

AZ ÍR MODELL

PÁL MONIKA

E pluribus unum? * – Az 1998-as Nagypénteki Egyezmény

Az ulsteri unionisták, attól tartva, hogy elszigetelődnek a szigeten, egy erős házat építettek, amely azonban rideg otthon volt a katolikusok számára. Nekiünk úgy tűnt, hogy az északi nacionalisták, bár feledél volt a fejük felett, mégis fel akarják gyújtani ezt a házat.

David Trimble, észak-ír miniszterelnök

Az „ír kérdés” alakváltozásai

Az „ír kérdés” 1921 előtt a brit belpolitika terepébe tartozó angol-ír probléma volt, az elszakadni kívánó nacionalista írek és az unióban őket különböző eszközökkel – erőszakkal, megbékítéssel, önkormányzattal – benntartani kívánó brit kormányok számára egyaránt.

Az 1921-es partíció, vagyis az Ír-sziget déli részének függetlenedése és az északi hat megye brit kézen maradását követően Észak és Dél kapcsolata vált az „ír kérdéssé”. A probléma kinőtt a belpolitika keretei közül, s az Ír Szabadállam megszületésével véglegesen a nemzetközi kapcsolatok és viszonyrendszer részévé vált.

Az 1969-es zavargásokkal, a paramilitáris szervezetek aktivizálódásával ismét új jelentéstartalommal gazdagodott az „(észak-)ír kérdés” terminusa: a középpontba az Észak-Írországot belülről feszítő unionista-nacionalista ellentét, vagyis a terület alkotmányos státuszát érintő, etnikai alapú, belső konfliktus került.¹ Az 1998-ban aláírt Nagypénteki Egyezmény a két közösség közötti szembenállást kívánta megoldani, vagy legalábbis békés úton kezelni.

* Sokból egy?

¹ John Darby: „Conflict in Northern Ireland: A Background Essay”. Seamus Dunn (szerk.): *Facets of the Conflict in Northern Ireland*. 2–3. Különböző szerzők a konfliktus kezdetének eltérő időpontot adnak meg: az 1968. október 5-i Derry-ben rendezett polgárjogi

Történelmi visszatekintés

Az 1921-ben hat megyéből megszületett Észak-Írország első ötven évére a többségi protestáns uralom nyomta rá bélyegét. A Londonnal párhuzamosan működő intézmények: az észak-ír helyi törvénykezés, a Belfast melletti Stormont-kastélyból kormányzó végrehajtó hatalom egyaránt unionista hegemoniát tükrözött. A kormányt 1921-től 1972-ig a legnagyobb unionista párt, az Ulster Unionist Party adta.² 1972 azonban vízvonalstól az észak-ír kormányzás történetében.

Az 1969 óta megsokasodó emberjogi tüntetések, a katolikusok egyenlő bánásmódot követelő felvonulásai, a válaszként az utcára vonuló protestáns ellentüntetéseik, továbbá az IRA és a Londonhoz lojális paramilitáris szervezetek összecsapása általános politikai instabilitáshoz vezettek. A helyzet „fokozódására”, a rendkívüli eseményekre reagálva a brit kormány „internment without trial”-t, bírósági eljárás nélküli bebörtönzéseket fogatosított. 1971 augusztusában, a további eszkaláció megakadályozására – tulajdonképpen a katolikusok védelmében –, a brit kormánycsapatokat vezényelt a térségbe. A hadsereg fellépése 1972 elején Londonderryben egy emberjogi felvonulás során tizenhárom katolikus tüntető erőszakos halálát okozta – január 30. azóta „véres vasárnapként”, szégyenfoltként szerepel a brit történelem lapjain.

felvonulást; 1969. augusztus 12-ét a „Bogside-i csata” kezdetét; a brit csapatok kirendelését 1969. augusztus 14-én; vagy 1966-ot, az Ulsteri Önkéntes Erő (UVF) újjászerveződésének évét.

