

## Referendum brytyjskie w 2016 r. z perspektywy teorii formowania się preferencji państw członkowskich UE

### Wprowadzenie

Wynik referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej spowodował, że mamy do czynienia z niespotykaną wcześniej sytuacją, w której zamiast gremialnego, powszechnego pragnienia dołączenia do UE, które było widoczne w szczególności w latach 90., oraz wiary w projekt i perspektywy integracyjne, jedno z kluczowych państw zdecydowało się wystąpić z UE, co dawniej wydawałoby się zupełnie nie do pomyślenia. Gdy spogląda się z wewnętrznego, brytyjskiego punktu widzenia, należy jednak pamiętać – co będzie szczegółowo przedstawione w toku analizy – że w zasadzie od początku Wielka Brytania określana była przez politologów jako kłopotliwy (*awkward*) albo niechętny (*reluctant*) partner, stawiający siebie poza głównym nurtem integracyjnym, targany wewnętrznymi sprzecznościami, niepasujący pod względem kultury politycznej, modelu decydowania i wieloma jeszcze innymi czynnikami. Pod tym względem to, że to właśnie Wielka Brytania zdecydowała się wystąpić z UE, okazuje się mniejszym zaskoczeniem, niż by się to mogło wydawać.

Poszukiwanie wyjaśnień tych procesów należy rozpocząć od refleksji teoretycznej, w szczególności od określenia, jakie czynniki wpływają na formowanie się preferencji państw członkowskich wobec procesów integracji europejskiej, włączając w to preferencje wobec samego członkostwa w UE. To zagadnienie od dawna stanowi obiekt głębokiej refleksji teoretycznej i badań empirycznych. Jednakże wydarzenia i procesy zauważalne w ostatnich latach, takie jak polityzacja integracji europejskiej, wzrost ruchów i partii eurosceptycznych i populistycznych, oraz coraz częstsze

---

\* Dr hab. Wojciech Gagatek – Instytut Nauk Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, e-mail: w.gagatek@uw.edu.pl.

odwoływanie się do opinii wyborców wyrażonej w referendum – czego szczególnym przypadkiem jest referendum brytyjskie w 2016 r. – każą zastanowić się, które podejścia teoretyczne (w świetle tych nowych okoliczności) są w stanie wyjaśnić zagadnienie formowania się preferencji państw. W tym kontekście celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób referendum brytyjskie może być wyjaśnione przez wybrane teorie integracji europejskiej. Uwaga zostanie skierowana na wskazanie potencjału eksplanacyjnego liberalnego podejścia międzyrządowego (dominującego ujęcia w badaniu preferencji państw), nowego instytucjonalizmu (w tym zwłaszcza w jego ujęciu historycznym) oraz postfunkcjonalizmu. Wybór podejść teoretycznych analizowanych w niniejszym artykule jest odzwierciedleniem zarówno wagi, jaką ich przedstawiciele przywiązują do zagadnienia formowania się preferencji państw, jak i tego, które podejścia były do tej pory najczęściej stosowane w analizie procesów formowania się preferencji Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej (do czego w toku analizy jeszcze powrócę).

Artykuł będzie się składał się z trzech części. W pierwszej omówię wspomniane powyżej ujęcia teoretyczne dotyczące formowania się preferencji państw członkowskich UE. W drugiej dokonam weryfikacji tych ujęć, biorąc na warsztat przykład brytyjski, i skupiając się w szczególności na polityce partyjnej. W trzeciej zaś części rozważę, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób zagadnienie referendum w kwestiach integracji europejskiej wpisuje się w teorie formowania się preferencji państw.

Wychodzę z założenia, że konieczne jest uwzględnienie zarówno czynników wewnętrznych (typowo brytyjskich), jak i zewnętrznych (związanych z polityką europejską), oraz szeroka podbudowa historyczna, w tym wypadku rozumiana jako odniesienie do okresu co najmniej ostatnich kilkunastu lat, a nie tylko okresu tuż przed referendum. Dlatego dla porządku przyjmijmy, że cezurą początkową będą obrady Konwentu Europejskiego który przygotował projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, aczkolwiek będę się także częściowo odwoływał do wcześniejszego okresu. Podkreślić należy, że celem tego artykułu nie jest w pierwszej kolejności poszukiwanie wyjaśnień wyniku brytyjskiego referendum, a spojrzenie na ten przypadek przez pryzmat teorii formowania się preferencji państw członkowskich.

## **Formowanie się preferencji państw członkowskich – ujęcie teoretyczne**

Zanim przejdziemy do omówienia zagadnienia formowania się preferencji państw członkowskich przez pryzmat poszczególnych ujęć teo-

retycznych, należy zacząć od uwag nieco bardziej ogólnych. Pierwszym punktem, na który należy zwrócić uwagę, jest to, iż zakres zmian oraz kierunek ewolucji ustroju UE w dużej mierze zależy od przyjętej metody ich wprowadzania. Z historii integracji europejskiej doskonale znamy główną metodę, czyli konferencję międzyrządową<sup>1</sup>. W latach dwutysięcznych eksperymentowano z nową metodą, opartą na zwołaniu konwentu europejskiego, którego rezultaty miały następnie zatwierdzać państwa członkowskie w ramach konferencji międzyrządowej. Kryzys ekonomiczno-finansowy ujawnił coś, co można z pewnym wahaniem nazwać trzecią metodą, zgodną co do zasady z logiką *spilloveru* funkcjonalnego, polegającą na dość radykalnym zwiększaniu zakresu i stopnia integracji europejskiej w wielu obszarach, przede wszystkim zarządzania ekonomicznego, ale dokonywanym w części poza strukturą instytucjonalno-prawną UE, po to aby zgodnie z postfunkcjonalną logiką depolityzacji, uniknąć konfliktu społecznego i generalnej presji społecznej, w tym zwłaszcza konieczności przeprowadzania referendum<sup>2</sup>.

Teoretyczne ujęcia formowania się preferencji państw członkowskich w głównej mierze dotyczą sposobów, mechanizmów i metod, wedle których państwa formułują swoje preferencje oraz w kolejnym etapie przedstawiają je na forum unijnym i negocjują z innymi państwami. W szczególności, w jaki sposób państwa dochodzą do określenia swoich preferencji, priorytetów? Jakie czynniki i aktorzy odgrywają kluczową rolę w tym procesie? Kiedy już dojdzie do negocjacji, w jaki sposób są one prowadzone, jakie strategie przyjmują aktorzy i jak zachowują się po zakończeniu negocjacji?<sup>3</sup>

W tej perspektywie dotychczasowa uwaga teoretyków integracji europejskiej była w dużej mierze skupiona na konferencjach międzyrządowych, czego szczególnym przykładem jest liberalne podejście międzyrządowe, najbardziej rozbudowane podejście teoretyczne aspirujące do wyjaśnienia całości procesów integracyjnych, w tym w szczególności odpowiedzi na pytanie, w jakich warunkach państwa członkowskie decydują się na przekazanie kompetencji w wykonywaniu suwerenno-

---

<sup>1</sup> R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; D. Beach, *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*, Basingstoke 2005.

