

SZYMON BACHRYNOWSKI

*Od centralizmu do autonomii. Problem ustanowienia
i funkcjonowania samorządu w brytyjskiej prowincji
Irlandii Północnej w latach 1921-1999*

From Centralism to Autonomy. The Problem of Establishing and Functioning of
Self-Government in the British Province of Northern Ireland in 1921-1999

PROWINCJA SAMORZĄDNA W LATACH 1921-1972

Irlandia Północna jest prowincją składającą się z sześciu hrabstw¹, wyłonionych z dziewięciu wchodzących w skład irlandzkiej prowincji Ulster - Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry (*vel* Derry), Tyrone - stanowiąc część Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Jako odrębny byt ustrojowy po raz pierwszy pojawiła się formalnie na mocy ustawy o ustroju Irlandii (*Government of Ireland Act*) uchwalonej w 1920 roku przez brytyjską Izbę Gmin. Status terytorium został potwierdzony w ustawie o Irlandii z 1949 roku. Podział Irlandii został prawnie usankcjonowany na mocy Traktatu Anglo-Irlandzkiego (*Anglo-Irish Treaty*), który został podpisany w dramatycznych okolicznościach w nocy z 5 na 6 XII 1921 roku.²

W ustawie o ustroju Irlandii (z 1920 roku) władze brytyjskie przewidywały ustanowienie dwóch odrębnych parlamentów na terenie całej wyspy:³ pierwszy

¹ Irlandia Północna zajmuje powierzchnię 14121 km².

² Szerzej o wydarzeniach historycznych zachodzących w Irlandii w latach 1914-1922 zob. W. Konarski, *Pragmatycy i idealisci: Rodowód, typologia i ewolucja ugrupowań politycznych nacjonalizmu irlandzkiego w XX wieku*, Pułtusk-Warszawa 2001, *passim*; P. Bew, E. Hazelhorn, H. Patterson, *The Dynamics of Irish Politics*, London 1989, s. 15-40.

³ W. Konarski, *op. cit.*, s. 147.

- dla sześciu hrabstw prowincji Ulster, nie uznających postanowień ustawy o rządach krajowych (*Home Rule Act*) z 1914 roku, natomiast drugi - dla pozostałych dwudziestu sześciu hrabstw Irlandii.⁴ Zgodnie z artykułem 2. tej ustawy zamierzano utworzyć Radę Irlandii (*Council of Ireland*), która reprezentowałaby mieszkańców obu części wyspy i byłaby złożona z 40 członków wybieranych przez dwa lokalne parlamenty, według proporcji 20 + 20.⁵ Jednak ustanowione wówczas rozwiązanie okazało się pozorne, gdyż na mocy Traktatu Anglo-Irlandzkiego z 1921 roku praktycznie usankcjonowano podział wyspy na: Wolne Państwo Irlandzkie (26 południowych hrabstw) oraz Irlandię Północną (6 hrabstw północnych).

Pełny tytuł Traktatu Anglo-Irlandzkiego, składającego się z osiemnastu artykułów, brzmiał: *Artykuły porozumienia na rzecz traktatu między Wielką Brytanią i Irlandią (Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland)*.⁶ Zgodnie z tym dokumentem: „Irlandia [rozumiana jako 26 południowych hrabstw - Sz. B.] miała otrzymać nazwę Wolnego Państwa Irlandzkiego (*Saorstát Éireann*) [...]. Prawo do reprezentowania brytyjskiego monarchy zostało przyznane gubernatorowi generalnemu. [...] Natomiast obowiązkiem członków irlandzkiego parlamentu stawało się złożenie stosownej przysięgi na wierność Koronie Brytyjskiej. [...] składający ją deklarował »prawdziwą wiarę i wierność«, najpierw wobec konstytucji Wolnego Państwa Irlandzkiego, a dopiero potem wobec »Króla Jerzego V, jego spadkobierców i następców«".⁷

W odniesieniu do północnej części Irlandii: „[...] dopuszczano możliwość zwrócenia się przez parlament północnoirlandzki, [...] z petycją do króla, by postanowienia traktatu nie dotyczyły tej części Irlandii. Konsekwencją wyłączenia Irlandii Północnej spod jurysdykcji parlamentu Wolnego Państwa miało stać się powołanie specjalnej komisji granicznej, która otrzymałaby zadanie takiego ustalenia granicy między Irlandią Północną i resztą wyspy, które uwzględniłoby zarówno życzenia mieszkańców, jak i warunki ekonomiczno-geograficzne”.⁸ Ustalono, że: „Kontrolę nad prowincją (Irlandią Północną) mieli sprawować unioniści: dołączenie trzech innych hrabstw Ulsteru - Cavan, Donegal i Monaghan - oznaczałoby zbyt wielkie obciążenia religijne, a tym samym i polityczne. Doprowadziłyby to także do niewątpliwych sprzeciwów unionistów wobec faktu, że rządzą nimi ludzie, których uważają za rzymskokatolickich irlandzkich nacjonalistów, byłych członków Sinn Féin i IRA”.⁹ W roku 1920 następcą Edwarda Carsona na stanowisku oficjalnego przywódcy północnoirlandzkich unionistów - Walter Long - stwierdził w liście do swojego poprzednika, że:

⁴ *Ibid.*, s. 147. ³

Ibid., s. 147.

⁶ *Ibid.*, s. 153.

⁷ *Ibid.*, s. 153.

⁸ *Ibid.*, s. 153.

⁹ J. O'Beirne Ranelagh, *Historia Irlandii*, Warszawa-Gdańsk 2003, s. 243-244.

