



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 17 (203), LIPIEC 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Kryzys północnoirlandzkiego systemu politycznego a relacje unijno-brytyjskie

Przemysław Biskup

Dwa wota nieufności w ciągu miesiąca dla kolejnych liderów Demokratycznej Partii Unionistycznej (DUP) ilustrują kryzys polityczny w Irlandii Północnej (IP) i zwiększają prawdopodobieństwo przyśpieszenia wyborów krajowych zaplanowanych na maj 2022 r. Nadchodzącą kampanię zdominuje kwestia granicy, unijno-brytyjski spór handlowy, pandemiczne problemy gospodarcze i stulecie podziału wyspy. Kontestacja przez unionistów pobrexitowych ustaleń granicznych podważy bliską współpracę UE i Zjednoczonego Królestwa. Konieczna wydaje się zatem intensyfikacja dialogu Unii z tym obozem i uzupełnienie obecnych rozwiązań „inteligentną granicą”.

PISM POLICY PAPER

Sprawująca od 2017 r. urząd pierwszego ministra IP Arlene Foster została 28 kwietnia br. zmuszona przez posłów swojego ugrupowania do dymisji. Motywacją polityków DUP była obawa przed utratą wyborców na rzecz radykalnych partii lojalistycznych, wynikająca z gotowości Foster do akceptacji pobrexitowej granicy morskiej IP z Wlk. Brytanią. Następcą Foster, Edwin Poots, utrzymał się na stanowisku ok. 5 tygodni i ustąpił w konsekwencji gotowości zaakceptowania postulatu republikańskiej Sinn Féin nadania statusu urzędowego językowi irlandzkiemu (gaelickiemu). 22 czerwca zastąpił go Jeffrey Donaldson, który konsoliduje obóz unionistyczny, kwestionując obecne [porozumienie UE i Wielkiej Brytanii ws. granicy](#).

Zbliżające się wybory stają się plebiscytem w sprawie pobrexitowego ładu konstytucyjnego w Irlandii Północnej i szerzej – procesu pokojowego.

Zbliżające się wybory stają się plebiscytem w sprawie pobrexitowego ładu konstytucyjnego w Irlandii Północnej i szerzej – procesu pokojowego. Tendencję konfrontacyjną dodatkowo wzmocniłoby przyspieszenie wyborów, zwłaszcza gdyby przypadły na okres marszów radykalnych unionistów (oranżystów), które odbywają się latem. W przypadku zwycięstwa republikańskiej Sinn Féin należy liczyć się z odmową ze strony unionistów wspólnego sformułowania rządu, co będzie skutkowało zawieszeniem władz autonomicznych. Obecnie Unia Europejska stoi zatem przed

niełatwym wyborem między wąsko definiowaną ochroną wspólnego rynku a wypełnieniem zobowiązań dotyczących współgwarantowania stabilności w IP, przyjętych w umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE. Wynika stąd konieczność rozwijania przez UE dialogu z unionistami, z których udziałem muszą zapadać wszystkie kluczowe decyzje w IP.

Zagrożenie dla systemu politycznego IP

Brexit stanowi poważne zagrożenie dla stabilności systemu politycznego IP. W latach 1921–1972 autonomia IP opierała się na prawie wewnętrznym Wlk. Brytanii i uprzywilejowywała tamtejszych unionistów (opowiadających się za przynależnością IP do Zjednoczonego Królestwa) kosztem republikańców (zwolenników zjednoczenia z Republiką Irlandii). Współczesny model decentralizacji ([dewolucji](#)) IP został ukształtowany w wyniku doświadczeń konfliktu wewnętrznego (tzw. Kłopotów – *The Troubles*, 1968–1998) i opiera się na obowiązkowym udziale obu wspólnot we władzy. Jego podstawą traktatową jest Porozumienie Wielkopiątkowe z 1998 r., zakładające, że wszystkie krajowe organy władzy muszą mieć poparcie obu obozów, w przeciwnym wypadku zostają zawieszane. Władze centralne Zjednoczonego Królestwa zachowały prawo do interwencji w IP w najbardziej kontrowersyjnych kwestiach (np. legalizacja aborcji w 2019 r., zapowiedź zmiany statusu jęz. gaelickiego przez parlament Zjednoczonego Królestwa). Osoby urodzone w IP mogą się posługiwać paszportem brytyjskim lub irlandzkim. Porozumienie z 1998 r. uzależnia od demokratycznej zgody wyrażonej w referendum zmianę statusu konstytucyjnego IP, w tym jej zjednoczenie z Republiką Irlandii.