<sup>2</sup> W. Gagiatek, *The Economic and Financial Crisis in the Light of Theories of European Integration*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2015, s. 15–33; M. Dawson, F. Witte, *Constitutional Balance in the EU after the Euro Crisis*, „The Modern Law Review”, no. 76(5)/2013, s. 817–844.

<sup>3</sup> D.G. Dimitrakopoulos, H. Kassim, *Deciding the Future of the European Union: Preference Formation and Treaty Reform*, „Comparative European Politics”, no. 2(3)/2004, s. 242.

ści na poziom UE. Konwent europejski, choć nie tylko ten przykład, ujawnił słabości liberalnego podejścia międzyrządowego z uwagi na jego praktycznie wyłączne oparcie się na układzie i strukturze konferencji międzyrządowych<sup>4</sup>. Dlatego też wielu badaczy skłoniło się ku innym teoriom, w szczególności ku nowemu instytucjonalizmowi<sup>5</sup>, a niektórzy – Gary Marks i Liesbet Hooghe – zainicjowali nowe podejście teoretyczne, czyli postfunkcjonalizm, włączając polityzację integracji europejskiej jako ważny czynnik wpływający na proces formowania się preferencji w kwestiach integracji europejskiej, oraz w znacznie większym stopniu doceniając kwestie opinii publicznej i rolę krajowej polityki partyjnej<sup>6</sup>. Obecnie trwają intensywne dyskusje teoretyczne nad wyjaśnieniem tej ostatniej metody, czyli zwiększania zakresu integracji europejskiej poza strukturą instytucjonalną UE, aczkolwiek rozbieżność poglądów w tej sprawie jest dosyć duża<sup>7</sup>.

Te różniące się ujęcia teoretyczne można przedstawić przez odniesienie ich do przypadku brytyjskiego, w szczególności do tego, w jaki sposób preferencje brytyjskie wobec integracji europejskiej były formowane. W tym kontekście politolodzy wyróżniają kilka perspektyw<sup>8</sup>.

Pierwszą z nich sformułowali badacze brytyjscy, odwołując się do hasła Wielkiej Brytanii jako partnera niechętnego, opornego (*relucant*)<sup>9</sup>, a nawet kłopotliwego czy też trudnego (*awkward*)<sup>10</sup>. Te trudne relacje Wielkiej

<sup>4</sup> Zob. np. D. Hine, *Explaining Italian Preferences at the Constitutional Convention*, „Comparative European Politics”, no. 2(3)/2004, s. 302–319.

<sup>5</sup> M. Aspinwall, *Structuring Europe: Powersharing Institutions and British Preferences on European Integration*, „Political Studies”, no. 48(3)/2000, s. 415–442.

<sup>6</sup> L. Hooghe, G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science”, no. 39(1)/2009, s. 1–23.

<sup>7</sup> M.W. Bauer, S. Becker, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, „Journal of European Integration”, no. 36(3)/2014, s. 213–229; A. Niemann, D. Ioannou, *European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism?*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(2)/2015, s. 196–218; F. Schimmelfennig, *European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism*, „Journal of European Integration”, no. 36(3)/2014, s. 321–337; F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(2)/2015, s. 177–195; R. Dehousse, *Why Has EU Macroeconomic Governance Become More Supranational?*, „Journal of European Integration”, no. 38(5)/2016, s. 617–631.

<sup>8</sup> Zob. szerzej H. Kassim, *The United Kingdom and the Future of Europe: Winning the Battle, Losing the War*, „Comparative European Politics”, no. 2(3)/2004, s. 262–267.

<sup>9</sup> D. Gowland, A. Turner, *Reluctant Europeans: Britain and European Integration 1945–1998*, London 2014.

<sup>10</sup> S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford 1990; S. Wilks, *Britain and Europe: An Awkward Partner or an Awkward State?*, „Poli-

Brytanii z UE są wyjaśniane przez odniesienie do szczególnej, specyficznej brytyjskiej historii, geografii, kultury, wizji suwerenności itd., i najlepiej tłumaczą stanowiska i strategie negocjacyjne przyjmowane przez kolejne rządy brytyjskie, a także dominujące w opinii publicznej<sup>11</sup>. Taka perspektywa jest częścią szerszego podejścia zapoczątkowanego w nauce o polityce publicznej, a skupiającego się na pytaniu o istnienie i egemplifikację narodowych stylów w polityce publicznej<sup>12</sup>. W tym kontekście Dimitrakopolous i Kassim stawiają pytania o to, czy formowanie się preferencji państw, oraz następnie sposób, w jaki podchodzą one do reformy traktatowej, odzwierciedla wspomniane narodowe style w polityce publicznej i w polityce w ogóle; czy w ramach negocjacji rządy są proaktywne czy też reaktywne; oraz w szczególności, czy istnieje narodowy konsensus w sprawach integracji europejskiej i jaki wpływ ma on na proces formowania się preferencji<sup>13</sup>.

Wedle liberalnego podejścia międzyrządowego, integrację europejską da się przedstawić jako cykliczne targi i negocjacje między państwami członkowskimi. Jeśli założy się, że państwa są racjonalnymi i jednolitymi aktorami, reformę traktatową można ująć jako proces trójfazowy: formowanie się preferencji, negocjacje i realizację postanowień<sup>14</sup>. Skupiając się na formowaniu preferencji, są one wynikiem presji płynącej od krajowych grup wpływu, głównie w oparciu o ich interesy ekonomiczne, oraz pluralistycznej agregacji interesów przez społeczeństwo, w tym oczywiście w trakcie i przez wynik wyborów powszechnych<sup>15</sup>. Kwestia postaw wobec integracji europejskiej ma drugorzędne znaczenie. Podczas negocjacji rządy mają małe pole do kompromisów czy ogólnie rozumianej elastyczności, szczególnie w kwestiach ekonomicznych, a najważniejszym czynnikiem poparcia danych rozwiązań jest pytanie, czy będą one zaakceptowane przez krajowe grupy wpływu.

W ramach nowego instytucjonalizmu preferencje państw są w części kształtowane przez instytucje UE, w części przez odniesienie do specyficznego kontekstu historycznego i instytucjonalnego oraz konkretnej

---

tics”, no. 16(3)/1996, s. 159–165; A. Forster, *Britain: Still an Awkward Partner?*, „Journal of European Studies”, no. 6(2)/1998, s. 41–57.

<sup>11</sup> H. Kassim, op.cit., s. 262–263; W. Wallace, *Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom*, „International Affairs”, no. 67(1)/1991, s. 65–80.

<sup>12</sup> J. Richardson, G. Gustafsson, G. Jordan, *The Concept of Policy Style*, w: *Policy Styles in Western Europe*, red. J. Richardson, London 1982, s. 1–16.

<sup>13</sup> D.G. Dimitrakopoulos, H. Kassim, op.cit., s. 231.

<sup>14</sup> H. Kassim, op.cit., s. 264.

