez kryzys¹¹. Nowe założenie sugeruje, że idziemy w kierunku niektórych bardziej zróżnicowanych form integracji. John Eric Fossum twierdzi, że UE jutra może połączyć wszystkie trzy z następujących możliwości: przyspieszona integracja dla niektórych, rozpad dla innych i większe zróżnicowanie dla reszty¹². Pomysł, że zróżnicowana integracja wnosi niewiele więcej niż proces konwergencji o podobnych rezultatach przy różnych prędkościach, wydaje się coraz bardziej wątpliwy. Zamiast tego obserwujemy rosnący konsensus wśród obserwatorów i analityków, że zróżnicowanie integracji staje się stałą zasadą organizacyjną UE¹³.

⁹ D. Jensen, J. Slapin, *Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union*, "Journal of European Public Policy", no. 19(6)/2012, s. 779–795; De Neve, J.-E., op.cit.; A. Kölliker, *Bringing together or driving apart the union? Towards a theory of differentiated integration*, "West European Politics", no. 24(4)/2001, s. 125–151; H. Wallace, W. Wallace, *Flying together in a larger and more diverse European Union*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague 1995; J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007.

¹⁰ B. Leruth, C. Lord, op.cit.

¹¹ Ch. Lemke, *Challenging the "Ever Closer Union": Political Consequences of the Eurozone Crisis*, "American Foreign Policy Interests", no. 36/2014, s. 18–24.

¹² J.E. Fossum, *Democracy and Differentiation in Europe*, "Journal of European Public Policy", no. 22(6)/2015, s. 799–815.

¹³ B. Leruth, C. Lord, op.cit.

Istnieje wiele sposobów analizowania tego wielowymiarowego zjawiska, od analiz przepisów prawa pierwotnego i wtórnego¹⁴, przez negocjacje wielostronne¹⁵, aż do postaw partii politycznych¹⁶. Zróznicowana integracja może być badana jako zjawisko, pojęcie, proces lub jako system¹⁷. Złożoność i wielorakość podejść jest uzasadniona ze względu na charakter zróznicowanej integracji.

Wielka Brytania, mimo statusu pełnoprawnego członkostwa, jest luźno zintegrowana z UE, zarówno „poziomo”, jak i „pionowo”. „Pionowe” zróznicowanie odnosi się do obszarów polityki, które zintegrowane są z różnymi prędkościami i które osiągnęło różne poziomy centralizacji w miarę upływu czasu. Natomiast „poziome” zróznicowanie oznacza, że wiele zintegrowanych polityk nie jest ani jednolicie, ani wyłącznie ważne we wszystkich państwach członkowskich UE¹⁸. Wielka Brytania nie uczestniczy we wszystkich politykach UE (poziome różnicowania), a w niektórych innych uczestniczy w swoim własnym tempie (pionowe zróznicowanie).

Gdy weźmie się pod uwagę powyższe stwierdzenia, można zauważyć, że nie ma sensu, aby Wielka Brytania wychodziła z UE w nadziei na pozyskanie trochę większej autonomii – przyszłe normy obowiązujące na jednolitym rynku tworzone będą już bez udziału Brytyjczyków, za to będą obowiązywały te podmioty gospodarcze, które będą prowadziły wymianę handlową z resztą Wspólnoty¹⁹. Jednak renegocjowanie członkostwa Wielkiej Brytanii odpowiada na inną potrzebę – potrzebę rekonfiguracji relacji między Wielką Brytanią a UE. W styczniu 2013 r. w swojej słynnej już dziś przemowie brytyjski premier David Cameron określił plan, aby poprosić o upoważnienie do negocjowania nowego porozumienia z Europą (w tym czasie operacja ta była postrzegana jako sposób na wzmocnienie

¹⁴ M. Szwarc, *Zróznicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; A. Zhelyankova, *From selective integration into selective implementation: The link between differentiated integration and conformity with EU laws*, „European Journal of Political Research”, no. 53/2014, s. 727–746.

¹⁵ T. Winzen, F. Schimmelfennig, *The Choice for Differentiated Europe; Why European Union Member States Opt out of Integration*, paper prepared for the 14th biennial conference of the European Union Studies Association, 5–7 March 2015, Boston MA, USA 2015.

¹⁶ B. Leruth, op.cit.

¹⁷ K. Dyson, A. Sepos, *Differentiation as design principle and as tool in the political management of European integration*, w: *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, red. K. Dyson, A. Sepos, Palgrave, Basingstoke, s. 3–23.

¹⁸ F. Schimmelfennig, D. Leufen, B. Rittberger, *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicisation, differentiation*, „Journal of European Public Policy”, no. 22/6/2015, s. 764–782.

¹⁹ B. Leruth, C. Lord, op.cit.

pozycji D. Camerona w partii konserwatywnej), ale ostatecznie zakończył się jego rezygnacją z funkcji premiera i szefa torysów po przegranym referendum). Jednocześnie rozpoczął się audyt w celu obliczenia kosztów i korzyści wynikających z członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Kluczowe kwestie, wyartykułowane przez Davida Camerona dotyczyły następujących obszarów: umożliwienie Wielkiej Brytanii rezygnacji z deklarowanych przez UE ambicji tworzenia „coraz ściślejszej Unii”, ograniczenie dostępu do świadczeń socjalnych dla imigrantów z UE (w przypadku pobytów krótszych niż cztery lata), nadanie większych uprawnień parlamentom krajowym (w tym możliwość zablokowania przepisów UE), uznanie, że euro nie jest jedyną walutą Unii Europejskiej.

Pytanie postawione przed obywatelami Zjednoczonego Królestwa w czerwcu 2016 r. można postrzegać jako element rywalizacji między konkurującymi ze sobą wizjami stosunków Wielkiej Brytanii z resztą świata, w tym przypadku z Europą²⁰. Przypadek brexitu może różnicować integrację w Europie w nowy sposób. Praktyczne aspekty rozstawania się Zjednoczonego Królestwa (ZK) z unijnym członkostwem mogą stanowić o istocie nowych jakościowo stosunków wewnątrz Unii. Wielka Brytania może być pierwszym przypadkiem różnicowanej dezintegracji. Paradoksalnie zarówno scenariusz opuszczenia, jak i pozostania w UE może do pewnego stopnia zwiększyć znaczenie różnorodnych metod różnicowanej integracji dla pozostałych członków UE²¹.