Obecnie podstawę systemu partyjnego IP stanowią po stronie lojalistów: DUP, ulsterscy unioniści (UUP) i tradycyjni unioniści (TUV), po stronie republikańców: Sinn Féin i socjaldemokraci (SDLP) oraz ponad granicami tych obozów: Partia Sojuszu (APNI) i północnoirlandzcy zieloni (GNI). Od 1998 r. dzielenie władzy budzi stałe napięcia w IP z uwagi na nieuniknione kompromisy (np. konieczność współpracy byłych terrorystów z ich ofiarami). W rezultacie w obu obozach doszło w 2001 r. do marginalizacji UUP i SDLP (jako partii odpowiedzialnych za zawarcie Porozumienia Wielkopiątkowego) przez – odpowiednio – DUP i Sinn Féin, ugrupowania kwestionujące kompromis. Choć od 2006 r. DUP i Sinn Féin pragmatycznie współpracowały w rządzie IP, dewolucja była zawieszana w wyniku napięć między obozami, ostatnio w latach 2017–2020.

Brexit dodatkowo skomplikował rzeczywistość polityczno-gospodarczą. IP głosowała za pozostaniem w UE (55,8% głosów), co wynikało m.in. z silnego wsparcia UE dla dewolucji i procesu pokojowego

PISM POLICY PAPER

(np. programy PEACE). Działania Unii cieszyły się uznaniem republikanów i kompromisowych unionistów, ale wzmocniły eurosceptycyzm twardych lojalistów, skłaniając DUP i TUV do poparcia brexitu. Po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE lojaliści oczekują jednak zachowania ścisłych związków z Wielką Brytanią kosztem współpracy z UE. IP jest przy tym uzależniona gospodarczo od Wlk. Brytanii. W 2019 r. wkład dotacji rządu centralnego do budżetu IP wyniósł 34%, zaś eksport IP trafiał w 66% do Wlk. Brytanii. W 2020 r. 235 tys. miejsc pracy w IP (na 1,8 mln mieszkańców) zostało dofinansowanych przez władze centralne.

Źródłem fundamentalnych sporów pozostaje kwestia granicy. Republikanie nie chcą, by konsekwencją brexitu było [powstanie granicy lądowej między IP a Irlandią](#). Jej utworzenie nie tylko zwiększałoby napięcia, ale mogłoby nawet sprowokować przemoc ze strony republikanów. Aby chronić „niewidzialną granicę” na lądzie, przyjęty został tzw. [Protokół irlandzki](#) do Umowy o wystąpieniu. Na jego mocy IP stała się częścią wspólną terytoriów celnych UE i Wlk. Brytanii, w zakresie obrotu towarowego pozostała w unijnym wspólnym rynku, zaś w zakresie wymiany usług – w brytyjskim. W konsekwencji 31 stycznia ub.r. kontrole celne i regulacyjne UE przeniesiono z granicy lądowej na morską. Są one wykonywane przez władze brytyjskie w imieniu UE.

Równie ważna jak „niewidzialna” granica lądowa dla republikanów (której obecnie broni UE) jest dla unionistów „niewidzialna” granica morską między Wielką Brytanią a IP.