„[...] nowa prowincja (Ulster) powinna składać się z sześciu hrabstw; pomysł dołączenia [...] (pozostałych trzech hrabstw) doprowadziłby do takiego wzrostu siły partii rzymskokatolickiej [czyli w domyśle nacjonalistów irlandzkich - Sz. B.], że przewaga unionistów byłaby poważnie zagrożona”.¹⁰ Wielkiej Brytanii oraz unionistom popierającym politykę Londynu wobec Irlandii chodziło wtedy o taki podział wyspy, aby jej północna część była politycznie zdominowana przez zwolenników podległości wobec Korony.

Wspominana już ustawa o ustroju Irlandii weszła formalnie w życie w maju 1921 roku.¹¹ Istotą tej ustawy było przyznanie Irlandii Północnej statusu quasi-samorządowego w ramach Zjednoczonego Królestwa.¹² Stormont składał się - analogicznie do parlamentu w Londynie - z monarchy (reprezentowanego przez gubernatora), Senatu, który liczył 26 członków (w tym także zasiadających z urzędu burmistrzów Belfastu i Londonderry) oraz z Izby Gmin, która liczyła 52 wybieranych posłów.¹³ Parlament północnoirlandzki (Stormont), obejmując swą jurysdykcją zagadnienia dotyczące prowincji, nie miał jednak prawa uchylania ani zmieniania odnoszących się do niej aktów prawnych, wydanych zarówno przez rząd, jak i parlament brytyjski.¹⁴ Nadrzędna władza parlamentu brytyjskiego nad Stormontem została zagwarantowana w postanowieniach paragrafu 75 ustawy o ustroju Irlandii z 1920 roku, w którym stanowiono, że Westminster sytuuje się „[...] ponad wszystkimi osobami, sprawami, rzeczami w Irlandii Północnej”.¹⁵ Przyznano także Irlandii Północnej prawo wyboru swoich przedstawicieli do brytyjskiej Izby Gmin.¹⁶ Do roku 1979 mieszkańcy tej prowincji obsadzali 12 miejsc w brytyjskiej Izbie Gmin, a następnie - 17, by ostatecznie, pod koniec ubiegłego wieku uzyskać 18 foteli w izbie niższej brytyjskiego parlamentu.¹⁷

Gubernator generalny Irlandii Północnej (*Governor of Northern Ireland*), reprezentujący interesy monarchy, w świetle ustawy z 1920 roku został „[...] uprawniony do otwierania pierwszej sesji nowego parlamentu, rozwiązywania go, zatwierdzania w imieniu Korony uchwalonych ustaw [...] (a także miał) prawo zwoływania wspólnych posiedzeń obu izb Stormontu w celu rozpatrzenia projektu (północnoirlandzkiej) Izby Gmin w przypadku dwukrotnego odrzucenia go przez Senat”.¹⁸ Jednak w praktyce uprawienia gubernatora generalnego były ceremonialne i symboliczne. Prawdziwa władza wykonawcza

¹⁰ Fragment listu W. Longa do E. Garsona, cyt. za *ibid.*, s. 244.

¹¹ W. Konarski, *op. cit.*, s. 193.

¹² *Ibid.*, s. 193.

¹³ W. Konarski, *op. cit.*, s. 194.

¹⁴ *Ibid.*, s. 193-194.

¹⁵ Cytat z ustawy o ustroju Irlandii - J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 244.

¹⁶ W. Konarski, *op. cit.*, s. 194.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ W. Gruszka, *Konflikt w Irlandii Północnej*, Warszawa 1977, s. 71.

w Irlandii Północnej, spoczywała bowiem w rękach rządu Prowincji (*Cabinet of Northern Ireland*), który składał się z premiera oraz ośmiu ministrów.¹⁹ Obowiązkiem premiera rządu północnoirlandzkiego była ścisła współpraca z gubernatorem generalnym oraz z brytyjskim ministrem spraw wewnętrznych.²⁰ Natomiast rząd brytyjski zachował pełne prawo uchylecia w dowolnym momencie uprawnień rządu w Irlandii Północnej.²¹ W opinii Konarskiego: „System rządów powstały w Irlandii Północnej pod względem formalnym upodabniał się do parlamentaryzmu gabinetowego funkcjonującego w Wielkiej Brytanii. W istocie jednak zagwarantowanie większości protestanckiej pozycji uprzywilejowanej w konkretnych dziedzinach w oparciu o fakty nie tylko prawne, ale i polityczne, uczyniło północnoirlandzki system polityczny niesprawiedliwym od samego początku”.²² Natomiast Finnegan dodał, że: „Przez 50 lat reżimu Stormontu (chodzi o lata 1922-1972) w Irlandii Północnej kraj ten był niepodzielnie rządzony przez jedną tylko partię, Partię Unionistów (*Unionist Party*). Przywództwo w niej było stabilne - James Craig, pierwszy premier Irlandii Północnej, rządził przez 20 lat - a jego program był prosty, utrzymać unię z Wielką Brytanią”.²³

