



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

BIULETYN

Nr 127 (1875), 4 września 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Republika Irlandii wobec ryzyka bezumownego brexitu

Przemysław Biskup

Od podpisania unijno-brytyjskiego porozumienia o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE polityka Republiki Irlandii wobec brexitu stawia sobie za cel obronę tzw. backstopu. Mimo zaostrzenia stanowiska rządu Borisa Johnsona ws. tego mechanizmu Republika ze względów wewnętrznych odmawia ustępstw w tym zakresie, licząc na ratyfikację umowy. Polityka irlandzka opiera się też na założeniu solidarności finansowej ze strony UE, nieodzwoierciedlonej jednak dotąd w wieloletnich ramach finansowych UE.

Polityka irlandzka wobec brexitu. Republika jest najbardziej narażonym na negatywne skutki brexitu członkiem UE z powodu położenia geograficznego, modelu gospodarczego i odpowiedzialności za granicę lądową UE ze Zjednoczonym Królestwem, symbolizującą podział wyspy w 1920 r. Dlatego przyjęła proaktywną postawę wobec unijno-brytyjskich negocjacji ws. brexitu. Jej efektem było uznanie w mandacie negocjacyjnym (maj 2017) otwartej granicy na wyspie i ochrony procesu pokojowego w Irlandii Płn. za priorytet całej Unii. Ponadto Republika Irlandii promowała „miękki” brexit, umożliwiający zachowanie bliskich relacji unijno-brytyjskich. Byłby on korzystny dla gospodarki irlandzkiej jako silnie powiązanej jednocześnie z rynkiem UE i z brytyjskim.

Umowa o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE z 24 listopada 2018 r. uwzględnia cele Republiki. Protokół irlandzki, opisujący *backstop*, zapewnia nieusuwalną harmonizację polityki celnej i regulacyjnej w Irlandii Płn. i UE. Przewiduje on też w pierwszym etapie unię celną i regulacyjną Zjednoczonego Królestwa z UE, chroniąc interesy gospodarcze Irlandii. *Backstop* ma zapewnić integralność jednolitego rynku przy zachowaniu pozbawionej infrastruktury granicy lądowej na wyspie, jednak kosztem powstania granicy celnej i regulacyjnej między Irlandią Płn. a resztą Zjednoczonego Królestwa. Dlatego był on przyczyną trzykrotnego odrzucenia umowy przez brytyjską Izbę Gmin. Republika odmawia poparcia dla brytyjskiego postulatu renegocjacji umowy, ale wspierała na forum UE brytyjskie starania o dwukrotne odroczenie daty brexitu.

Kontekst wewnętrzny. Polityka Republiki Irlandii wobec brexitu odzwierciedla konsensus narodowy oparty na jego negatywnej ocenie przez opinię publiczną i partie. Ważnym punktem odniesienia są też wyniki wyborów parlamentarnych z 2016 r. i bliska perspektywa kolejnych w lutym 2020 r. Przypadną one w 100. rocznicę podziału wyspy.

Od wyborów w lutym 2016 r. politykę Irlandii kształtuje wzajemne oddziaływanie trzech najsilniejszych partii. Zdobyły one odpowiednio: Fine Gael (FG) – 25,5% głosów / 49 mandatów (na 158); Fianna Fáil (FF) – 24,3% / 44; Sinn Féin (SF) – 13,8% / 23. W czerwcu 2017 r. powstał mniejszościowy rząd Fine Gael premiera Leo Varadkara oparty na wielkiej koalicji parlamentarnej: FF wspiera w parlamencie mniejszościowy rząd FG do czasu brexitu w zamian za m.in. współkształtowanie irlandzkiej polityki zagranicznej. FF nie weszła jednak do rządu ani nie zawiesiła rywalizacji z FG. Pozycja Sinn Féin opiera się na antyestablishmentowej krytyce obu ww. partii i domaganiu się szybkiego zjednoczenia wyspy. SF jest też najsilniejszym ugrupowaniem republikańskim w Irlandii Płn. Rywalizacja wyborcza przyczynia się więc do utwardzenia pozycji kluczowych partii irlandzkich względem *backstopu*.

Brexit katalizuje debatę nt. podziału wyspy. Geneza ww. partii wiąże się bezpośrednio z wydarzeniami z 1920 i 1969 r. Rządząca FG jest spadkobierczynią zwolenników kompromisu z 1920 r. (niepodległość za cenę podziału Irlandii), FF – jego przeciwników, a współczesna SF wyrosła na kontestacji podziału wyspy w okresie konfliktu północnoirlandzkiego (1968–1998). Uelastycznienie pozycji Irlandii w rozmowach UE ze Zjednoczonym Królestwem byłoby zatem kosztowne wyborczo dla partii politycznych.

Backstop a północnoirlandzki proces pokojowy. Z perspektywy UE *backstop* ma zapewnić bezpieczną dla jednolitego rynku, ale pozbawioną infrastruktury, granicę na wyspie Irlandii. Z perspektywy irlandzkiej mechanizm postrzegany jest też jako instrument zjednoczenia wzmacniający integrację gospodarki północnoirlandzkiej z UE (i Republiką). Wzmacnia on też pozycję polityczną Republiki jako reprezentantki Irlandii Płn. na forum UE.