Częściowo rozwiązując jeden problem, stworzono kolejny. Równie ważna jak „niewidzialna” granica lądowa dla republikanów (której obecnie broni UE) jest dla unionistów „niewidzialna” granica morską między Wielką Brytanią a IP, co udowodniły wywołane przez tę kwestię kwietniowe zamieszki w Belfaście. W debacie publicznej w UE niewystarczająco odnotowano pełny obraz wzajemnych zobowiązań UE i Zjednoczonego Królestwa, w szczególności – zobowiązanie Unii do poszanowania i ochrony Porozumienia z 1998 r., które

rodzi ważne konsekwencje, m.in. obowiązek poszanowania przez UE systemu dzielenia władzy w IP i niezmiennia jej statusu konstytucyjnego bez referendum (z czym sprzeczne były np. wypowiedzi liderów UE podczas szczytu G7 w Kornwalii). Z tej perspektywy unioniści mają uzasadnione zastrzeżenia, twierdząc, że więzi IP z Wielką Brytanią uległy osłabieniu. Orzeczenie północnoirlandzkiego Sądu Głównego (*High Court*) z 30 czerwca br. potwierdziło, że – pomimo braku referendum – Protokół zmienił status konstytucyjny IP wobec reszty Zjednoczonego Królestwa. Krytyczne oceny Protokołu ze strony unionistów pośrednio uzasadnia też fakt, że władze Wlk. Brytanii i UE ograniczyły (w październiku 2019 r.) jego [obowiązywanie do czterech lat](#). W przypadku jego nieprzedłużenia w 2024 r. decyzją Zgromadzenia Północnoirlandzkiego IP wróciłaby w pełni pod jurysdykcję Zjednoczonego Królestwa.

Lokalny a europejski wymiar sporu handlowego Wlk. Brytanii – UE

Wdrażanie brexitowej granicy morskiej rodzi równoległe napięcia w IP i w relacjach UE–Zjednoczone Królestwo. W celu złagodzenia sytuacji w IP rząd Borisa Johnsona uznał potrzebę odroczenia pobrexitowych kontroli na granicy morskiej i wielokrotnie od września 2019 r. deklarował [ich jednostronne wprowadzenie](#) w razie braku zgody UE. W grudniu 2019 r. UE udzieliła zgody, ale kolejny wniosek odrzuciła w marcu br. Zjednoczone Królestwo odroczyło wówczas kontrole jednostronnie, a Komisja Europejska (KE) odpowiedziała wszczęciem procedury naruszenia prawa przed TSUE. 30 czerwca br. zakończył się kolejny spór o odroczenie (przedłużone do 30 września), podczas którego Wlk. Brytanii zadeklarowała gotowość całościowego zawieszenia Protokołu, zaś KE i niektóre państwa członkowskie (np. Francja) – uruchomienia sankcji.

PISM POLICY PAPER

Na unijno-brytyjski spór o procedury graniczne w IP niekorzystnie wpływa jego związek z szeregiem innych kwestii dotyczących wzajemnych relacji. Na plan pierwszy wybija się unijny postulat harmonizacji brytyjskiego systemu regulacji sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) z systemem UE (80% kontroli granicznych dotyczy SPS). Johnson odrzucił go jako podporządkowujący regulacje brytyjskie prawu UE i zaproponował uznanie ekwiwalentności obu systemów. W tle toczą się m.in. spory o status obywateli UE w Wielkiej Brytanii, handel usługami finansowymi czy szczepionki. 30 czerwca br. UE zgodziła się na odroczenie kontroli granicznych w IP w zamian za „wyrozumiałe rozpatrywanie” wniosków o stały pobyt w Zjednoczonym Królestwie, które obywatele UE złożyli po terminie. We właściwym czasie, do 30 czerwca, wpłynęło ich ponad 6 mln (wobec zakładanych 3,5 mln), a spóźnione szacuje się obecnie na 500 tys. (w tym nawet 100 tys. polskich). Trwałym efektem kilkugodzinnego przywrócenia przez KE „twardej” granicy lądowej na wyspie, co miało na celu zablokowanie eksportu szczepionek Pfizera z Republiki Irlandii do Wielkiej Brytanii przez IP (29 stycznia), stała się redukcja do kilku procent poparcia Protokołu przez wyborców unionistycznych (91% było za uchYLENIEM). Ponadto Unia wykorzystała spór o granicę w IP do uzasadnienia fundamentalnego ograniczenia dostępu firm sektora finansowego z Wielkiej Brytanii do rynku UE.