Jakie konsekwencje przynosi brexit dla różnicowanej Europy? Po pierwsze, wzmocnienie potencjału centrum – rdzeń integracji, czyli Niemcy, zostanie relatywnie wzmocniony (biorąc pod uwagę osłabioną pozycję Francji po kryzysie gospodarczym). Po drugie, Unia bez Wielkiej Brytanii oznacza również UE z mniejszą dozą myślenia wolnorynkowego – to Wielka Brytania (bez względu na to, czy rządzi Partia Pracy czy Partia Konserwatywna) była głównym nosicielem komponentu liberalnego w projekcie europejskim. Mniej Wielkiej Brytanii w Europie oznacza również mniej liberalnego myślenia w Brukseli. Po trzecie wreszcie, dzięki brexitowi poznaliśmy aktualne granice różnicowania w ramach Unii Europejskiej. Najprościej mówiąc – wydaje się, że David Cameron po prostu przeliczył. Może nawet szerzej – brytyjskie elity polityczne zabiły w swoich próbach budowania coraz bardziej uprzywilejowanej pozycji ZK w UE. Rozgrywanie egoistycznych interesów, nacjonalizmów i ksenofobii wymknęło się spod kontroli, co ostatecznie pozycjonuje Wielką Brytanię poza zjednoczoną Europą. Wyjście Brytyjczyków poten-

²⁰ M. Kenny, N. Pearse, *After Brexit. The Eurosceptic dream of an Anglosphere*, „*Juncture*”, vol. 22, issue 4/2016, s. 304–307.

²¹ B. Leruth, C. Lord, op.cit.

cialnie poszerza kręgi zróżnicowanej integracji. Proces ten wykracza poza znane dotychczas systemy wewnętrznego i zewnętrznego zróżnicowania. Do istniejących już kategorii członków i podmiotów niebędących członkami dodaje kategorię byłego członka, nieznaną do tej pory w badaniach europejskich.

Referendum jako brytyjski sposób formułowania polityk europejskich

Pierwsze referendum w sprawie członkostwa Londynu w procesie integracji europejskiej odbyło się w 1975 r. i dotyczyło tego, czy pozostać w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Projekt integracji był jeszcze w fazie wczesnej i niedojrzałej, a Wielka Brytania była nowym członkiem. W okresie 40 lat UE pozyskała bezpośrednio wybierany i wpływowy parlament, znacznie zmniejszono siłę weta poszczególnych krajów, wyeliminowano kontrole na granicach wewnętrznych w ramach tzw. obszaru Schengen i ustanowiono własną walutę. Brytyjczycy nie zdecydowali się uczestniczyć w większości wcześniej wspomnianych punktów²². Ale wzięli udział w procesie tworzenia każdego innego elementu projektu integracji europejskiej. Żadna z kompetencji unijnych, która pojawiła się w Brukseli, nie była się bez legitymizującej zgody Wielkiej Brytanii.

Referendum z 23 czerwca 2016 r. miało stanowić ważny element procesu renegotjacji pozycji Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Rosnąca frustracja społeczeństwa w odniesieniu do stosunków ZK–UE była efektem długotrwałego braku konsultacji brytyjskich obywateli na temat miejsca Wielkiej Brytanii w Europie oraz zmieniającej się UE, która spowodowała podważenie relacji między Londynem i Brukselą²³. Referendum w sprawie brexitu tym bardziej nie wniosło stabilności do europejskiej debaty w Wielkiej Brytanii. Przeciwnie: nieporozumienia rosły po obu stronach – przeciwników i zwolenników członkostwa. Referendum z 23 czerwca było kolejnym przykładem niewłaściwego stosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej o dość autodestrukcyjnym efekcie. Bilans korzyści i kosztów wynikający ze stosowania metody referendalnej został już szeroko omówiony w literaturze dotyczącej demokracji bezpośredniej. Z jednej strony referenda pozwalają zmierzyć się z problematyczną kwestią, rozpalić przysłowiową „iskrę” dyskursu publicznego, poddać

²² A. Glencross, *Why a British referendum on EU membership will not solve the Europe question*, „International Affairs”, no. 9(2)/2015, s. 306

²³ D. Cameron, *The future of the EU and the UK's relationship with it*, London, 23 Jan. 2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (dostęp 20.06.2016).

argumenty debacie czy wreszcie budować demokratyczną legitymizację dla podjętych decyzji. Jednak są również negatywne strony stosowania tej metody demokracji bezpośredniej – referenda bardzo często prowadzą do uproszczeń w omawianym temacie. Oferują one rozwiązania binarne, dotyczące często skomplikowanych problemów, niuansów. Pytania w referendum mogą być manipulowane i bardzo łatwo stają się upolitycznione. W końcu problem techniczny – wyniki referendum będą musiały być realizowane przez instytucje przedstawicielskie demokracji (jak np. parlament). Może to oznaczać, że decydenci będą musieli podjąć działania wbrew własnej woli. Sytuacja ta związana jest z orzeczeniem brytyjskiego Sądu Najwyższego, który w swoim werdykcie z 24 stycznia 2017 r. uznał, że rząd nie może samodzielnie (bez zgody parlamentu) rozpocząć procedury wychodzenia ZK z UE. Tymczasem w Izbie Gmin przeważają zwolennicy pozostania Londynu w UE. Oznacza to, że głosowanie będzie miało charakter partyjny i podporządkowane zostanie logice walki politycznej wokół brexitu. Sytuacja ta ukazuje równocześnie konflikt między dwoma sposobami praktykowania demokracji: bezpośredniej i przedstawicielskiej.