Z inicjatywy J. Craiga przyjęto w 1929 roku, dyskredytujący katolików większościowy sposób głosowania w wyborach do Stormontu oraz wybieralnych organów władzy lokalnej. Prawo wyborcze unormowano w taki sposób, aby lojaliści mogli utrzymywać hegemoniczny status polityczny na terenie Prowincji.²⁴ Dyskryminacja polityczna ludności katolickiej w Irlandii Północnej przejawiała się w zastosowaniu dwóch rozwiązań: 1) strukturalnej deformacji wyborczej w postaci bezpośredniego naruszenia zasady równości głosu wyborcy; 2) nadmiernego stosowania praktyki dowolnego ustalania granic okręgów wyborczych, zwanej gerymanderką.²⁵ Reguły tworzenia okręgów wyborczych zostały zawarte w ustawie o wyborach i prawach wyborczych w Irlandii Północnej z 1946 roku (*The Northern Ireland Elections and Franchise Act*).²⁶

Głosowanie pluralistyczne (*business premises vote*), obowiązujące zarówno na szczeblu lokalnym, jak i do północnoirlandzkiej Izby Gmin, bezsprzecznie łamało zasadę równości głosu wyborcy, gdyż stawiało w sytuacji uprzywilejo-

¹⁹ W. Konarski, *op. cit.*, s. 195.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ R. B. Finnegan, *Ireland: The Challenge of Conflict and Change*, Boulder, Colorado 1983, s. 124.

²⁴ Zob. W. Konarski, *op. cit.*, s. 195.

²⁵ *Ibid.*, s. 196; szersze omówienie tych dwóch postaci deformacji wyborczych w: Z. Kielmiński, *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977, s. 108-113. Określenie *gerrymandering* pochodzi od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts z początku XIX wieku, Elbridge'a Gerry'ego, który jako pierwszy zastosował tę metodę.

²⁶ Zob. W. Konarski, *op. cit.*, s. 196.

wanej protestantów, który byli zamożniejsi od katolików, przez co mieli więcej głosów.²⁷ Natomiast manipulując przy określaniu granic okręgów wyborczych, unioniści dążyli zawsze do zminimalizowania wpływu ludności katolickiej na wynik wyborów, poprzez skumulowanie ich głosów w jednym dużym lub kilku średnich okręgach. Przez takie praktyki katolicycy byli stale niedoreprezentowani politycznie, a w wielu miastach Prowincji, pomimo przewagi ludności katolickiej nad protestancką, to właśnie ci drudzy zawsze zwyciężali w wyborach.

Za dyskryminacją polityczną katolików szła także dyskryminacja społeczno-ekonomiczna. Ludność katolicka miała utrudniony dostęp do pracy, mieszkań oraz edukacji. Reprezentująca wtedy interesy katolików Partia Nacjonalistyczna (istniejąca do początku lat siedemdziesiątych XX wieku) jednak wysuwała anachroniczny program, który był pochodną programu konstytucyjnych nacjonalistów z frakcji irlandzkiej w parlamencie brytyjskim, walczących o autonomię Irlandii (*Home Rule Act*) na przełomie XIX i XX wieku. Partia ta nie była w stanie skutecznie przełamać bezwzględnej dominacji Partii Unionistycznej oraz bronić ludności katolickiej przed dyskryminacją.

Na przełom lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku przypadł kryzys systemu rządów w Prowincji oraz nieudana próba reform społeczno-politycznych, przeprowadzana przez ówczesnego premiera Terence'a O'Neilla.²⁸ Wzrost napięć społeczno-ekonomicznych oraz politycznych pomiędzy dyskryminowanymi katolikami a rządzącymi protestantami doprowadził do eskalacji przemocy na terenie Prowincji. Ludność katolicka w obawie przed lokalnym aparatem bezpieczeństwa uciekała pod opiekę Irlandzkiej Armii Republikańskiej (IRA), konfrontacyjnie nastawionej wobec północnoirlandzkiego establishmentu politycznego. W sierpniu 1969 roku, po fali zamieszek, do Prowincji wkroczyło wojsko brytyjskie,²⁹ natomiast od marca 1972 roku Irlandia Północna została objęta bezpośrednim zarządem Londynu.³⁰

PROWINCJA POD BEZPOŚREDNIM ZARZĄDEM LONDYNU W LATACH 1972-1999

Z powodu fali napięć społecznych w Prowincji pomiędzy społecznością katolicką a protestancką, rząd Wielkiej Brytanii postanowił zawiesić działanie administracji północnoirlandzkiej, Stormontu oraz wszystkich instytucji i organów władzy lokalnej, wprowadzając w życie 24 marca 1972 roku decyzję o przejęciu bezpośredniego zarządu nad Irlandią Północną, co 30 marca zyskało rangę ustawową.³¹ Przejściową podstawą prawną decyzji rządu w Londynie

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibid.*, s. 199.

²⁹ *Ibid.*, s. 200; zob. też o wydarzeniach z lat 1969-1973 w: J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 253-263.

³⁰ W. Konarski, *op. cit.*, s. 201; J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 259.

³¹ W. Konarski, *op. cit.*, s. 201.