Na unijno-brytyjski spór o procedury graniczne w IP niekorzystnie wpływa jego związek z szeregiem innych kwestii dotyczących wzajemnych relacji.

W konsekwencji, dzięki wzajemnym ustępstwom na ważnych polach w polityce wewnętrznej, spór UE i Wlk. Brytanii o granicę w IP został odroczony, lecz pozostaje otwarty i powiązany np. z kwestią handlu usługami finansowymi. Pozytywne światło na faktyczne intencje rządu Johnsona rzuca rozbudowa infrastruktury na granicy morskiej w IP, która nie jest jednak nagłaśniana z uwagi na groźby unionistycznych organizacji paramilitarnych wobec funkcjonariuszy celnych, a także największe od lat zamieszki w Belfaście, które miały miejsce w kwietniu.

Przedwyborczy bilans otwarcia

Poparcie dla DUP wynosi obecnie 16% (w 2017 r.: 28 mandatów na 90 w Zgromadzeniu IP i 28,1% głosów), dla UUP – 14% (16 i 12,9%), TUV – 11% (1 i 2,6%), Sinn Féin – 25% (28 i 27,9%), SDLP – 12% (12 i 11,9%), APNI – 16% (8 i 9,1%), zaś dla GNI – 2% (2 i 2,3%).

Obawy unionistów o utratę dominującej roli w IP prowadzą do radykalizacji postaw. W kontekście obecnego spisu powszechnego wzmacnia je prognozowana utrata przez ten obóz bezwzględnej większości w północnoirlandzkim społeczeństwie. Dominacja DUP pod przywództwem Foster była kwestionowana od wyborów do Izby Gmin z 2019 r., kiedy [republikanie po raz pierwszy zdobyli łącznie większość mandatów](#). W grudniu ub.r. UUP i umiarkowana frakcja DUP były gotowe współpracować przy tworzeniu pobrexitowej granicy morskiej za cenę jej „rozwodnienia”, a wypowiedzenia Protokołu przez Zjednoczone Królestwo żądało tylko radykalne skrzydło DUP i TUV. Spór w gronie unionistów został jednak rozstrzygnięty na rzecz odrzucenia Protokołu w wyniku decyzji KE dotyczącej pełnego wdrożenia przepisów celnych UE na granicy morskiej, zakazu wywozu szczepionek z IP do Wielkiej Brytanii i w sprawie okresów przejściowych. W rezultacie w marcu i kwietniu br. wszystkie partie obozu zjednoczyły się w obronie pozycji Irlandii Północnej jako integralnej części Zjednoczonego Królestwa i doszło do dymisji Foster.

W ramach faktycznie rozpoczętej kampanii wyborczej DUP skupia się na konkurowaniu o najtwardszy elektorat unionistyczny. Kolejnym krokiem partii pod przywództwem Donaldsona ma być konsolidacja obozu kosztem głównych politycznych rywali. W konsekwencji DUP przyjmuje bezkompromisową postawę wobec republikanów, UE i rządu brytyjskiego, który stara się kreować porozumienie między obozami. Wśród wyborców republikańskich dominującą pozycję nadal zajmuje Sinn Féin – z powodu wysokiego prawdopodobieństwa objęcia władzy w IP i rozpisania referendum zjednoczeniowego. W lutym ub.r. znaczenie tej partii w IP wzmocniło [zwycięstwo w irlandzkich](#)

PISM POLICY PAPER

[wyborach parlamentarnych](#). [Jako oficjalna opozycja](#) w Republice Sinn Féin ma możliwość efektywnej i skoordynowanej promocji referendum na całej wyspie.