W przypadku Wielkiej Brytanii referendum z 23 czerwca mogło potencjalnie odświeżyć wiedzę Brytyjczyków o integracji europejskiej. Jednak debata okołoreferendalna spowodowała jeszcze większą polaryzację, większą liczbę mitów w debacie publicznej (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych o Brukseli) i mniej obiektywnej wiedzy w ogóle. Jak to się stało wcześniej w wielu innych państwach członkowskich UE, podobnie jak w Holandii, Francji, Irlandii i Danii, referendum nie przybliżyło obywateli UE do UE, lecz wywołało eurosceptycyzm i eksplozję populizmu. Zamiast oferować rozwiązania referendum w sprawie brexitu generowało jeszcze więcej problemów. Sama decyzja o odbyciu referendum była pochodną wewnątrzpartyjnych (w ramach Partii Konserwatywnej) walk frakcji politycznych. Problemy partyjne przeniesione zostały na poziom krajowy, a nawet europejski. Stosunki Wielkiej Brytanii z UE powróciły na czołówki gazet, wzbudzając również niepewność co do kierunku ewolucji UE, jak również umieściły kwestię finalnej formy integracji w centrum debaty publicznej.

Kampania proeuropejska koncentrowała się na pozytywnej agendzie, podkreślając praktyczne, a nawet pragmatyczne zaangażowanie Wielkiej Brytanii w UE oraz korzyści, jakie wynikają dla niej z członkostwa (w wymiarze ekonomicznym i bezpieczeństwa). Podkreślono, że wyjście z UE nie wyeliminuje konieczności stosowania unijnych przepisów. Nawet imigracja (sprawa ta wydawała się kluczowa podczas kampanii przedreferendalnej) pozostaje kwestią sporną ze względu na potrzeby brytyjskiego

rynku pracy²⁴. Podkreślano, że głosowanie za wyjściem z UE nie przyniesie końca relacji UK–UE. Poza tym proces brexitu zajmie kilka lat, podczas których opinia publiczna będzie dynamiczna i tak samo dynamicznie ewoluowały będą warunki brexitu. Brytyjczycy wybierali między jakąś, stosunkowo przewidywalną przyszłością w UE, której nie byli całkowicie chętni, a z drugiej strony zupełnie nieznanym scenariuszem wyjścia z UE, który jednak przez zdecydowaną większość analityków określany był jako ryzykowny i raczej negatywny. Nie tylko stosunki Wielkiej Brytanii z UE pozostają niejasne, to samo dotyczy międzynarodowej pozycji Wielkiej Brytanii. Bezpośrednio po referendum przewidywano, że Londyn stanie się bardziej peryferyjny i będzie na łasce decyzji podejmowanych przez inne potęgi europejskie. Sytuacja stała się jeszcze bardziej skomplikowana po wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie zwycięstwo odniósł otwarty zwolennik protekcjonizmu czy wręcz izolacjonizmu Donald Trump. Widmo wojny handlowej w gospodarce światowej skłaniać powinno do pozostawania w jak najbliższych relacjach z jednolitym rynkiem, jednak powołana w miejsce Davida Camerona Theresa May kieruje się mandatem wyrażonym w czerwcowym (2016) referendum. 27 stycznia 2017 r. odbyła ona wizytę dyplomatyczną do USA i została przyjęta jako pierwszy przedstawiciel obcego państwa w Waszyngtonie, co zostało powszechnie odebrane jako dobry prognostyk w nowej odsłonie relacji Wielkiej Brytanii z USA. Jeszcze większe zbliżenie gospodarcze i polityczne z USA stanowi jedną z opcji funkcjonowania Londynu poza UE. I taki scenariusz odpowiada również nowej administracji Donalda Trumpa, która często negatywnie wypowiada się na temat Unii Europejskiej (i innych organizacji międzynarodowych). Nie przez przypadek, już w czasie kampanii w 2016 r., Donald Trump otwarcie manifestował swoją sympatię do Nigela Farage’a, lidera kampanii po stronie zwolenników wyjścia ZK z UE.

W dyplomacji slogan *splendid isolation* jest znany jako brytyjska tradycja bycia outsiderem, który pochodzi jeszcze z imperialnej przeszłości Londynu. Pozycja taka oddaje nie tylko geograficzną lokalizację Wielkiej Brytanii, ale także mówi nam wiele o emocjonalno-politycznej kondycji Brytyjczyków. Brytyjski dyskurs imperialistyczny, który sięga XIX w., raczej koncentrował się na pytaniu, jak Wielka Brytania może wpływać na świat, zamiast jak bronić się przed naciskami zewnętrznymi. Ta odwrotna logika sugeruje, że jest to również problem mentalnej percepcji pozycji Wielkiej Brytanii w skali globalnej. Podporządkowanie się impulsom europeizacyjnym oznacza, w percepcji wielu Brytyjczyków, ostateczny

²⁴ T. Oliver, *To be or not to be in Europe: is that the question? Britain's European question and an in/out referendum*, "International Affairs", no. 91(1)/2015, s. 77–91.

koniec wspaniałej imperialnej przeszłości. Ponadto dla pełnego zrozumienia stosunku Brytyjczyków do Europy potrzebny jest jeszcze mniej odległy kontekst historyczny – a mianowicie anty-europejskość Margaret Thatcher²⁵. Jednym z powodów, dla których Wielka Brytania jest tak niewygodnym partnerem w Europie, jest charakterystyczny osobisty wpływ Żelaznej Damy na brytyjską politykę europejską²⁶.

Uwolnienie się z brukselskich łańcuchów to metafora używana przez tych zwolenników wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, którzy zwracają uwagę na nadmierne obciążenia regulacyjne nałożone przez Brukselę. Mają one kosztować brytyjską gospodarkę konkurencyjność i miejsca pracy. Dodatkowo kryzys ekonomiczny, a następnie długotrwała, przeciągająca się stagnacja wzmocniły głosy sugerujące, że Wielkiej Brytanii będzie lepiej poza UE. Pogląd taki utrwalony został przez dobre wyniki ekonomiczne szybko rozwijających się gospodarek azjatyckich, które wydają się egzemplifikacją zastosowania neoliberalnych poglądów o anglosaskiej proweniencji. W ten sposób zbudowana została wizja ukazująca Zjednoczone Królestwo uwolnione od reżimu brukselskiego, a jednocześnie zjednoczone interesami handlowymi ze swoimi anglosaskimi sojusznikami²⁷.