stała się uchwalona przez brytyjską Izbę Gmin w roku 1972 ustawa o Irlandii Północnej [ustalenia tymczasowe] (*Northern Ireland [Temporary Provisions] Act*).³² Jej postanowienia zostały potwierdzone 18 VII 1973 roku w ustawie konstytucyjnej Irlandii Północnej (*Northern Ireland Constitution Act*), a rok później (w 1974 roku) definitywnie uregulowane w ustawie o Irlandii Północnej (*Northern Ireland Act*).³³ Kluczowe uprawnienia do bezpośredniego administrowania Prowincją zostały przyznane rządowi oraz parlamentowi brytyjskiemu.³⁴ Powołano również nowy urząd Sekretarza Stanu ds. Irlandii Północnej (*Northern Ireland Secretary of State*), którym został mianowany przez ówczesnego brytyjskiego premiera Edwarda Heatha, William Whitelaw.³⁵ Sekretarz był odpowiedzialny za realizację konstytucyjnego statusu Prowincji, utrzymanie bezpieczeństwa, prawa i porządku oraz za wykonywanie planowania społeczno-gospodarczego.³⁶ Stał również na czele organu administrującego Prowincją, czyli północnoirlandzkiego zespołu rządowego (*Northern Ireland Government Team*), który składał się z czterech osób (pierwotnie pięciu).³⁷ W skład wspomnianego zespołu rządowego weszli: dwaj ministrowie stanu oraz dwaj urzędnicy w randze podsekretarzy stanu, w tym jeden wywodzący się z Izby Lordów.³⁸ Na początku okresu bezpośredniego zarządu nad Prowincją planowano utworzenie tzw. komisji doradczej (*Advisory Commission*), która miała być złożona z kluczowych polityków lokalnych. Pomysł ten nie został jednak wcielony w życie z powodu sprzeciwu zarówno unionistów, jak i umiarkowanych nacjonalistów.³⁹

Niespełna w rok po wprowadzeniu w Irlandii Północnej zarządu brytyjskiego, w Prowincji doszło 8 III 1973 roku do referendum na temat jej przyszłości.⁴⁰ Frekwencja wyniosła 59 proc, a w głosowaniu brało udział około 600 tysięcy uprawnionych. Za przyłączeniem Irlandii Północnej do Republiki Irlandii głosowało 6,5 tysiąca osób, natomiast za pozostaniem tej prowincji w obrębie Zjednoczonego Królestwa odpowiedzieli się wszyscy pozostali głosujący, czyli ponad 98,5 proc. uprawnionych.⁴¹ Według Konarskiego: „Tak wysoka absencja stanowiła dowód niewiary społeczności katolickiej w rozwiązania demokratyczne, a zarazem dowód jej zorientowanej antysystemowo

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibid.*, s. 202.

³⁵ Zob. J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 259.

³⁶ W. Konarski, *op. cit.*, s. 202.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zob. *ibid.*, s. 202; J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 262.

⁴¹ Dane w: W. Konarski, *op. cit.*, s. 202; J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 262.

mobilizacji politycznej".⁴² Natomiast O'Beirne Ranelagh stwierdził, że: „Kato-
licy wstrzymali się od głosu za radą [...] IRA”.⁴³

W rozdziale pierwszym ustawy konstytucyjnej Irlandii Północnej z 1973 roku można przeczytać, że: „[...] w żadnym przypadku Irlandia Północna lub jakikolwiek jej fragment nie może przestać być częścią [...] Zjednoczonego Królestwa bez zgody większości obywateli Irlandii Północnej wyrażonej w głosowaniu”.⁴⁴ Na przełomie lat 1973/1974 próbowano wrócić do idei autonomicznego samorządu w Irlandii. W okresie od stycznia do maja 1974 roku zawieszono nawet bezpośredni zarząd Londynu nad Prowincją.⁴⁵ Wcześniej (28 VI 1973 roku) odbyło się głosowanie proporcjonalne według formuły STV⁴⁶ do nowo powołanego organu pod nazwą Zgromadzenie Irlandii Północnej (*Northern Ireland Assembly*), który miał liczyć 78 członków.⁴⁷ Podzieleni wówczas unioniści otrzymali 50 mandatów w wyborach do Zgromadzenia, natomiast powstała w 1970 roku katolicka, nacjonalistyczna i umiarkowana politycznie Socjaldemokratyczna Partia Pracy (SDLP) przejęła schedę po Partii Nacjonalistycznej i otrzymała 19 mandatów.⁴⁸ Trzecie miejsce w wyborach uzyskała formalnie ponadwyznaniowa i słabo zideologizowana Partia Sojuszu Irlandii Północnej (*Alliance Party of Northern Ireland*, APNI), uzyskując 8 miejsc w Zgromadzeniu.⁴⁹ Inicjatywa powołania międzypartyjnej egzekutywy (podjęta podczas konferencji w Sunningdale 6-9 XII 1973 roku) zakończyła się fiaskiem z powodu ostrego sprzeciwu związkowej prawicy unionistycznej, która zablokowała proces podziału władzy w Irlandii Północnej (*power sharing*) pomiędzy protestantami a katolikami, organizując w maju 1974 roku strajk powszechny, który sparaliżował życie całej Prowincji.⁵⁰ Konsekwencją tych wydarzeń było ponowne przywrócenie w maju tegoż roku zarządu bezpośredniego władz centralnych nad Irlandią Północną.⁵¹

Następną inicjatywą o charakterze ustrojowym w Irlandii Północnej było przeprowadzenie 1 V 1975 roku wyborów, do liczącej 78 osób Konwencji Konstytucyjnej (*Constitutional Convention*).⁵² Konwencja miała za zadanie ustalić typ ustroju najlepszy dla przyszłości Prowincji. Większość mandatów

⁴² W. Konarski, *op. cit.*, s. 202.

⁴³ J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 262.

⁴⁴ Cytat z ustawy konstytucyjnej z 1973 roku za: W. Konarski, *op. cit.*, s. 202-203.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 201.

⁴⁶ *Single Transferable Vote* - głos pojedynczy przenoszony; system ten do dziś funkcjonuje w Republice Irlandii.

⁴⁷ Zob. *Ibid.*, s. 203.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 204.