<sup>15</sup> A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, no. 31(4)/1993, s. 483.

fazy integracji europejskiej, co w dużej mierze definiuje tzw. logikę stosowności (*a logic of appropriateness*). Z tej perspektywy preferencje są kształtowane przez zakres debaty instytucjonalnej, poprzednie doświadczenia i kierunki zmian UE, a także okoliczności czasu. Ważny jest formalny i nieformalny układ stosunków wewnątrz administracji rządowej, między egzekutywą a legislatywą, oraz wewnątrz partii rządzącej i opozycji<sup>16</sup>.

Wedle postfunkcjonalizmu, integracja europejska to przede wszystkim przedmiot sporów, dzielały zarówno polityków, jak i – co jest pewnym novum – społeczeństwo<sup>17</sup>. Wzrastająca polityzacja integracji europejskiej wynikająca w dużej mierze z efektów kryzysu ekonomiczno-finansowego, wraz z działaniami krajowych partii politycznych, w tym pojawieniem się partii skrajnie niechętnych projektowi europejskiemu, w zasadniczej mierze wpływa, a dokładnie ogranicza, proces formowania się preferencji. Wedle tego ujęcia, przed kryzysem niewielkie zainteresowanie społeczne technikaliaми procesu integracji europejskiej wpływało na duże pole manewru rządzących w negocjacjach europejskich, natomiast kryzys zupełnie odwrócił ten obraz. Świadomi tego proeuropejscy politycy głównego nurtu starają się depolityzować kwestie integracji europejskiej, np. przez przekazane kompetencji na poziom supranarodowy oraz starając się wykluczyć referendum jako sposób osiągnięcia porozumień. Teoria postfunkcjonalizmu zawiera szereg wskazówek, kiedy dane zagadnienie podlega procesowi polityzacji, w szczególności jaki wpływ na strategię partii ma chęć zdobycia głosów i ograniczenia konfliktu wewnątrzpartyjnego z jednej strony oraz ideologia partii z drugiej, oraz jakie są tego konsekwencje. Jednocześnie krajowa polityka stała się znacznie bardziej związana przez wybory i decyzje podejmowane na poziomie europejskim, ponieważ politycy krajowi obawiają się konsekwencji wyborczych polityki europejskiej.

### **Weryfikacja empiryczna na przykładzie brytyjskim**

Chciałbym teraz przejść do weryfikacji empirycznej wyżej wymienionych podejść przez syntetyczne omówienie przypadku Wielkiej Brytanii przede wszystkim w odniesieniu do konwentu europejskiego, negocjacji nad Traktatem z Lizbony oraz doświadczeń rządów konserwatywnych po 2010 r.

Jeśli chodzi o pierwsze omówione wyżej ujęcie, związane z hasłem Wielka Brytania jako *awkward partner*, podstawowym problemem scharakteryzowanym przez Kassima jest to, że polityka i strategia poszczegól-

---

<sup>16</sup> H. Kassim, op.cit., s. 266–267.

<sup>17</sup> L. Hooghe, G. Marks, op.cit.

nych rządów brytyjskich dość znacznie się różniła, i gdy uprości się nieco, można ją przedstawić na kontinuum od umiarkowanego euroentuzjazmu Edwarda Heatha i Tony'ego Blaira, przez pragmatyczne podejście Thatcher, do okresów mocnego eurosceptycyzmu<sup>18</sup>. Najlepiej chyba było to widoczne w dość dużym rozdźwięku celów europejskich oraz metod ich realizacji między drugim rządem Majora a pierwszym rządem Blaira<sup>19</sup>. Spoglądając jeszcze szerzej, na początku członkostwa Wielkiej Brytanii to Partia Konserwatywna była generalnie proeuropejska, a Partia Pracy eurosceptyczna, podczas gdy te wzorce odwróciły się kompletnie w latach 90.<sup>20</sup> Dlatego też wydaje się, że to ujęcie ma najmniejszą wartość eksplanacyjną, a poza tym ma bardzo małą wartość porównawczą. Nie zmienia to faktu, że przez cały okres brytyjskiego członkostwa opinia publiczna zawsze należała do najbardziej krytycznych wobec integracji europejskiej<sup>21</sup>.

Czym innym są jednak cele i strategie poszczególnych rządów, a czym innym mechanizmy i sposoby formowania się preferencji. W tym kontekście, uwzględniając niektóre elementy powyższego ujęcia, nowy instytucjonalizm (zwłaszcza instytucjonalizm historyczny) może dostarczyć nam nieco więcej szczegółów na temat formowania się preferencji<sup>22</sup>. Zakłada on, iż owo źródło będzie mieściło się w specyfice brytyjskiego systemu politycznego, w szczególności w systemie podziału władzy, co w połączeniu z większościowym systemem wyborczym i systemem dwóch partii dominujących, a generalnie tradycją rządów jednopartyjnych, wyjaśnia dynamikę tworzenia się preferencji brytyjskich. W tym kontekście dwa czynniki są istotne dla niniejszego artykułu. Po pierwsze, tą szczególną cechą, zdaniem Aspinwalla niewystępującą w innych państwach członkowskich, są stałe, mniej lub bardziej widoczne głosy posłów z tylnych ław poselskich (*backbenchers*), którzy stanowią zarzewie potencjalnego buntu przeciwko władzom partii, i w sytuacji skromnych większości parlamentarnych mogą zaważyć<sup>23</sup>. Empirycznym potwierdzeniem tych tez są opisywane przez Aspinwalla rządy laburzystów w latach 70. i kon-

---

<sup>18</sup> H. Kassim, op.cit, s. 263; L. Jesień, *Europa w lustrze eurosceptycyzmu. Brytyjska Partia Konserwatywna wobec integracji europejskiej*, Nowy Sącz 1999, cz. III.

<sup>19</sup> S. Bulmer, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, „Parliamentary Affairs”, no. 61(4)/2008, s. 615.

<sup>20</sup> A. Forster, *Euroscepticism in Contemporary British Politics: Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties since 1945*, London 2002, r. 8.

<sup>21</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Calculation, community and cues. Public opinion on European integration*, „European Union Politics”, no. 6(4)/2005, s. 419–443; S. Usherwood, *Opposition to the European Union in the UK. The Dilemma of Public Opinion and Party Management*, „Government and Opposition”, no. 37(2)/2002, s. 211–230.

<sup>22</sup> M. Aspinwall, op.cit.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 416.

serwatystów w 90. Natomiast zdaniem Kassima pewną zmienną, którą nie jest uwzględniona w instytucjonalizmie historycznym, jest wielkość większości parlamentarnej, szczególnie kiedy była ona bardzo znacząca (rządy Thatcher w latach 80. i Blaira w latach 1997–2001), wtedy bowiem ewentualny bunt tylnych ław poselskich miał mniejsze znaczenie<sup>24</sup>. Po drugie, w zasadzie niezależnie od tego, kto rządził, właśnie z uwagi na tradycję rządów jednopartyjnych i konkurencyjnego systemu partyjnego przez cały okres brytyjskiego członkostwa w strukturach integracyjnych wynik negocjacji nad kolejnymi traktatami europejskimi przedstawiany był zarówno przez polityków, jak i media jako gra o sumie zerowej, gdzie albo można wygrać, albo przegrać, a kompromis jako możliwe rozwiązanie nie był w ogóle brany pod uwagę. Miało to istotne znaczenie nie tylko, aby uspokoić społeczeństwo brytyjskie, ale także, a może przede wszystkim, szeregi własnej partii<sup>25</sup>.