Większość raportów analitycznych na temat wyjścia Wielkiej Brytanii z UE była raczej pesymistyczna (oraz, w niektórych przypadkach, apokaliptyczna), sugerując negatywne skutki dla dochodów gospodarstw domowych, wzrostu gospodarczego, produktu krajowego brutto lub handlu zagranicznego²⁸. Ale zwykle to nie racjonalna kalkulacja kieruje uczestnikami referendum, lecz emocje polityczne. Jak to zostało sformułowane przez Antony'ego Hiltona: „W referendum w sprawie brexitu nie chodzi o ekonomię, tu chodzi o rodzaj kraju, w jakim ludzie myślą, że chcieliby żyć. Nie jest to kwestia faktów, to jest kwestia wiary [...] i dlatego wynik jest niepewny”²⁹.

Siłą polityczną, która była najgłośniejszym zwolennikiem brexitu, jest Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (United Kingdom Independence Party, UKIP), prowadzona wówczas przez Nigela Farage'a. Kiedyś uznawana za umiarkowaną, wyewoluowała w partię ksenofobiczną, prawicową, atakującą migrantów oraz wszelkie mniej-

²⁵ O. Daddow, *Interpreting the Outsider Tradition in British European Policy Speeches from Thatcher to Cameron*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 1/2015, s. 71–88.

²⁶ G. Fontana, C. Parsons, *One Woman's Prejudice?: Did Margaret Thatcher Cause Britains' Anti-Europeanism?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 1/2015, s. 89.

²⁷ M. Kenny, N. Pearse, op.cit.

²⁸ P. Hodgson, *Complying with Brexit*, „Compliance Week”, May 2016, s. 53–55.

²⁹ A. Hilton, statement in: „The London Evening Standard”, 25.02.2016, s. 3.

szości religijne, seksualne, etniczne i rasowe. Jej przywódcy, świadomi ogromnego potencjału negatywnych emocji i lęków, które były prawdopodobnie decydującym czynnikiem wpływającym na decyzję brytyjskiego referendum, nie zawahali się ich użyć, kreując kampanię przedreferendalną. Jeszcze w kwietniu 2016 r. Economist Intelligence Unit przewidywał, że brytyjski elektorat odrzuci ofertę brexitu. Spodziewano się, że obawy wyborców w sprawie opuszczenia UE będą wrastały w miarę zbliżania się referendum i do głosu dochodzić będą argumenty natury ekonomicznej³⁰. Z drugiej strony jednak obserwowaliśmy dynamicznie rosnącą frustrację związaną z mispercepcją relacji ZK–UE. Wynikało to niewątpliwie z wieloletnich zaniedbań w zakresie konsultowania z obywatelami brytyjskimi polityki europejskiej prowadzonej z Londynu. Dwa tygodnie przed referendum sondaże dawały zwolennikom brexitu 10% przewagę, co sugerowało dość bezpieczne zwycięstwo obozu izolacjonistów. Po zabójstwie Jo Cox, brytyjskiej polityk zaangażowanej w kampanię na rzecz pozostania Wielkiej Brytanii w UE, można było zaobserwować delikatny wzrost po stronie zwolenników członkostwa. Jednak ostateczne wyniki referendum wykazały umiarkowane zwycięstwo zwolenników wyjścia ZK z UE: 51,9% do 48,1%.

Binarny charakter referendum kładzie cień na skromny rozmiar zwycięstwa brexitowego obozu. Nie zmienia to jednak faktu, że wynik referendum wywołał trzęsienie ziemi nie tylko w brytyjskiej polityce, ale także w gospodarce. Inicjator referendum, premier David Cameron w swoim wystąpieniu na powyborczej konferencji ogłosił swoją rezygnację w perspektywie trzech miesięcy. Jednocześnie starał się uspokoić rynki, deklarując, że handel towarami i usługami będzie (po brexicie) kontynuowany na podstawie warunków podobnych do obecnych. Jednak Wielka Brytania nie będzie już mieć wpływu na rozwój prawa i regulacji unijnych, którymi cała brytyjska gospodarka będzie nadal związana. Samo referendum nie rozwiązało również głównych problemów podnoszonych w przedreferendalnej kampanii. Po pierwsze, problemu supremacji porządku prawnego UE, a po drugie, swobodnego przepływu pracowników wraz z prawami do świadczeń społecznych. Wszystkie te kwestie będą dopiero szczegółowo analizowane i rozstrzygane w negocjacjach między Londynem i Brukselą.

Referendum w sprawie brexitu należy również widzieć w kontekście relacji między czterema częściami, które konstytuują, czyli Anglią, Szkocją, Irlandią Północną i Walią. Mapa wyników referendalnych pokazała, że

³⁰ D. Haralambous, *The cost of Brexit*, financialdirector.co.uk, 2016, <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=d2e58bc6-cfa2-47a9-ad49-69ac1e1347e2%40sessionmgr4005&vid=0&hid=4112> (dostęp 5.05.2016).

Szkoci, Irlandczycy z Północy oraz mieszkańcy obszaru metropolitalnego Londynu głosowali za pozostaniem w UE, podczas gdy Anglicy i Walijszczycy głosowali za wyjściem. W debatach przedreferendalnych to kwestia szkocka przykuwała główną uwagę obserwatorów, którzy identyfikowali warunkową relację wynikającą z proeuropejskich postaw Szkotów – ewentualne wyjście Londynu z Unii zwiększa prawdopodobieństwo wyjścia Szkocji ze Zjednoczonego Królestwa. Brexit dostarczył SNP (Scottish National Party), głównej sile politycznej stojącej za autonomicznymi i secesyjnymi tendencjami Edynburga, mocnych argumentów za zorganizowaniem kolejnego referendum w sprawie niepodległości. Pierwsza minister Szkocji Nicola Sturgeon w komentarzach poreferendalnych zauważała, że Szkoci opowiedzieli się za pozostaniem w UE i jakikolwiek ruch w stronę brexitu wymaga zgody szkockiego parlamentu (pogląd ten został w styczniu 2017 r. negatywnie zweryfikowany przez Sąd Najwyższy w Londynie).