⁵⁰ Zob. *ibid.*; J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 263; A. Jackson, *Home Rule: An Irish history 1800-2000*, London 2004, s. 433.

⁵¹ W. Konarski, *op. cit.*, s. 201.

⁵² *Ibid.*, s. 206.

w Konwencji (46) zdobyła Koalicja Zjednoczonych Unionistów Ulsterskich (*United Ulster Unionist Coalition*, UUUC), natomiast druga SDLP uzyskała 17 miejsc (23,7 proc. głosów).⁵³ Pomiedzy Koalicją i SDLP widać było bardzo poważne rozdziewki polityczne, dlatego też Konwencja musiała zostać rozwiązana, co uczyniono w marcu 1976 roku.⁵⁴ Zdaniem Konarskiego: „W ciągu kilku następných lat skupiono się na poszukiwaniu rozwiązań mogących doprowadzić do wypracowania modelu dewolucyjnego, czyli do przekazania uprawnień ustawodawczych wybieralnemu organowi lokalnemu kontrolującemu odpowiedzialną przed nim administrację. Trzy podjęte w tym celu próby w latach: 1977-1978, 1980 i 1981 okazały się nieskuteczne. Czwarta dostarczyła nadziei i to przez cztery lata”⁵⁵ Chodziło tu o przedstawiony w 1982 roku projekt ustawy o dewolucji (*Devolution Bill*), który został przekształcony w ustawę o Zgromadzeniu Irlandii Północnej (*Northern Ireland Assembly Act*)⁵⁶ Zgromadzenie to miało liczyć ponownie 78 członków, wybieranych według zasady proporcjonalności w okręgach wyborczych stosowanych w elekcji do brytyjskiej Izby Gmin.⁵⁷ Przedmiotowy organ miałby prawo składać wnioski na ręce północnoirlandzkiego sekretarza stanu, zobowiązanego do przedstawiania ich w brytyjskiej Izbie Gmin.⁵⁸

Wybory do Zgromadzenia Irlandii Północnej odbyły się 20 X 1982 roku.⁵⁹ Unioniści w sumie zdobyli 49 mandatów, natomiast Partia Sojuszu zyskała 10 mandatów, SDLP -14 miejsc, a Sinn Fein, startując po raz pierwszy w wyborach do tego typu organu na terenie Irlandii Północnej, zdobyła 5 mandatów.⁶⁰ Zarówno SDLP, jak i Sinn Fein odmówiły udziału w obradach, co „[...] już na wstępie położyło się cieniem na zadaniach stojących przed Zgromadzeniem”.⁶¹ Natomiast dla unionistów: „[...] Zgromadzenie Irlandii Północnej [...] coraz częściej stawało się miejscem, oprostestowywania [...] nowej sytuacji aniżeli płaszczyzną wypracowywania rozwiązań systemowych”.⁶² Tą nową sytuacją dla unionistów było podpisanie 15 XI 1985 roku przez rządy Republiki Irlandii i Wielkiej Brytanii tzw. porozumienia anglo-irlandzkiego (*Anglo-Irish Agreement*), które w ich opinii było „[...] tożsame z przekazaniem władzom w Dublinie prawa do ingerowania w wewnętrzne sprawy Irlandii Północnej, a tym samym z naruszeniem dotychczasowego statusu Prowincji”.⁶³ Unionistom nie przy-

⁵³ *Ibid.*, s. 207,291.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 206.

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Szerzej o kompetencjach Zgromadzenia w: *ibid.*, s. 206-207.

⁵⁹ A. Jackson, *op. cit.*, s. 434.

⁶⁰ Wyniki wyborów w: W. Konarski, *op. cit.*, s. 207.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

⁶³ *Ibid.*; o porozumieniu anglo-irlandzkim w: J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 269.

padła do gustu także inicjatywa tzw. Forum Nowej Irlandii (*New Ireland Forum*) z lat 1983-1984, w której trzy główne partie Republiki Irlandii (Fianna Fail, Fine Gael i irlandzka Partia Pracy) oraz SDLP z Północy: „[...] zebrały się [...], by przedyskutować idee nacjonalistyczne”.⁶⁴ W opinii polityków unionistycznych wydarzenia te miały za zadanie przełamać ich supremację polityczną w Irlandii Północnej oraz były wyrazem rewizjonizmu południowoirlandzkiego (głównie partii w Republice Irlandii związanych z nacjonalizmem).⁶⁵ Zgromadzenie Irlandii Północnej zostało zatem rozwiązane 23 VI 1986 roku.⁶⁶

Przez kolejne lata, aż do roku 1991, trwał zastój w negocjacjach politycznych między partiami w Irlandii Północnej. W kwietniu 1991 roku po raz pierwszy zebrała się, powstała na mocy porozumienia anglo-irlandzkiego z 1985 roku, Anglo-Irlandzka Konferencja Międzyrządowa. Jej sesje trwały do listopada 1992 roku i zakończyły się impasem⁶⁷ z powodu braku zgody przedstawicieli Republiki Irlandii na usunięcie z Konstytucji z 1937 roku dwóch artykułów - drugiego i trzeciego, które to przez unionistyczną oraz brytyjską opinię publiczną były uznawane za rewizjonistyczne wobec Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.⁶⁸ Drugim powodem fiaska obrad Konferencji była niemożność porozumienia pomiędzy obozem unionistycznym a SDLP i nacjonalistami irlandzkimi, co do formy przyszłego rządu Irlandii Północnej.⁶⁹