Liberalne podejście międzyrządowe ma szereg bardzo ważnych ograniczeń, spośród których w kontekście brytyjskim jedno ma szczególne znaczenie: badacze zgadzają się, że w zasadzie do wyborów powszechnych w 2010 r. kwestie integracji europejskiej nie były istotne (ang. *salient*) i nie miały szczególnego znaczenia dla krajowej rywalizacji politycznej. Nie ma też dowodów na to, że krajowe grupy wpływu są zainteresowane i wpływają na rząd, ani że rząd bierze ich stanowisko pod uwagę (do czego wrócę w następnej części artykułu). Generalnie rzecz ujmując, w literaturze panuje przekonanie, że brytyjscy politycy rzadko uwzględniali stanowiska opinii publicznej w kwestiach integracji europejskiej. Odnosząc się do okresu rządów Partii Pracy, świadomym celem i taktyką Blaira i w szczególności Browna była marginalizacja dyskursu w kwestiach europejskich w Wielkiej Brytanii<sup>26</sup>. Rząd miał pewne konstruktywne propozycje w tym okresie, związane zwłaszcza z pragmatycznym, realistycznym podejściem proeuropejskim, ogłaszał je na forum międzynarodowym (np. podczas prezydentury brytyjskiej w 2005 r.)<sup>27</sup>, natomiast premierzy zupełnie albo tylko w bardzo ogólny sposób odnosili się do nich w kontekście krajowym, najczęściej w kategoriach tego, która partia ma lepsze kompetencje do reprezentowania

---

<sup>24</sup> H. Kassim, *op.cit.*, s. 264.

<sup>25</sup> A. Blair, *Britain and the Negotiation of the Lisbon Treaty*, w: *The Making of the EU's Lisbon Treaty*, red. F. Laursen, New York 2012, s. 101, <https://ssrn.com/abstract=2085594> (dostęp 1.02.2016).

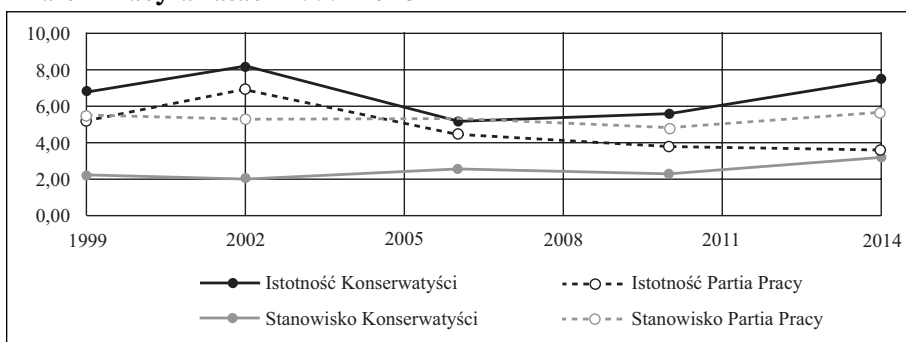
<sup>26</sup> V.A. Schmidt, *European Member State Elites' Diverging Visions of the European Union: Diverging Differently since the Economic Crisis and the Libyan Intervention?*, „Journal of European Integration”, no. 34(2)/2012, s. 175.

<sup>27</sup> C. O'Donnell, R.G. Whitman, *European Policy under Gordon Brown: Perspectives on a Future Prime Minister*, „International Affairs”, no. 83(2)/2007, s. 257.



kraju na arenie europejskiej<sup>28</sup>, albo żeby pokazać, która partia jest bardziej w tych kwestiach podzielona<sup>29</sup>. W kontekście typowo wyborczym kwestie europejskie były zaprzęgane raczej w celu zdyskredytowania przeciwnika politycznego, niż zaprezentowania własnego pozytywnego programu<sup>30</sup>. Dzięki danym Chapel Hill Expert Survey (CHES) można dokładnie zaobserwować stały spadek poziomu istotności kwestii związanych z integracją europejską w przypadku Partii Pracy, który w 2014 r. znacząco odstawał od poziomu zaobserwowanego dla Partii Konserwatywnej.

**Wykres 1. Poziom istotności (saliency) oraz stanowisko przywództwa partii wobec integracji europejskiej – porównanie Partii Konserwatywnej i Partii Pracy w latach 1999–2014**



Poziom istotności jest mierzony na 11-stopniowej skali, gdzie 0 oznacza „kwestie związane z integracją europejską nie mają żadnego znaczenia”, a 10 – „kwestie związane z integracją europejską są najważniejsze”. Natomiast stanowisko przywództwa partii wobec integracji europejskiej mierzone jest na 7-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „zdecydowane przeciw”, a 7 – „zdecydowanie za”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Polk et al., *Explaining the Salience of Anti-Elitism and Reducing Political Corruption for Political Parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey Data*, „Research & Politics”, nr 4(1)/2017, s. 1–9; R. Bakker et al., *Measuring Party Positions in Europe The Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999–2010*, „Party Politics”, nr 21(1)/2015, s. 143–152.

Dlatego właśnie przykład brytyjski w sposób szczególny pokazuje przydatność instytucjonalizmu historycznego z uwagi na bardzo dużą rolę podziałów wewnątrzpartyjnych na formowanie się preferencji wobec UE oraz na politykę w ogóle. Dość przypomnieć, że jednym z głównych problemów kolejnych liderów i samej Partii Konserwatywnej po

<sup>28</sup> S. Bulmer, op.cit., s. 597.

<sup>29</sup> P. Cowley, M. Stuart, *Where Has All the Trouble Gone? British Intra-Party Parliamentary Divisions during the Lisbon Ratification*, „British Politics”, no. 5(2)/2010, s. 135; H. Kassim, op.cit., s. 264.