Konstrukcja *backstopu* narusza jednak porozumienie wielkopiątkowe z 1998 r., kończące konflikt w Irlandii Płn. Republika i Zjednoczone Królestwo zaakceptowały w nim zasady samookreślenia Irlandii Płn. (przynależność państwowa i status prowincji zależne od decyzji jej ludności) i współdzielenia władzy między unionistami i republikanami. W świetle porozumienia zmiany statusu konstytucyjnego prowincji powinny uzyskać akceptację Zgromadzenia Północnoirlandzkiego lub w referendum. *Backstop*, trwale zmieniając relacje Irlandii Płn. z resztą Zjednoczonego Królestwa i z Republiką, powinien zatem uzyskać wsparcie unionistów i republikanów. Mechanizmu nie popierają jednak demokratyczni ani ulsterscy unioniści (DUP, UUP). Nie odbyło się też głosowanie w tej sprawie.

Od upadku rządu północnoirlandzkiego w styczniu 2017 r. obie główne partie w prowincji są zainteresowane przedłużaniem sporu. DUP, wspierająca rząd Johnsona w Izbie Gmin, chce przywrócenia bezpośrednich rządów brytyjskich w prowincji. Celem SF jest referendum zjednoczeniowe.

Interesy Irlandii i innych państw UE. Z perspektywy UE konsekwencją brexitu bezumownego byłyby: brak okresu przejściowego i nagła zmiana zasad współpracy gospodarczej ze Zjednoczonym Królestwem, zakłócenie finansowania WRF 2014–2020, utrata zabezpieczenia praw obywateli UE w tym państwie i ram prawnych dla współpracy ws. bezpieczeństwa. Republika musiałaby ponadto przywrócić kontrole na granicy lądowej i uniezależnić infrastrukturę krytyczną od Zjednoczonego Królestwa (np. sieć energetyczną i gazowniczą). Prognozowane straty wyniosłyby 2,5% PKB dla UE i 4% PKB dla Wielkiej Brytanii w ciągu pierwszego roku. Straty sześciu najbardziej narażonych państw UE wyniosłyby odpowiednio 4% PKB dla Republiki i po ok. 1–1,5% PKB dla Niemiec, Francji, Holandii, Belgii i Polski (tzw. grupa 5+1).

Działania Irlandii w celu złagodzenia skutków brexitu obejmują m.in. przebudowę portu w Dublinie, nowe połączenia żeglugowe z kontynentalną UE (np. Rotterdamem) czy rozpoczęcie prac nad mostem energetycznym z Francją. Rząd nie opublikował jednak dotąd planów zabezpieczenia granicy zewnętrznej UE. Postawa taka ogranicza w Irlandii świadomość pełnych konsekwencji braku umowy z Wielką Brytanią i jednocześnie budzi w UE wątpliwości co do bezpieczeństwa jednolitego rynku. W czerwcu państwa grupy 5+1 rozpoczęły dialog, w ramach którego podtrzymały poparcie dla *backstopu*, domagając się jednak konkretnego planu zabezpieczania granicy na wyspie.

Wnioski i perspektywy. Jeżeli po stronie brytyjskiej Johnson utrzyma kontrolę nad brexitem, to (uwzględniając jego zapadalność 31 października) wyjście bezumowne stanie się trudne do uniknięcia. Warunkiem negocjacji z UE we wrześniu–październiku byłaby rewizja stanowisk irlandzkiego (wpływającego na postawę UE) i brytyjskiego, choć w obu przypadkach szanse na nią są ograniczone. W Irlandii przeszkodami są symboliczny status *backstopu* jako narzędzia jednoczenia wyspy i ograniczony wpływ FG na parlament. Wypowiedzi irlandzkich polityków wskazują na akceptację ryzyka kontroli na granicy lądowej.

Z perspektywy UE kluczowa jest harmonizacja polityki celnej i regulacyjnej w Irlandii Płn. z UE jako dalszej podstawy dla „niewidzialnej” granicy lądowej. Niezbędne rozwiązania w tym zakresie stanowią istotę *backstopu*. Najbardziej zapalna w relacjach unijno-brytyjskich kwestia czasu jego obowiązywania jest jednak dla całej UE wtórna. Cele protokołu są możliwe do osiągnięcia w przypadku ograniczenia jego obowiązywania w czasie – do momentu wypracowania rozwiązań technicznych i organizacyjnych, które by go zastąpiły. Choć nie są one obecnie dostępne, możliwe jest ich wypracowanie na bazie już istniejących. Dla sukcesu negocjacji kluczowe byłoby realistyczne oszacowanie niezbędnego czasu, rezygnacja z nieusuwalności *backstopu* i zbudowanie konsensusu wokół tak zmodyfikowanej umowy. W Irlandii Płn. legitymizacja mechanizmu powinna odbyć się zgodnie z porozumieniem wielkopiątkowym. *Backstop* w obecnej postaci uprawdopodobnia osiągnięcie skutku przeciwnego do wskazanego w mandacie negocjacyjnym UE.

Scenariusz bezumownego brexitu zwiększy też rywalizację o fundusze UE z powodu poszukiwania rekompensaty przez państwa dotknięte brexitem. Wpłynie to na rozmowy o strukturze WRF 2021–2027 i o sposobie wydatkowania funduszy. Solidarność finansowa ze strony UE jest wyraźnie oczekiwana w Irlandii, a jej potrzeby infrastrukturalne i przewidywana skala strat gospodarczych wskazują, że byłaby ona konsumentką nieproporcjonalnie dużej części tych środków. Pilnie potrzebna jest też kampania informacyjna dla polskich obywateli i biznesu w Wielkiej Brytanii i Irlandii.