Wnioski i rekomendacje

„Utwardzanie” granicy morskiej na wniosek UE, aby ochronić „niewidzialną” granicę lądową, koliduje z nową rolą UE jako gwarantki Porozumienia Wielkopiątkowego.

„Utwardzanie” granicy morskiej w IP na wniosek UE, aby ochronić „niewidzialną” granicę lądową, koliduje z nową rolą UE jako gwarantki Porozumienia Wielkopiątkowego. Unia stała się stroną sporu politycznego, broniąc interesów republikanów. Póki jednak trwa proces pokojowy każda ważna decyzja w IP musi zapaść z udziałem unionistów i nie może być podjęta wbrew nim.

W praktyce kontynuacja sporu UE z unionistami grozi nieprzedłużeniem Protokołu irlandzkiego w 2024 r. i koniecznością przywrócenia „twardej” granicy lądowej na wyspie lub ustanowieniem unijno-irlandzkiej granicy morskiej. Decyzje z 30 czerwca przedłużyły czas na wyłonienie przez unionistów nowej reprezentacji i dialog w pięciokacie uniońscy–republikanie–Królestwo–Republika–UE.

Protokół miał ograniczyć problemy północnoirlandzkie do terytorium IP i chronić proces pokojowy, tymczasem zaostrza konflikt wewnętrzny w IP i podważa całość relacji Zjednoczonego Królestwa i UE. Dlatego konieczny jest rozwój „inteligentnej granicy” w IP, wykorzystującej innowacyjne rozwiązania techniczne (w tym sztuczną inteligencję) i organizacyjne. Kluczowe jest oparcie procedur granicznych na wyspie Irlandii na ocenie ryzyka nielegalnego przepływu towarów zamiast mechanicznego stosowaniu Kodeksu Celnego UE. Ryzyko to mogłoby zostać zredukowane dzięki ustanowieniu silniejszych sankcji prawnych (np. przeniesieniu części odpowiedzialności prawnej na eksporterów) za wprowadzanie na rynek UE i Zjednoczonego Królestwa towarów importowanych z drugiego obszaru z naruszeniem zasad. Kluczowe byłoby także wdrożenie kontroli za pośrednictwem „zaufanych dostawców”, których systemy informatyczne zapewniają kontrolę dystrybucji w czasie rzeczywistym. Naturalnymi kandydatami są sieci supermarketów i wiele przedsiębiorstw produkcyjnych. Rozwiązanie to umożliwi też przeniesienie kontroli fizycznych z kontestowanej granicy do centrów dystrybucyjnych. Rozwiązania składające się na „inteligentne granice” byłyby przydatne na innych odcinkach granic zewnętrznych UE, np. z Ukrainą.

W polskim interesie jest wpływanie za pośrednictwem UE na stabilizowanie sytuacji w IP. Z perspektywy Polski kluczowe jest bezpieczeństwo 25 tys. obywateli stanowiących największą w IP grupę imigrantów z UE. Mniejszość polska dynamizuje miejscową gospodarkę i pozytywnie oddziałuje na relacje między dwiema dominującymi wspólnotami (np. przełamując segregację dzielnic mieszkaniowych). Wybuch przemocy w IP może nie tylko fundamentalnie podminować relacje brytyjsko-unijne, ale też mieć negatywny wpływ na [strukturę brytyjskich wydatków na bezpieczeństwo i obronę](#) – kosztem aktywności Wielkiej Brytanii na wschodniej flance NATO.

Z perspektywy Polski kluczowe jest bezpieczeństwo 25 tys. obywateli stanowiących największą w IP grupę imigrantów z UE.

Polski kapitał społeczny w IP i znaczenie Zjednoczonego Królestwa jako trzeciego największego rynku eksportowego otwierają też drogę do zwiększenia polskich inwestycji w IP. W tym celu warto rozważyć kampanię informacyjną skierowaną do polskiego biznesu zainteresowanego równoległym działaniem na rynku UE i Wielkiej Brytanii.