<sup>30</sup> A. Blair, op.cit., s. 3.

przegranej w 1997 r. była wzrastająca aktywność wewnątrzpartyjnych grup eurosceptycznych, czego kulminacją był wybór eurosceptyków Iana Duncana Smitha (2001–2003) czy Michela Heseltine’a (2003–2005) na szefów partii. W wyborach na szefa Patrii Konserwatywnej w 2005 r. David Cameron zdobył poparcie eurosceptycznych członków m.in. przez obietnicę wyprowadzenia partii ze struktur frakcji Europejskiej Partii Ludowej, co ostatecznie nastąpiło w marcu 2009 r.<sup>31</sup> Jego działania w ramach rządu były jednak ograniczane przez koalicję z Liberalnymi Demokratami, co ponownie potwierdza wartość eksplanacyjną instytucjonalizmu historycznego. Natomiast dość proeuropejskie propozycje Blaira, przynajmniej w porównaniu z drugim rządem Majora, wynikały z bardzo proeuropejskich przekonań lidera Partii Pracy, wysokiego poparcia społecznego i stabilnej większości w parlamencie. Tak jak wskazałem wcześniej, Blair unikał jednak dyskusji w tym przedmiocie w kraju i informowania parlamentu o postępie negocjacji, co pokazują przykłady negocjacji nad traktatami konstytucyjnym i lizbońskim. Kiedy po interwencji w Iraku popularność Blaira zaczęła spadać, zrezygnował on z promowania tego pierwszego traktatu, bagatelizując jego znaczenie<sup>32</sup>. Od tego czasu to, co wyróżniało rządy brytyjskie, to nie pozytywny program, ale raczej tzw. czerwone linie, których przekroczenie było nie do zaakceptowania nie tylko dla rządu, ale przede wszystkim brytyjskiej opinii publicznej, oraz inkrementalne negocjowanie małych zmian (tak jak przedstawiano traktat reformujący, czyli Traktat z Lizbony), aby nie było potrzeby przeprowadzania referendum<sup>33</sup>. W świetle powyższego, dlaczego w ogóle doszło do referendum w 2016 r., skoro nie negocjowano ani nie przyjęto żadnego nowego traktatu?

### **Interpretacja referendum brytyjskiego w świetle teorii formowania się preferencji państw**

Zacznijmy od uporządkowania faktów, cofając się do 2005 r., kiedy David Cameron został przewodniczącym Partii Konserwatywnej. Inicjatywa przeprowadzenia referendum w sprawach europejskich padła z jego ust po raz pierwszy w 2007 r., kiedy jako lider opozycji zabrał głos na temat negocjowanego wtedy traktatu lizbońskiego. W artykule opublikowanym w „The Sun” napisał: „Dzisiaj składam żelazną obietnicę: jeśli zostanę premierem, rząd Konserwatystów przeprowadzi referendum na temat każdego traktatu, który wyniknie z tych negocjacji. Żaden traktat

---

<sup>31</sup> A. Blair, op.cit., s. 100.

<sup>32</sup> S. Bulmer, op.cit., s. 607–608.

<sup>33</sup> A. Blair, op.cit., s. 97.

nie powinien być ratyfikowany bez zgody narodu brytyjskiego wyrażonej w referendum<sup>34</sup>.

Niedługo potem w 2009 r. diametralnie zmienił swoje zdanie, kiedy przyznał, że po ratyfikacji tego traktatu przez wszystkie pozostałe państwa przeprowadzenie referendum nie jest możliwe. Utrzymywał jednak, że przyszłe rządy konserwatywne będą przeprowadzać referenda na temat każdego nowego traktatu europejskiego. Wobec wyniku wyborów w 2010 r., które doprowadziły do powstania koalicji z – jak na brytyjskie standardy – proeuropejskimi Liberalnymi Demokratami, pojawiły się nowe okoliczności, które posłużyły Cameronowi do usprawiedliwienia się przed partią i swoimi wyborcami, dlaczego referendum nie jest zarządzane. Jednak twarde eurosceptycy konserwatywni powrócili do stawiania żądań Cameronowi w latach 2012–2013. Dlatego też w styczniu 2013 r. wygłosił on kluczowe przemówienie, w którym określił, co uczyni w przypadku ponownego wygrania wyborów: renegocjacja warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w UE, a następnie referendum odnośnie do tego, czy pozostać w UE, czy też ją opuścić. Ta obietnica została powtórzona w manifestie Konserwatystów na wybory w 2015 r. Ten ruch powszechnie tłumaczy się chęcią uspokojenia najbardziej eurosceptycznych członków Partii Konserwatywnej, którzy już kilka lat wcześniej opowiadali się za wystąpieniem z UE, oraz próbą osłabienia Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP). W marcu 2014 r. Cameron ogłosił listę postulatów wobec UE, obejmujących w szczególności sprzeciw wobec dalszej integracji politycznej, zwiększenie roli parlamentów narodowych, zmniejszenie biurokracji, nieingerowanie w obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz pozostawienie Wielkiej Brytanii większej swobody w zakresie regulowania praw migrantów z państw UE do brytyjskiego systemu opieki społecznej. Osiągnięte porozumienie w tej sprawie odegrało jednak bardzo małą rolę w trakcie kampanii referendalnej<sup>35</sup>.

Tym razem przedmiotem referendum nie miał być kolejny traktat, bo takiego nie przyjęto. Pojawiły się jednak inne kluczowe czynniki, które należy omówić jako podłoże tego, dlaczego referendum zostało rozpisane. Po pierwsze, o czym wspominałem na początku artykułu, w ramach działań antykryzysowych zakres integracji europejskiej, w szczególności w ramach zarządzania antykryzysowego, wyraźnie się zwiększył. Warto wspomnieć, że w początkowej fazie kryzysu Gordon Brown, a później (w 2011 r.) także kanclerz skarbu George Osborne odgrywali dość istotną

---

<sup>34</sup> Cyt. za ibidem, s. 104.

<sup>35</sup> B. Laffan, *The State of Our Unsettled Union*, „International Journal of Constitutional Law”, no. 12(4)/2014, s. 859–860; S.B. Hobolt, *The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent*, „Journal of European Public Policy”, no. 23(9)/2016, s. 1261.

rolę, co było sporym zaskoczeniem z uwagi na zwyczajową reaktywność i pasywność liderów brytyjskich. Obaj bowiem gorąco zachęcali państwa strefy euro do bardzo aktywnych działań antykryzysowych, sugerując np. unię bankową i federalizację fiskalną, a w działaniach antykryzysowych, popierając politykę zaciskania pasa. Bańka przysła wraz z zawetowaniem przez Camerona paktu fiskalnego w grudniu 2011 r.<sup>36</sup> Spór nie dotyczył jednak kierunku walki z kryzysem, ale stopnia przekazania kompetencji w tym obszarze poza państwa członkowskie. Państwa strefy euro tym razem nie mogły pójść na ustępstwa wobec Brytyjczyków, jak to wcześniej czyniły, gdyż sama strefa euro była zagrożona, i co do tego, że należy ją ratować, wszystkie państwa były zgodne. Dla Brytyjczyków z kolei kluczowe były jednak nie same cele przyjmowanych regulacji, ale przekraczanie wspomnianych powyżej czerwonych linii w kontekście przekazywania kompetencji na poziom supra- czy też międzynarodowy, czego nie mogli zaakceptować. W ujęciu ogólnym napięcia między państwami strefy euro i pozostałymi poza nią w naturalny sposób się nasiliły, a interesy stały się coraz bardziej rozbieżne<sup>37</sup>. W sumie pojawiła się sytuacja do tej pory nieznaną: integracja europejska widocznie postępuje, zwłaszcza przez rozwiązania technokratyczne, mimo że nowy traktat europejski nie jest przyjmowany, co jest zgodne z logiką neofunkcjonalną, a niezgodne z postfunkcjonalizmem; opinia publiczna jest coraz bardziej krytyczna wobec Unii Europejskiej (tutaj w zasadzie tylko postfunkcjonalizm zawiera konkretne przewidywania); natura walki z kryzysem ekonomiczno-finansowym wymaga jednak szybkich i radykalnych działań, które nie mogą być długo negocjowane, a tym bardziej, w których UE ma Brytyjczykom ustępować (co wcześniej często miało miejsce<sup>38</sup>); pozostawanie Wielkiej Brytanii poza strefą euro wyklucza ją z natury rzeczy ze ścisłego kręgu państw, zmniejszając jej znaczenie i możliwość wyznaczania dalszego kierunku integracji europejskiej we wszystkich jej obszarach, a nie tylko dotyczących strefy euro.