Pomimo ówczesnego fiaska rozmów wyróżnione trzy zestawy zagadnień do dyskusji powróciły jako podstawa negocjacji, które pozwoliły zawrzeć 10 IV 1998 roku kluczowe dla przyszłości prowincji porozumienia.⁷⁰ Wspomniane trzy zestawy (panele) zagadnień (*three strands*), podjęte zarówno podczas obrad Konferencji Międzyrządowej, jak i w późniejszych negocjacjach, tworzyły problemy: 1) statusu Irlandii Północnej, 2) relacji w obrębie całej wyspy (a więc pomiędzy Irlandią Północną a Republiką Irlandii), 3) stosunków wzajemnych pomiędzy Republiką Irlandii a Wielką Brytanią.⁷¹

Brytyjscy i irlandzcy premierzy John Major i Albert Reynolds ogłosili 15 XII 1993 roku tzw. deklarację z Downing Street (*Downing Street Declaration*), w której uznano przestrzeganie woli większości mieszkańców Północy za główną przesłankę w procesie kształtowania przyszłości Irlandii Północnej.⁷² IRA tymczasowo zawiesiła 31 VIII 1994 roku stosowanie aktów przemocy, a w ślad za

⁶⁴ *Ibid.*, s. 266.

⁶⁵ Zob. B. Chubb, *Politics of the Irish Constitution*, Dublin 1991, s. 82; o stosunkach między Republiką Irlandii a Irlandią Północną oraz o statusie prawnym tej drugiej zob. *ibid.*, s. 79-95.

⁶⁶ W. Konarski, *op. cit.*, s. 207.

⁶⁷ Zob. *Ibid.*, s. 207-208.

⁶⁸ *Ibid.*, s. 208.; treści art. 2 i 3 irlandzkiej konstytucji w: B. Chubb, *op. cit.*, s. 79-95.

⁶⁹ W. Konarski, *op. cit.*, s. 208.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ O trzech zestawach zagadnień negocjacyjnych (*three strands*) w: *ibid.*, s. 208-209.

⁷² *Ibid.*, s. 208; zob. J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 274.

nią zrobiły to paramilitarne organizacje lojalistyczne.⁷³ Jesienią tego samego roku, z inspiracji rządu irlandzkiego w Dublinie, powstało tzw. Forum na rzecz Pokoju i Pojednania (*Forum for Peace and Reconciliation*), w którym wzięły udział SDLP, Partia Sojuszu oraz Sinn Fein, natomiast odmówiły uczestnictwa wszystkie partie unionistyczne.⁷⁴

Premier Zjednoczonego Królestwa Major oraz nowy premier irlandzki John Bruton ogłosili 22 II 1995 roku wspólny dokument pod tytułem *Nowe ramy porozumienia (New Framework for Agreement)*, zwany także *Framework for a Future (Założenia dla przyszłości)*.¹⁵ Był to dokument: „[...] obwieszczający dobrą wolę obu rządów i ich gotowość do udzielenia pomocy w przygotowaniu negocjacji z udziałem ugrupowań północnoirlandzkich. Podkreślono w nim konieczność przestrzegania zarówno tradycji właściwych społeczności unionistycznej, jak i nacjonalistycznej, a także zastosowania zaleceń zawartych w deklaracji z 15 grudnia 1993 r. [deklaracja z Downing Street-Sz. B.]. Uwypuklono też potrzebę powrotu do rozpatrywania zagadnień według schematu znanego z lat 1991-1992, uszeregowanych w postaci trzech zestawów (*three strands*)”.¹⁶

Założenia dla przyszłości przewidywały utworzenie nowego zgromadzenia posiadającego władzę zarówno ustawodawczą, jak i wykonawczą, które miało być wybierane na zasadach proporcjonalnych. Rząd w Dublinie z kolei zobowiązał się zmienić konstytucję tak, aby uwzględniała zasadę zgody mieszkańców Północy na zmiany ustrojowe. Należy dodać, że zmiana konstytucji w Republice wymagała przeprowadzenia referendum. W dokumencie tym stwierdzono także, że Republika Irlandii nie żąda już prawa do jurysdykcji nad Irlandią Północną wbrew woli większości jej mieszkańców. Dodatkowo Republika zobowiązała się uznać status Irlandii Północnej jako oddzielnej jednostki politycznej. Dodatkowo postanowiono ustanowić wspólne przedstawicielstwo Północy i Południa (Republiki Irlandii i Irlandii Północnej) z przysługującymi mu uprawnieniami władzy wykonawczej.⁷⁷

Konsekwencją omówionego dokumentu było powołanie tzw. Organu Międzynarodowego (*International Body*), który miał za zadanie stworzyć obiektywne warunki do rozbrojenia wszystkich paramilitarnych grup w Irlandii Północnej, zarówno lojalistycznych, jak i republikańskich.⁷⁸ Przewodniczącym tego organu został były amerykański senator George Mitchell, stąd ciało to powszechnie nazywane jest Komisją Mitchella.⁷⁹ Na tzw. reguły Mitchella

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Skład Forum za: W. Konarski, *op. cit.*, s. 209.

⁷⁵ *Ibid.* - autor podał pierwszy tytuł dokumentu, natomiast O'Beirne Ranelagh skłania się ku drugiej nazwie. J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 275-276.

⁷⁶ W. Konarski, *op. cit.*, s. 209.

⁷⁷ Treść *Założeń dla przyszłości* w: J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 275.

⁷⁸ W. Konarski, *op. cit.*, s. 209.

⁷⁹ Zob. J. O'Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 276-277.