Kolejną lokalizacją, w której brexit rodzi potencjalne problemy, to Irlandia – zarówno Irlandia Północna, jak i Republika Irlandii. Wyspa, która w naturalny sposób stanowi jednolity region gospodarczy, może w przyszłości zostać podzielona granicą celną, co już dziś wywołuje niepewność wśród przedsiębiorców, w szczególności wśród inwestorów. Dodatkowo zażegnany konflikt między katolikami i protestantami również może zostać reaktywowany w sytuacji, w której między Republiką Irlandii a Północną Irlandią pojawi się „prawdziwa” granica. Decyzja Londynu o wyjściu z EU mogłaby cofnąć proces pokojowy o kilka dekad wstecz. Co więcej, nowe warunki relacji brytyjsko-irlandzkich byłyby negocjowane nie między Londynem a Dublinem, ale między Londynem a Brukselą. Brexit dotknąłby Republikę Irlandii w sposób bezpośredni również w wymiarze gospodarczym. Zjednoczone Królestwo jest głównym partnerem handlowym irlandzkich przedsiębiorców i przywrócenie barier gospodarczych mogłoby zaszkodzić głównie mniejszemu partnerowi tej relacji, jakim jest Republika Irlandii. Co znamienne, w kilka godzin po ogłoszeniu wyników referendalnych 24 czerwca 2016 r. liderzy partii Sinn Féin wydali oświadczenie, wskazując, że brytyjski rząd utracił jakikolwiek mandat do reprezentowania interesów Irlandczyków (z Północy). Deklaracja taka ujawnia skalę emocji, jaką wygenerowało referendum w sprawie brexitu. Sprawa pozostania lub wyjścia z UE ujawniła obraz podzielonego społeczeństwa Wielkiej Brytanii, i jako taka stanowi silny impuls dezintegracyjny wewnątrz Zjednoczonego Królestwa. Co więcej, potencjalny sukces separatystów ze Szkocji czy Irlandii Północnej może w przyszłości stanowić zachęcającą przesłankę dla ruchów autonomistycznych w innych częściach Europy, takich jak Katalonia, Kraj Basków, Śląsk czy Flandria.

Wszędzie tam, gdzie podziały na tle narodowościowym czy etnicznym mogą być rozgrywane na poziomie europejskim i w oparciu o pro- lub antyeuropejskie sentymenty. Na wyspach brytyjskich referendum ujawniło swój silny potencjał dezintegracyjny, który docelowo może nawet prowadzić do konieczności wypracowania nowych zasad w relacjach między Londynem a Edynburgiem i Belfastem.

Ostatnia uwaga na temat referendum w sprawie brexitu dotyczy kwestii natury bardziej ogólnej. Nie należy zapominać, że z naukowych obserwacji referendum odbywających się w różnych częściach świata i w różnych kontekstach historycznych wynika kilka ogólnych wniosków użytecznych również w niniejszej analizie. Głosujący, szczególnie w warunkach niepewności, niepełnego poinformowania, wykazują tendencję do głosowania na „nie” bardziej niż na „tak” Prawdopodobnie taka wynika z ostrożnościowej postawy krytycznej wobec nieznanego. Głosujący kierują się również przede wszystkim rekomendacjami partii i przywódców partyjnych w swoich decyzjach referendalnych. Wreszcie samo sformułowanie pytania odgrywa ogromną rolę i wpływa na sam wynik referendum³¹. Wszystkie wyżej wymienione czynniki odgrywały istotną rolę w brytyjskim referendum. Jednocześnie należy pamiętać, że brytyjska monarchia jest jednak przede wszystkim demokracją parlamentarną, a nie bezpośrednią. Prawda ta została z całą mocą przypomniana we wspomnianym już wyżej orzeczeniu Sądu Najwyższego zobowiązującego Downing Street do uzyskania akceptacji parlamentu do rozpoczęcia negocjacji, czyli uruchomienia art. 50 TUE. W praktyce życia politycznego w Wielkiej Brytanii oznacza to nie tylko wyrażenie zgody na samo rozpoczęcie negocjacji, ale także na ustalenie ich celów, warunków brzegowych i wielu innych szczegółów.

Podsumowanie

Wracając do głównego celu niniejszego artykułu, jakim jest spojrzenie na problem brexitu z perspektywy głównych konceptualizacji zróżnicowanej integracji, należy stwierdzić, że czerwcowe (2016) referendum wpisuje się w długofalowy trend polegający na tym, iż Londyn od ponad czterech dekad stanowi główną siłę procesu zróżnicowanej integracji w Europie. Wypracowane między Brukselą a Londynem rozwiązania stanowiły kompromis między spójnością projektu europejskiego a specyfiką Wielkiej Brytanii sprowadzającą się głównie do zwiększonego zapotrzebowania na niezależność (*independence demand*). Brexit zakwestionował wspomniany

³¹ M. Qvartrup, *Referendums on Membership and European Integration*, „The Political Quarterly”, vol. 87, no. 1, January–March 2016, s. 61–67.