W tym ujęciu liberalne podejście międzyrządowe ma jedno istotne ograniczenie. Wedle tego podejścia integracja europejska postępuje wtedy, kiedy pozycje stron są zbieżne. Jak wskazałem powyżej, politycy brytyjscy zarówno po lewej, jak i prawej stronie popierali kierunek walki z kryzysem, jeśli chodzi o ekonomiczne aspekty proponowanych rozwiązań, a generalnie przeświadczenia o podstawach polityki makroekonomicznej wy-

---

<sup>36</sup> V.A. Schmidt, op.cit., s. 175–176.

<sup>37</sup> F. Schimmelfennig, *A Differentiated Leap Forward: Spillover, Path-Dependency, and Graded Membership in European Banking Regulation*, „West European Politics”, no. 39(3)/2016, s. 498.

<sup>38</sup> D. Beach, op.cit.

znawanych w krajach kredytodawców. W takim przypadku liberalne podejście międzyrządowe przewidywałoby, że Wielka Brytania zgodzi się na proponowane rozwiązania walki z kryzysem, co jednak, tak jak argumentowałem, nie nastąpiło z powodów polityczno-instytucjonalnych. Dlatego też założenie Moravcsika, że da się oddzielić sferę ekonomii od polityki, jak również to, że względy ekonomiczne będą ważniejsze niż polityczne, jest nie do utrzymania<sup>39</sup>. Należy jednak zauważyć, że to, czego brakowało – a co według logiki liberalnego podejścia międzyrządowego powinno się pojawić, aby integracja się zacieśniała – to przeświadczenie o współzależności Wielkiej Brytanii i innych państw członkowskich, w tym zwłaszcza strefy euro, czego nie dało się dostrzec w wypowiedziach i działaniach polityków brytyjskich. Samo ogłaszanie propozycji referendalnych w trakcie tak poważnego kryzysu niektórzy politycy zachodni odczytali jako szantaż i właśnie wyraz braku przekonania o współzależności.

Na te wszystkie wydarzenia zewnętrzne nakłada się sytuacja wewnątrz głównych partii oraz rola UKIP. W przypadku Partii Konserwatywnej, od czasu ratyfikacji traktatu lizbońskiego, spór o integrację europejską nie toczy się między pro- i antyeuropejskim skrzydłem partii (tak jak np. w czasie rządów Majora), a raczej między członkami i posłami reprezentującymi różne stopnie eurosceptycyzmu<sup>40</sup>. W ramach tego sporu niektórzy kluczowi politycy tej partii (w szczególności oczywiście Boris Johnson) otwarcie nawoływali do głosowania za wystąpieniem z UE, tym samym w sposób bezpośredni podważając stanowisko lidera partii i premiera. Partia Pracy natomiast zapomniała o relatywnie proeuropejskim (przynajmniej w sferze retoryki) dziedzictwie Blaira, i o ile nie jest tak bardzo podzielona w kwestiach europejskich, jak Konserwatyści, to – jak wskazują przytoczone wyżej dane CHES – w ostatnich kilkunastu latach (tzn. w okresie 2002–2014) stale pomniejszała istotność tych spraw (*salience*) do poziomu najmniejszego wśród wszystkich brytyjskich partii. Odnosząc się do wyżej nakreślonego planu Camerona z 2013 r. dążącego do renegocjacji warunków członkostwa i zorganizowania referendum, ówczesny lider Partii Pracy Ed Miliband argumentował, że o ile z planem Camerona się nie zgadza, o tyle jednocześnie w przypadku wygrania wyborów i w razie podpisania nowego traktatu europejskiego zawierającego istotne przekazanie kompetencji w wykonywaniu suwe-

---

<sup>39</sup> Moravcsik przewiduje bowiem nieco inną logikę formowania się preferencji, a następnie negocjowania w sprawach gospodarczych (gdzie krajowe grupy interesu mocno wpływają na rząd, a ten ma małe pole manewru w trakcie negocjacji) i rozwoju polityczno-instytucjonalnego (tutaj rząd ma większe pole manewru).

<sup>40</sup> P. Cowley, M. Stuart, op.cit., s. 141.

renności obiecał rozpoznanie referendum<sup>41</sup>. Ogłaszanie więc propozycji i planów referendalnych na przestrzeni ostatnich lat było w interesie obu partii: oddalało bowiem kwestie, których przedmiotem ma być referendum, od sporów i dyskusji w parlamencie oraz w trakcie wyborów, oraz pozwalało utrzymać jedność wewnętrzną partii, co zgodnie z ujęciem postfunkcjonalizmu można nazwać depolityzacją. Skoro bowiem to naród ma zdecydować, a członków partii nie obowiązuje dyscyplina partyjna w referendum, po co w takim razie toczyć jałowe spory, szczególnie wewnątrz partii. Tę metodę opanował do perfekcji Tony Blair, który, aby utrzymać partię w ryzach celem realizacji ogólnego programu, obiecywał referendum dotyczące przystąpienia Wielkiej Brytanii do strefy euro (jeśli taki plan miałaby kiedykolwiek się pojawić) czy też ratyfikacji traktatu konstytucyjnego (co także obiecywali Konserwatyści i Liberalni Demokraci)<sup>42</sup>. Tym samym motywem kierował się zapewne David Cameron. Problem pojawia się wtedy, kiedy tę obietnicę trzeba zrealizować. O ile Blair miał w pewnym sensie szczęście, że nie musiał ostatecznie organizować referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego po tym, jak wcześniej odrzucili je Francuzi i Holendrzy, o tyle tego samego nie można już powiedzieć o Cameronie. Nie można chyba jednak zakładać, że politycy brytyjscy, w tym zwłaszcza Cameron, nie byli świadomi tego, jak nieprzewidywalne są referenda dotyczące integracji europejskiej. Badacze powszechnie wskazują, że wyborcy często głosują przeciwko rządowi w tego typu plebiscytach<sup>43</sup>. Oprócz postaw wobec integracji europejskiej ogromną rolę w podejmowaniu decyzji przez wyborców odgrywa ocena krajowej klasy politycznej oraz to, jakie informacje są dostarczane wyborcom w trakcie kampanii referendalnej. Przykład brytyjski pokazuje ponadto, że zamiast uciszyć spór wewnątrzpartyjny, kampania referendalna jeszcze bardziej go uwypukliła. Politycy brytyjscy – czy to lewicowi czy prawicowi – popełnili kluczowy błąd w postaci niewystarczającego i w przypadku Camerona zbyt późnego zwrócenia się do społeczeństwa, aby informować i uzyskać jego poparcie dla podejmowanych przez siebie działań dotyczących integracji europejskiej, i przerwać dominację twardego, eurosceptycznego, a przede wszystkim populistycznego dyskursu<sup>44</sup>. A wiemy z dostępnych badań, że

---

<sup>41</sup> B. Laffan, op.cit., s. 860.