{*Mitchell principles*) składało się: niestosowanie przemocy oraz przynajmniej częściowe (a potem ostateczne) oddanie broni przez organizacje paramilitarne w Irlandii Północnej. Rozbrojenie miało umożliwić międzypartyjne negocjacje pokojowe.⁸⁰

W celu doprowadzenia do rozmów międzypartyjnych w Irlandii Północnej (*inter-party talks*) przeprowadzono 30 V 1996 roku wybory do nowego przedstawicielstwa w Prowincji, które nazwano Forum Irlandii Północnej (*Northern Ireland Forum*), składające się ze 108 przedstawicieli.⁸¹ W wyborach do Forum zwyciężyła Partia Ulsterskich Unionistów (UUP), uzyskując 24,2 proc. głosów (30 miejsc), druga była SDLP z poparciem 21,4 proc. (21 miejsc), trzecia - Partia Demokratycznych Unionistów (DUP), która otrzymała 18,8 proc. głosów (24 miejsca), a na Sinn Fein głosowało 15,5 proc. wyborców (17 miejsc), natomiast na Partię Sojuszu - 6,5 proc. (7 mandatów).⁸²

Rozmowy międzypartyjne (*inter-party talks*) formalnie rozpoczęły się 10 VI 1996 roku, a dziesięć głównych partii wchodzących w skład Forum mogło skorzystać z prawa wytypowania swoich przedstawicieli do negocjacji.⁸³ Dopiero po tzw. drugim zawieszeniu broni przez IRA, które nastąpiło 20 VII 1997 roku, dopuszczono 9 września do rozmów także partię Sinn Fein - związaną z IRA.⁸⁴ Wtedy to na znak protestu opuścili obrady przedstawiciele Partii Demokratycznych Unionistów (DUP) -drugiej co do wielkości i znaczenia partii unionistycznej, radykalnej i lojalistycznej, związanej z aktami przemocy organizowanymi przez ekstremistów lojalistycznych.⁸⁵ Pomimo protestu DUP, najsilniejsza partia unionistyczna - UUP - postanowiła pozostać przy stole rozmów. Rozmowy międzypartyjne na przełomie 1997/1998 były prowadzone w niezwykle szybkim tempie i doprowadziły do podpisania 10 IV 1998 roku w Belfaście tzw. Porozumienia Wielkopiątkowego (*Good Day Agreement*), zwanego także Porozumieniem z Belfastu (*Belfast Agreement*). Przedmiotowa umowa miała definitywnie ustabilizować sytuację polityczną w Irlandii Północnej.⁸⁶ Obie społeczności zdecydowanie zaaprobowały jego postanowienia, co dokonało się w dwóch referendach, przeprowadzonych jednocześnie 22 V 1998 roku.⁸⁷

⁸⁰ „Reguły Mitchella” w: W. Konarski, *op. cit.*, s. 209.

⁸¹ *Ibid.*, s. 210; J. O’Beirne Ranelagh, *op. cit.*, s. 278.

⁸² Wyniki wyborów do Forum w: *ibidem*.

⁸³ Zob. W. Konarski, *op. cit.*, s. 210.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ W. Konarski, *op. cit.*, s. 210 (tam też dokładne wyniki referendum). Należy nadmienić, że pozytywny wynik referendum w Republice Irlandii, spowodował zmianę zapisów art. 2 i 3 konstytucji irlandzkiej, które były dotąd miały charakter roszczeniowy w stosunku do terytorium Irlandii Północnej.

W postanowieniach Porozumienia Wielkopiątkowego z 1998 roku założono, że powstaną nowe instytucje polityczno-ustrojowe, co otworzy drogę do ustanowienia nowej północnoirlandzkiej egzekutywy oraz przywrócenia samorządu na terenie Prowincji.⁸⁸ Powołano cztery nowe organy; były nimi: Zgromadzenie Irlandii Północnej (*Northern Ireland Assembly*), Rada Ministerialna Północ-Południe (*North/South Ministerial Council*), Rada Brytyjsko-Irlandzka (*British-Irish Council*) oraz Brytyjsko-Irlandzka Konferencja Międzyrządowa (*British-Irish Intergovernmental Conference*).⁶⁹ Instytucje powstałe na mocy Porozumienia Wielkopiątkowego z formalnego punktu widzenia miały do spełnienia istotne funkcje, gdyż po pierwsze: zapewniały katolikom sprawiedliwą reprezentację, a po drugie: gwarantowały protestantom utrzymanie związków Prowincji z Wielką Brytanią.⁹⁰ Sprzeciw wobec tego dokumentu wyraziły tylko dwie partie lojalistyczne: DUP oraz Unionistyczna Partia Zjednoczonego Królestwa (UKUP).⁹¹ Interesująca natomiast była postawa największej partii unionistycznej w Irlandii Północnej, czyli UUP, która wtedy formalnie popierała Porozumienie, lecz mimo tego większość jej członków, zasiadających w brytyjskiej Izbie Gmin, sprzeciwiała się jego postanowieniom.⁹²