wyżej kompromis albo przynajmniej spowodował konieczność jego gruntownej renegocjacji. Mimo że Wielka Brytania zawsze cieszyła się pozytywnym bilansem, jeżeli chodzi o pożądane wyłączenia (*opt-outs*, derogacje itd.) z tej części prawa europejskiego, którego Londyn nie chciał stosować, czerwcowe referendum ukazało, że nawet to uprzywilejowanie było – w percepcji Brytyjczyków – za małe. Zjednoczone Królestwo cieszyło się statusem uprzywilejowanego członkostwa, na które składało się wiele elementów, od słynnego „brytyjskiego rabatu”, po traktatowe wyłączenie z konieczności uczestnictwa w ponadnarodowej unii walutowej. Sytuacja taka była możliwa ze względu na silny eurosceptycyzm brytyjskiego społeczeństwa, jak również brytyjskich elit, silną pozycję polityczną i ekonomiczną Londynu oraz – z drugiej strony – brak determinacji po stronie kontynentalnej Europy w wymuszeniu na Brytyjczykach równego statusu i aplikacji (*acquis communautaire*) pełnego dorobku prawnego UE³². W rezultacie mieliśmy do czynienia w ramach Wspólnoty z pozytywną dyskryminacją jednego z jej ważnych członków. Sytuacja taka – szczególnie, że długotrwała – rodziła napięcia po obydwu stronach kanału La Manche i doprowadziła ostatecznie do sytuacji obecnej, którą niewątpliwie można określić mianem kryzysowej.

Historia integracji europejskiej może być widziana jako historia pogłębiania i rozszerzania Wspólnot, a później Unii Europejskiej. Obydwa mechanizmy wpisują się w logikę zróżnicowanej integracji. W konsekwencji zaawansowanie integracji europejskiej oznaczało jednocześnie zaawansowanie jej zróżnicowania³³. W europejskiej polityce Londynu często obserwowano poparcie dla procesu rozszerzania, niejako antidotum na dynamikę pogłębiania. Kolejne rozszerzenia, szczególnie te z 2004 i 2007 r., przyniosły jednak napływ ogromnej liczby emigrantów ekonomicznych z Europy Środkowej i Wschodniej (w tym przede wszystkim z Polski), co przelało czarę goryczy i pewien punkt krytyczny w brytyjskiej opinii publicznej został przekroczony³⁴. Strategia „rozszerzania zamiast pogłębiania” integracji europejskiej przestała być skuteczna i brexit jest w pewnym sensie skutkiem załamania się tej strategii.

W obecnej fazie gra toczy się już nie tylko w relacji do dwóch zmiennych: pogłębianie integracji i jej rozszerzanie, ale także wokół związanej

³² F. Schimmelfennig, op.cit.

³³ T. Winzen, F. Schimmelfennig, op.cit.

³⁴ F. Allemand, *The Impact of the EU Enlargement on Economic and Monetary Union: What Lessons Can Be Learnt From the Differentiated Integration Mechanisms in an Enlarged Europe?*, „European Law Journal”, vol. 11, no. 5/September 2005, s. 586–617; Ch. Schweiger, J. Magone, *Differentiated Integration and Cleavage under Crisis Conditions*, „Perspectives on European Politics and Society”, no. 15(3)/2014, s. 259–265.

z nimi zróżnicowanej integracji. W tym sensie brytyjskie referendum dotyczyło nie tylko miejsca i pozycji Wielkiej Brytanii na mapie zjednoczonej Europy. Wpłynęło ono bezpośrednio na całą Unię Europejską i jej przyszłość. Zjednoczone Królestwo zmieniło status z kraju tolerującego integrację na kraj wrogo wobec niej nastawiony. Jako takie zaczyna być traktowane jako zagrożenie dla samego procesu integracji europejskiej. Jeśli przywoła się stwierdzenie o rozwijaniu się Wspólnoty „od jednego kryzysu do drugiego”, można oczywiście żywić nadzieję, że „kryzys brexitowy” będzie stanowił ważny krok w reformowaniu Unii. Wnioski wyciągnięte z lekcji wychodzenia Londynu z UE mogą ją wewnętrznie wzmocnić i poprawić jej perspektywy na przyszłość³⁵. Na obecnym etapie na horyzoncie rysują się co najmniej dwie możliwe trajektorie rozwoju sytuacji. W pierwszym scenariuszu UE rozwija i poszerza mechanizmy zróżnicowanej integracji, co pozwala jej w przyszłości reagować elastycznie na różną chęć i gotowość państw członkowskich do dalszej integracji. W drugim scenariuszu Unia skupia się na misji zapisanej w traktatach – „ever closer union”, która staje się możliwa do zrealizowania w znacznie większym stopniu bez Brytyjczyków „na pokładzie”.

Brytyjczycy nigdy nie doświadczyli jeszcze bycia poza największym rynkiem na świecie, jakim jest Unia Europejska. Dlatego ich rozważania przedreferendalne należy traktować w kategoriach *political fiction*. Wszelkiego rodzaju obietnice co do stanu pobrexitowego oparte mogły być tylko i wyłącznie na spekulacjach, domysłach i iluzji. Prawdziwy obraz relacji Londynu z Brukselą i ich konsekwencji dla Brytyjczyków i ich gospodarki ujawni się dopiero po negocjacjach. Wtedy dopiero okaże się, za czym obywatele Zjednoczonego Królestwa głosowali w czerwcu 2016 r. Doświadczenie innych krajów spoza UE (jak np. Szwajcaria czy Norwegia) uczy, że musiały one znaleźć pragmatyczne rozwiązanie oparte na kompromisie, pozwalające im na dostęp do jednolitego rynku³⁶. *Członkostwo bez akcesji czy niepełne członkostwo*, jak w literaturze przedmiotu określa się stan relacji Oslo czy Berna z Brukselą, stanowią efekt długofalowego procesu i żmudnych negocjacji, pozwalających pozycjonować się Norwegom czy Szwajcarom w przestrzeni między członkostwem i nieczłonkostwem. Teraz swoje miejsce w tym spektrum będą musieli znaleźć również Brytyjczycy i przekonać do niego Brukselę. Sytuacja Londynu jest jednak o tyle inna, że Wielka Brytania ma już za sobą doświadczenie członkostwa i wynikające z niego korzyści. Percepcja Londynu to percepcja poszukującego lepszego niż członkostwo rozwiązania. Jest to zupełnie inna perspek-

³⁵ F. Allemand, op.cit.