<sup>42</sup> K. Oppermann, *The Blair Government and Europe: The Policy of Containing the Salience of European Integration*, „British Politics”, no. 3(2)/2008, s. 156–182.

<sup>43</sup> S.B. Hobolt, *Europe in Question: Referendums on European Integration*, Oxford 2009; T. Christin, S. Hug, *Referendums and citizen support for European integration*, „Comparative Political Studies”, no. 35(5)/2002, s. 586–617.

<sup>44</sup> S. Bulmer, op.cit., s. 617.

sposób, w jaki elity rozmawiają, debatują i informują na temat integracji europejskiej, wpływa w dość dużym stopniu na to, jak do tych kwestii podchodzi społeczeństwo<sup>45</sup>.

Pojawia się również pytanie o teoretyczne wyjaśnienie roli i znaczenia partii eurosceptycznych, takich jak UKIP. Nie ulega wątpliwości, że liberalne podejście międzyrządowe w ogóle nie uwzględnia tego rodzaju czynników. Wedle postfunkcjonalizmu, działalność partii eurosceptycznych i ich wzrastanie w siłę nakłada ograniczenia na proeuropejskie elity, co w przypadku Wielkiej Brytanii oznacza nie tyle ograniczenia dla wyrażania zgody na dalsze zwiększenia stopnia integracji, ile na pozostanie tego kraju w UE. Co wydaje się istotne, dla Marksa i Hooghe'a punktem odniesienia są proeuropejskie elity rządowe, dlatego pojawia się interesujące pytanie, czy te same mechanizmy i motywacje dotyczyć będą nieco mniej proeuropejskich elit, typowych dla polityki brytyjskiej. Nie przewiduje jednak sytuacji, w której referendum doprowadza do wystąpienia państwa z UE. W ramach instytucjonalizmu historycznego zagadnienie roli UKIP miałyby duże znaczenie, gdyby ta partia posiadała liczącą się reprezentację w parlamencie brytyjskim, co z uwagi na cechy brytyjskiego systemu wyborczego nigdy nie miało miejsca, mimo że w wyborach do Parlamentu Europejskiego partia ta uzyskiwała pokaźną reprezentację. Ale nawet bez tego elementu instytucjonalizm historyczny zakładałby, że w celu uniknięcia ryzyka podziałów wewnętrznych, rewolt i buntów oraz – co najważniejsze – przejmowania głosów eurosceptycznych wyborców przez UKIP Partia Konserwatywna podjęłaby działania wyprzedzające w celu minimalizacji znaczenia UKIP, w tym przez odwoływanie się do woli narodu.

Pozostaje jeszcze pytanie o samą kampanię referendalną. Jak doskonale wiadomo, w zasadzie tylko postfunkcjonalizm odnosi się bezpośrednio do instytucji referendum, wskazując, dlaczego i w jakich okolicznościach są one istotne dla procesu formowania się preferencji. Natomiast nie dowiemy się tam niczego o samej kampanii referendalnej i wskazówek należałoby zapewne szukać w badaniach wyborczych. Gdyby jednak sięgnąć do liberalnego podejścia międzyrządowego, i zgodne z tą logiką potraktować kampanię referendalną jako miejsce ścierania się i agregacji interesów krajowych grup wpływu, to pojawia się pytanie, jaka była rola tych właśnie grup. Wedle Moravcsika, to krajowe grupy interesu powinny w największym stopniu wpływać na kampanię referendalną. I te właśnie najważniejsze grupy wydały się w ogromnej większości za pozostaniem w UE. Organizacje reprezentujące rolników (*The National Farmers Union*) podkreślały rolę środków

---

<sup>45</sup> V.A. Schmidt, op.cit., s. 171–172.

wsparcia z budżetu wspólnej polityki rolnej, a związki zawodowe (takie jak *Unite*) pozytywnie oceniały unijne reguły ochrony pracowników<sup>46</sup>. Poza związkami zawodowymi wszystkie wymienione wyżej organizacje cieszyły się uprzywilejowanym dostępem i tradycją współpracy z Partią Konserwatywną, a w przeszłości miały decydujący wpływ na formowanie się brytyjskich preferencji w kwestii integracji ekonomicznej. Generalnie rzecz ujmując, wszystkie one wskazywały na wysoki poziom współzależności gospodarek Wielkiej Brytanii i pozostałych państw UE oraz wysokie koszty i potencjalne nieprzewidziane skutki brexitu. Co jednak okazało się zaskakujące, żadna z nich nie podjęła aktywnych działań w trakcie kampanii, pozostając w cieniu dyskusji politycznych<sup>47</sup>. Ich znaczenie w procesie formowania się preferencji, a co za tym idzie – przewidywania liberalnego podejścia międzyrządowego, okazało się wyolbrzymione.

### **Podsumowanie**

W niniejszym artykule podjąłem się rozważenia zagadnienia, jak przypadek referendum brytyjskiego wpisuje się w teorie formowania się preferencji państw członkowskich UE. W zakończeniu można zdefiniować kilka najważniejszych konkluzji. Po pierwsze, wyraźny staje się prymat polityki nad ekonomią, a co za tym idzie – wyraźne mniejsza siła eksplanacyjna liberalnego podejścia międzyrządowego. W erze polityzacji integracji europejskiej to postfunkcjonalizm staje się pierwszym i oczywistym punktem odniesienia. W przypadku brytyjskim nie jest on jednak wystarczający bez zwrócenia uwagi na uwarunkowania polityki brytyjskiej, w szczególności systemu partyjnego i wewnętrznych podziałów w partiach politycznych, co zwraca uwagę na użyteczność instytucjonalizmu historycznego. To bowiem spory i naciski wewnątrz Partii Konserwatywnej stały się bezpośrednią przyczyną ogłoszenia planów referendalnych. Należy jednocześnie podkreślić, że obiecywanie referendum w celu ujarznienia własnych szeregów było również typowe dla okresu rządów Partii Pracy. Czynnikiem, który wtedy jednak nie odgrywał tak istotnej roli, było zwiększenie się roli i znaczenia UKIP w polityce brytyjskiej, a z punktu widzenia szerszych procesów, istotna zmiana relacji między Wielką Brytanią a pozostałymi państwami UE, w szczególności członkami strefy euro.