Wybory do Zgromadzenia Irlandii Północnej, które miało liczyć 108 członków, odbyły się 25 VI 1998 roku.⁹³ W ich wyniku UUP uzyskała 28 miejsc, SDLP - 24, DUP - 29, Sinn Fein - 18, a Partia Sojuszu Irlandii Północnej (APNI) weszła w posiadanie 6 mandatów.⁹⁴ Dodatkowo można podzielić unionistów zasiadających w Zgromadzeniu na zwolenników Porozumienia, czyli UUP i Partię Postępowych Unionistów (*Progressive Unionist Party*, PUP), którzy mieli łącznie 30 mandatów oraz na zdecydowanych przeciwników Porozumienia w postaci DUP i UKUP oraz niezależnych unionistów (razem posiadali 28 mandatów).⁹⁵ Łącznie unioniści w Zgromadzeniu mieli 58 mandatów. Natomiast platforma nacjonalistyczna (w postaci SDLP i Sinn Fein) dysponowała łącznie liczbą mandatów mniejszą o 16 od unionistów, czyli w sumie 42. Pozostałe osiem mandatów objęły: 6 - Partia Sojuszu oraz 2 — Północnoirlandzka Koalicja Kobiet (*Northern Ireland Women's Coalition*,

⁸⁸ Szczegółowa treść Porozumienia Wielkopiątkowego w: T. Kempin, *Ready for Peace? The Implementation of the Good Friday Agreement in Northern Ireland 1998-2002*, Zurich 2003, Annex A: *The Agreement Reached in the Multi-Party Negotiations 1998 (Belfast Agreement, Good Friday Agreement)*, s. III-XXV.

⁸⁹ W. Konarski, *op. cit.*, s. 210; o kompetencjach przedmiotowych organów zob. T. Kempin, *op. cit.*, s. 27-57.

⁹⁰ W. Konarski, *op. cit.*, s. 210.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Ten fakt został zaznaczony w: *ibid.*

⁹³ *Ibid.*, s. 42-43; W. Konarski, *op. cit.*, s. 211.

⁹⁴ Podział mandatów w Zgromadzeniu zob. T. Kempin, *op. cit.*, s. 43; W. Konarski, *op. cit.*, s. 211.

⁹⁵ Zob. T. Kempin, *op. cit.*, s. 43.

NIWC).⁹⁶ Przy skomplikowanym arytmetycznie i politycznie rozkładzie mandatów w Zgromadzeniu Irlandii Północnej, powołanie nowej egzekutywy północnoirlandzkiej okazało się niemożliwe przez prawie półtora roku (od lipca 1998 do grudnia 1999 roku). Taka sytuacja wynikała z wielu powodów. Po pierwsze, DUP początkowo nie zgadzała się na ewentualny udział Sinn Fein w składzie egzekutywy, dopóki IRA się nie rozbroi. Po drugie, UUP i SDLP były targane wewnętrznymi kryzysami przywództwa. Przewodniczący UUP, David Trimble, który 16X1998 roku wraz z szefem SDLP Johnem Hume'em, otrzymał pokojową Nagrodę Nobla, był krytykowany przez członków swojej macierzystej partii za zbyt dużą pobłażliwość wobec nacjonalistów irlandzkich.⁹⁷ Po trzecie, ciągle była nieuregulowana sprawa rozbrojenia grup paramilitarnych (w tym głównie IRA).⁹⁸ Jednak ostatecznie na początku grudnia 1999 roku rząd (egzekutywa) północnoirlandzki został powołany, co położyło kres trwającym ponad 27 lat bezpośrednim rządóm Londynu nad Prowincją." Na czele egzekutywy stanął D. Trimble jako premier lokalnego rządu (nazywany pierwszym ministrem, *First Minister*), natomiast jego zastępcą został szef klubu SDLP w Zgromadzeniu i zastępca Johna Hume'a - Seamus Mallon.¹⁰⁰ W skład rządu, pomimo początkowych nieporozumień, weszli przedstawiciele obu zantagonizowanych względem siebie partii: DUP oraz Sinn Fein.¹⁰¹ Ostatecznie 1 XII 1999 roku na mocy rezolucji brytyjskiej Izby Lordów formalnie nastąpił kres rządów bezpośrednich Wielkiej Brytanii nad Prowincją.¹⁰² Dzięki podpisaniu Porozumień Wielkopiątkowych z 10 V1998 roku oraz implementacji ich postanowień Irlandia Północna stała się ponownie prowincją samorządną, cieszącą się ograniczoną autonomią w Zjednoczonym Królestwie.

⁹⁶ Analiza sytuacji politycznej w Zgromadzeniu w: *ibid.*, s. 42-43.

⁹⁷ Zob. W. Konarski, *op. cit.*, s. 212.

⁹⁸ „Mediacji musiał się ponownie podjąć George Mitchell. [...] Natomiast oświadczenie IRA o mianowaniu pełnomocnika ds. rozbrojenia [...] zostało ogłoszone dopiero 2 grudnia 1999 r." - *ibid.*, s. 211.

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibid.*, s. 201, 211.

SUMMARY

The present paper is concerned with the problems of establishing and functioning of self-government in the British province of Northern Ireland. The year 1921 was recognized as the lower dividing line: the moment of emergence of this province under the Anglo-Irish Treaty, whereas the year 1999 was adopted as the upper time limit: the end of direct rule over this part of the island by Great Britain. The author divided the period of functioning of self-government in Northern Ireland into two subperiods: the years 1921-1972 and 1972-1999. The first subperiod witnessed a considerable autonomy and a high degree of self-government of the province, which, however, was hegemonized by the Protestant Unionists loyal to the British. This fact caused the outbreak of discontent of the Catholic minority in the 1960s and 1970s, and thereby produced a conflict between the two feuding parties. The year 1972 put an end to the autonomy of Northern Ireland. The province was directly ruled by London for the next 25 years. The author discusses the second subperiod in detail and presents the facts and events that led to the signing of the Good Friday Peace Agreement in 1998, owing to which the autonomous character of the province was restored.