³⁶ S. Gstöhl, *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne Rienner, Boulder 2002.

tywa niż perspektywa Oslo czy Berna, które szukały zbliżenia ekonomicznego z jednolitym rynkiem przy jednoczesnym wykluczeniu możliwości pełnego członkostwa. Było to więc poszukiwanie „drugiego najlepszego” rozwiązania (*second best solution*) wobec członkostwa. W warstwie emocjonalnej również występuje tutaj ogromna różnica, którą opisać można, odwołując się do metafory małżeństwa i rozwodu. Norwegowie i Szwajcarzy są – zgodnie z tym porównaniem – jeszcze w fazie narzeczeństwa z UE, które w przyszłości być może zakończy się małżeństwem lub nie, jednak samo narzeczeństwo to już stan przyjemny i pożądany. Tymczasem Brytyjczycy znajdują się w trakcie procesu rozwodowego. Za nimi małżeństwo i jego doświadczenia – dla obydwu stron nie zawsze pozytywne. Po ewentualnym rozwodzie ich relacje nie będą przypominać stanu narzeczeństwa, ponieważ багаż negatywnych doświadczeń, wzajemnych pretensji i braku zaufania będzie ciążył na tej relacji przez bardzo długi czas. Wiele zależy oczywiście od sposobu i stylu przeprowadzenia samego rozwodu, czy zrujnuje on atmosferę dawnego małżeństwa i całej rodziny. Należy mieć na względzie, że ewentualny „twardy brexit” wygeneruje również przegranych poza Wielką Brytanią (np. w Polsce) i ich frustracje i pamięć o brexicie przełoży się najprawdopodobniej na ich przyszłe relacje z Londynem.

Czas przed referendum był wypełniony rozważaniami na temat sposobów zbudowania lepszych relacji między ZK i UE, jednak w warunkach formalnego członkostwa. Czas po referendum wypełniają w Wielkiej Brytanii debaty na temat tego, jak zamienić uprzywilejowane członkostwo w równie uprzywilejowany brak członkostwa (*preferential non-membership*). Nastawienie reszty Europy, w tym przede wszystkim Brukseli, jest zdecydowanie inne. Sukces brexitu mógłby stanowić bardzo zły przykład dla innych członków. Część z nich mogłaby czuć się zachęcona perspektywą „życia poza Unią”, na lepszych warunkach niż wewnątrz UE. Inni mogliby taktycznie wykorzystywać argument potencjalnego wyjścia z UE w negocjacjach wewnątrzwspólnotowych. W politycznym interesie Brukseli nie jest więc „łatwy dla Londynu” brexit. Ekonomicznie oczywiście zarówno przedsiębiorcy z Wielkiej Brytanii, jak i z kontynentalnej Europy są zainteresowani jak największym zbliżeniem gospodarczym i warunkami handlu oraz prowadzenia działalności gospodarczej podobnymi do tych funkcjonujących na jednolitym rynku.

Referendum z 23 czerwca 2016 r. dotyczyło nie tylko pozostania Brytyjczyków w Unii Europejskiej czy też wyjścia z niej. Była to operacja polityczna wynikająca z bardzo wielu czynników, od zwykłej polityki (wewnątrz)partyjnej, czynników tożsamościowych, ekonomii politycznej czy wreszcie postrzegania globalizacji i jej skutków. W najogólniejszym

rozumieniu pytanie referendalne dotyczyło relacji Brytyjczyków z resztą Europy. Problem polega jednak na tym, że na pytanie to nie można odpowiedzieć w sposób kategoriyczny, uniwersalny i stały³⁷. Pytanie to będzie powracało z każdym kolejnym traktatem, rozszerzeniem i z każdym nowym pokoleniem Brytyjczyków. Będzie wracało w nowej formie i kontekście, i – co najważniejsze – odpowiedzi na poszczególne komponenty tego pytania będą się zmieniać w czasie. Sprawę dodatkowo komplikuje poziom złożoności samego procesu integracji europejskiej. Zdecydowana większość Brytyjczyków nie była wystarczająco poinformowana na temat warunków członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE i ich konsekwencji³⁸. Dość przypomnieć, że po ogłoszeniu wyników, dzień po samym referendum, najczęściej zadawanym pytaniem w wyszukiwarce „google.co.uk” było pytanie „What is European Union?”. Sam proces wychodzenia z Unii będzie skomplikowany i długotrwały. Pełne warunki i konsekwencje wyjścia z EU ujawnią się wiele lat po 2016 r., w którym to roku Brytyjczycy nie wiedzieli i nie mogli wiedzieć, nad jakim brexitem głosują.

Oczywiście wiemy, że „istnieje życie pozaunijne”, zarówno w wersji norweskiej, jak i ukraińskiej (i w wielu innych wariantach). Brytyjczycy wypracują swoją nową pozycję poza UE, generując jednocześnie zaawansowaną refleksję na temat różnych form zróżnicowanej integracji w Europie. Zróżnicowana integracja osiągnęła już taki poziom, skalę i zaawansowanie, że wydaje się, że należy ją traktować jako cechę systemową procesu integracji europejskiej. Znamienne, że bezpośrednio po referendum w sprawie brexitu liderzy sześciu państw założycielskich (Niemcy, Francja, Włochy, Holandia, Belgia i Luksemburg) spotkali się w (co również znamienne) Berlinie, aby przedyskutować nową sytuację i zidentyfikować oraz przeanalizować dostępne opcje na przyszłość. Reszta Europy próbowała spotkać się w Warszawie, bez skutku. Ten ewidentny podział na twarde jądro i peryferia integracyjne ukazał się z całą ostrością w związku z kryzysem brexitu. Spowodował on również, że w debacie pozaakademickiej zróżnicowana integracja przestała być traktowana jako niechciana opcja, ryzyko generujące zagrożenie dezintegracji. Wręcz przeciwnie, różnorodne koncepcje zróżnicowanej integracji znalazły się w samym centrum debaty politycznej w Europie i traktowane są jako sposób na rozwiązanie różnego rodzaju problemów integracyjnych.