Jeśli użyć rozumowania kontrfaktycznego, można by powiedzieć, że gdyby państwa UE przyjęły jakikolwiek nowy traktat, np. regulujący działania antykryzysowe, to ten traktat, a nie pytanie o to, czy pozostać

---

<sup>46</sup> M.D. Jensen, H. Snaith, *When Politics Prevails: The Political Economy of a Brexit*, „Journal of European Public Policy”, no. 23(9)/2016, s. 1304–1306.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 1307–1308.



w UE, czy z niej wystąpić, byłoby przedmiotem referendum. Tak jednak się nie stało, i to doświadczenie będzie stanowić ważną lekcję dla innych państw.

Z pewnością pozostaje jeszcze wiele ważnych elementów, które można by uwzględnić w analizie formowania się preferencji w kontekście brytyjskiego referendum w 2016 r. W szczególności ciekawym zagadnieniem do wyjaśnienia pozostaje rola mediów, które podzieliły się na zwolenników i przeciwników pozostania w UE. Natomiast zagadnienie formowania się preferencji w Wielkiej Brytanii nie zniknie z pola zainteresowania badaczy, ponieważ proces ten będzie się nadal toczyć w kontekście negocjacji o wystąpieniu z UE, a w kolejnych latach w sprawie ustalenia relacji między Wielką Brytanią a Unią Europejską.

### Bibliografia

- Aspinwall M., *Structuring Europe: Powersharing institutions and British preferences on European integration*, „Political Studies”, no. 48(3)/2000.
- Bakker R., De Vries C., Edwards E., Hooghe L., Jolly S., Marks G., Vachudova M.A., *Measuring party positions in Europe The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010*, „Party Politics”, no. 21(1)2017.
- Bauer M.W., Becker S., *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, „Journal of European Integration”, no. 36(3)/2014.
- Beach D., *The dynamics of European integration : why and when EU institutions matter*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, New York 2005.
- Blair A., *Britain and the Negotiation of the Lisbon Treaty*, w: *The Making of the EU's Lisbon Treaty (PIE Peter Lang)*, red. F. Laursen, Peter Lang, New York 2012.
- Bulmer S., *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, „Parliamentary Affairs”, no. 61(4)/2008.
- Cowley P., Stuart M., *Where has all the trouble gone? British intra-party parliamentary divisions during the Lisbon ratification*, „British Politics”, no. 5(2)/2010.
- Dawson M., Witte F., *Constitutional Balance in the EU after the Euro Crisis*, „The Modern Law Review”, no. 76(5)/2013.
- Dehousse R., *Why has EU macroeconomic governance become more supranational?*, „Journal of European Integration”, no. 38(5)/2016.
- Dimitrakopoulos D.G., Kassim H., *Deciding the Future of the European Union: Preference Formation and Treaty Reform*, „Comparative European Politics”, no. 2(3)/2004.

- Forster A., *Britain: still an awkward partner?*, „Journal of European Studies”, no. 6(2)/1998.
- Forster A., *Euro-scepticism in contemporary British politics: Opposition to Europe in the British Conservative and Labour parties since 1945*, Routledge, London–New York 2002.
- Gagatek W., *The Economic and Financial Crisis in the Light of Theories of European Integration, w: European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.
- George S., *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Gowland D., Turner A., *Reluctant Europeans: Britain and European Integration 1945–1998*, Routledge, London 2014.
- Hine D., *Explaining Italian Preferences at the Constitutional Convention*, „Comparative European Politics”, no. 2(3)/2004.
- Hobolt S.B., *Europe in question: referendums on European integration*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Hobolt S.B., *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent*, „Journal of European Public Policy”, no. 23(9)/2016.
- Hooghe L., Marks G., *Calculation, community and cues. Public opinion on European integration*. „European Union Politics”, no. 6(4)/2005.
- Hooghe L., Marks G., *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science”, no. 39(1)/2009.
- Jensen M. D., Snaith H., *When politics prevails: the political economy of a Brexit*, „Journal of European Public Policy”, no. 23(9)/2016.
- Jesień, L., *Europa w lustrze eurosceptycyzmu. Brytyjska Partia Konserwatywna wobec integracji europejskiej*, Nowy Sącz 1999.
- Kassim H., *The United Kingdom and the future of Europe: Winning the battle, losing the war*, „Comparative European Politics”, no. 2(3)/2004.
- Laffan B., *The state of our unsettled Union*, „International Journal of Constitutional Law”, no. 12(4)/2014.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, no. 31(4)/1993.
- Niemann A., Ioannou D., *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(2)/2015.
- O'Donnell C., Whitman R.G., *European policy under Gordon Brown: perspectives on a future prime minister*, „International Affairs”, no. 83(2)/2007.

- Oppermann K., *The Blair government and Europe: The policy of containing the salience of European integration*, „British Politics”, no. 2(3)/2008.
- Polk J., Rovny J., Bakker R., Edwards E., Hooghe L., Jolly S., Schumacher G., *Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data*, „Research & Politics”, no. 4(1)/2017.
- Richardson J., Gustafsson G., Jordan G., *The concept of policy style*, w: *Policy styles in western Europe*, red. J. Richardson, Allen & Unwin, London 1982.
- Schimmelfennig F., *European integration in the euro crisis: the limits of post-functionalism*, „Journal of European Integration”, no. 36(3)/2014.
- Schimmelfennig F., *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, „Journal of European Public Policy”, no. 22(2)/2015.
- Schimmelfennig F., *A differentiated leap forward: spillover, path-dependency, and graded membership in European banking regulation*, „West European Politics”, no. 39(3)/2016.
- Schmidt V.A., *European member state elites' diverging visions of the European Union: Diverging differently since the economic crisis and the Libyan intervention?*, „Journal of European Integration”, no. 34(2)/2012.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Usherwood, S., *Opposition to the European Union in the UK. The Dilemma of Public Opinion and Party Management*, „Government and Opposition”, no. 37(2)/2002.
- Wallace W., *Foreign policy and national identity in the United Kingdom*, „International Affairs”, no. 67(1)/1991.
- Wilks S., *Britain and Europe: An Awkward Partner or an Awkward State?*, „Politics”, no. 16(3)/1996.

**Słowa kluczowe:** brexit, Wielka Brytania, Unia Europejska, referendum, teoria integracji europejskiej

**Key words:** Brexit, Great Britain, European Union, Referendum, European Integration Theory

## **The British 2016 Referendum in the Light of Theories of Preference Formation of EU Member States**

### **Abstract**

The aim of this paper is to place the case of the British 2016 referendum on whether to remain or leave the EU within theories of preference formation. Events and processes observed recently such the politicization of European integration, the growth of Eurosceptic and populist parties and movements, and more and more frequent reliance on voters' opinions expressed in referendums – of which the British 2016 referendum is a special case – beg to consider which theories are best placed to explain these developments. The answer to these questions have a profound importance both from the perspective of EU politics, and allows for a better understanding of British politics too. The analysis spans since 1990s, thus stressing the importance of a long-standing processes for preference formation. In conclusion, the author assigns the highest explanatory power to historical institutionalism, focusing on the key role of British party politics, and intra-party divides in particular.