³⁷ T. Oliver, op.cit.

³⁸ A. Bernstein, *To Brexit or to Brexit?*, “News Extra”, April 2016, s. 7.

Bibliografia

- Allemand F., *The Impact of the EU Enlargement on Economic and Monetary Union: What Lessons Can Be Learnt From the Differentiated Integration Mechanisms in an Enlarged Europe?*, "European Law Journal", vol. 11, no. 5/September 2005, s. 586–617.
- Andersen S.S., Sitter N., *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accomodate?*, „European Integration”, vol. 28, no. 4/2006, s. 313–330.
- Bernstein A., *To Brexit or to Brexit?*, "News Extra", April 2016, s. 7.
- Boerzel T., *Mind the Gap! European Integration between Level and Scope*, "Journal of European Public Policy", no. 12(2)/2005, s. 217–236.
- Cameron D., *The future of the EU and the UK's relationship with it*, London, 23 Jan. 2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (dostęp 20.06.2016).
- Daddow O., *Interpreting the Outsider Tradition in British European Policy Speeches from Thatcher to Cameron*, "Journal of Common Market Studies", vol. 53, no. 1/2015, s. 71–88.
- Dahredorf R., *Plädoyer für die Europäische Union*, München-Zürich 1973.
- De Neve, J-E., *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, "European Integration", vol. 29, no. 4/September 2007, s. 503–521.
- Dyson K., Sepos A., *Differentiation as design principle and as tool in the political management of European integration*, w: Which Europe? The Politics of Differentiated Integration, red. K. Dyson, A. Sepos, Palgrave, Basingstoke, s. 3–23.
- Fontana G., Parsons C., *One Woman's Prejudice?: Did Margaret Thatcher Cause Britains' Anti-Europeanism?*, "Journal of Common Market Studies", vol. 53, no. 1/2015, s. 89–105.
- Genschel P., Jachtenfuchs M., *Introduction: Beyond Market Regulation. Analysing the European Integration of Core State Powers*, w: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, red. P. Genschel, M. Jachtenfuchs, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 1–23.
- Fossum J.E., *Democracy and Differentiation in Europe*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(6)/2015, s. 799–815.
- Glencross A., *Why a British referendum on EU membership will not solve the Europe question*, "International Affairs", no. 9(2)/2015, s. 303–317.
- Gstöhl S., *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne Rienner, Boulder 2002.

- Haralambous D., *The cost of Brexit*, financialdirector.co.uk, 2016, <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=d2e58bc6-cfa2-47a9-ad49-69ac1e1347e2%40sessionmgr4005&vid=0&hid=4112> (do-step 5.05.2016).
- Hilton A., statement in: "The London Evening Standard", 25.02.2016.
- Hodgson P., *Complying with Brexit*, "Compliance Week", May 2016, s. 53–55.
- Jensen D., Slapin J., *Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union*, "Journal of European Public Policy", no. 19(6)/2012, s. 779–795.
- Kenny M., Pearse N., *After Brexit. The Eurosceptic dream of an Anglosphere*, "Juncture", vol. 22, issue 4/2016, s. 304–307.
- Kölliker A., *Bringing together or driving apart the union? Towards a theory of differentiated integration*, "West European Politics", no. 24(4)/2001, s. 125–151.
- Lemke Ch., *Challenging the "Ever Closer Union": Political Consequences of the Eurozone Crisis*, "American Foreign Policy Interests", no. 36/2014, s. 18–24.
- Leruth B., *Operationalizing national preferences on Europe and differentiated integration*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(6)/2015, s. 816–835.
- Leruth B., Lord C., *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?* „Journal of European Public Policy”, no. 22(6)/2015, s. 754–764.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig, F., *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2013.
- Mohler L., Seitz M., *The gains from variety in the European Union*, „Review of World Economics”, nr 148/2012, s. 475–500.
- Oliver Tim, *To be or not to be in Europe: is that the question? Britains' European question and an in/out referendum*, "International Affairs", no. 91(1)/2015, s. 77–91.
- Qvartrup M., *Referendums on Membership and European Integration*, "The Political Quarterly", vol. 87, no. 1, January–March 2016, s. 61–67.
- Schimmelfennig F., *EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?*, "Journal of European Public Policy", no. 21(5)/2014, s. 681–698.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", no. 52(2)/2014, s. 354–370.
- Schimmelfennig F., Leufen D., Rittberger B., *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicisation, differentiation*, "Journal of European Public Policy", no. 22/6/2015, s. 764–782.

- Schweiger Ch., Magone J., *Differentiated Integration and Cleavage under Crisis Conditions*, "Perspectives on European Politics and Society", no. 15(3)/2014, s. 259–265.
- Szwarc M., *Zróźnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Winzen T., Schimmelfennig F., *The Choice for Differentiated Europe; Why European Union Member States Opt out of Integration*, paper prepared for the 14th biennial conference of the European Union Studies Association, 5–7 March 2015, Boston MA, USA 2015.
- Wallace H., Wallace W., *Flying together in a larger and more diverse European Union*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague 1995, s. 28–42.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007.
- Zhelyankova A., *From selective integration into selective implementation: The link between differentiated integration and conformity with EU laws*, "European Journal of Political Research", no. 53/2014, s. 727–746.

Słowa kluczowe: Europa, Zjednoczone Królestwo, brexit, zróźnicowana integracja

Key words: Europe, United Kingdom, Brexit, Differentiated Integration

The British European Politics as a Disintegration Challenge

Abstract

This article analyses the Brexit problem in the light of main concepts of differentiated integration. Great Britain, enjoying the status of preferential membership in the European union, benefited from the positive discrimination in many sectoral policies. After 23 June 2016 Brexit referendum, David Cameron's and Theresa May's governments work towards the status of preferential non-membership, opening a new chapter in the debate about differentiated forms of integration in Europe.