- 2 A katolikus kisebbség érdekeinek szószólója a mérsékelt SDLP (Social Democratic Labour Party), amelyet 2001-ig Juhn Hume vezetett. Az SDLP belső reformok által kívánja javítani a katolikus kisebbség sorsát Észak-Írországban, és álláspontja szerint az északi többségnek kell döntenie saját sorsa, tehát az elszakadás, vagy az unió fenntartása mellett. Szintén nacionalista erő, a Sinn Féin („Mi magunk”), az Ír Köztársasági Hadsereg (IRA) politikai szárnya, amely csak az utóbbi években vált szalonképes tárgyalópartnerré. A Sinn Féin történelmi okokra hivatkozva sürgeti az Ír-sziget egyesítését és ennek megvalósítása érdekében, tehát a brit jelenlét megszüntetéséért, az utóbbi évek politikai megállapodásáig, nem tartózkodott az erőszak alkalmazásától sem. A nacionalista erők célja az Ír-sziget egyesítése, amelyhez korábban a jogi alapot az Ír Köztársaság alkotmányában találhatták meg. E dokumentum második és harmadik paragrafusai szerint az Ír Köztársaság jogot formál a sziget egyesítésére, Észak-Írország területi integrálására. Az 1998-as egyezség ezt a klauzulát törölte az alkotmányból. A politikai paletta másik oldalán foglalnak helyet az Egyesült Királysággal való 1801-es unió fenntartását támogató legnagyobb politikai pártok, az UUP és a DUP. Az UUP (Ulster Unionist Party) a mérsékelt, kompromisszumra kész politikai vonalvezetés elkötelezettje. Bár a James Molyneux pártvezéri helyét 1995-ben elfoglaló David Trimble-t megválasztásakor keményvonalas unionistának tartották, ő később mégis nyitottnak bizonyult a békeajánlatok felé. Ezért Trimble-t több

A „véres vasárnapot” követő eszkaláció még 1972-ben az észak-ír rezsim – ekkor még ideiglenesnek szánt – felfüggesztéséhez, a Londonból történő „közvetlen kormányzás” (direct rule) bevezetéséhez vezetett. 1973-ban megszületett az Észak-Írország Alkotmánya Törvény (Northern Ireland Constitution Act) és ennek rendelkezése alapján az egykamarás törvényhozás. Az észak-ír pártokat a londoni kormánynak ekkor még sikerült meggyőznie arról, hogy a felálló végrehajtó hatalom az arányosság elemeit beépítve, a katolikusok bevonásával szülessen meg. Azt azonban már nem tudta garantálni, hogy a konstrukció hosszú életű legyen. Az unionisták a határon átnyúló együttműködést az ír dimenzió „becsempészéseként” értelmezték és így ellenezték. Az unionistákkal szimpatizáló sztrájk következményeként az újdonsült politikai konstrukció 1974 elején össze is omlott. A britek 1974-ben alkotmányozó gyűléssel, 1977-ben a szakpolitikai együttműködésre alapozandó „ideiglenes devolúcióval” (interim devolution), majd 1982-ben fokozatosan bevezetendő devolúcióval (rolling devolution) próbálkoztak, de elképzeléseik sorra zátonyra futottak.

Az önálló brit kezdeményezések kudarcán okulva, és a romló biztonsági helyzetre adott válaszként a brit kormány a brit-ír együttműködésben vélte megtalálni a konfliktus-megoldás kulcsát. Ennek jegyében – és az éhség-sztrájkok árnyékában – született meg az 1981-es Haughey–Thatcher kezdeményezés, amely a kormányközi kapcsolatok széles körét ölelte fel, mindekenélőtt a szociálpolitika és a kulturális élet terén. Az ír kormány 1983-ban kezdeményezett Új Írország Fóruma ugyancsak a szélsőséges nacionalisták elszigetelésére irányult – a Sinn Féin nem is vett benne részt –, de ez a kezdeményezés sem bizonyult hosszú életűnek.

oldalról is bíráló érte pártján belül, helyzete máig nem mondható stabilnak. A dörgedelmes hangú Ian Paisley tiszteletes vezette DUP (Democratic Unionist Party), a populista, keményvonalas unionizmus zászlóvivője, a Sinn Féinnek és általában a nacionalista erőknél tett engedmények kérlelhetetlen ellenfele. A DUP azonban nemcsak a nacionalistákkal szemben viseltetik zsigeri fenntartásokkal, hanem a brit kormány az unió iránti elkötelezettségét is kétségbe vonja. A DUP Nagy-Britanniának a föderalizmus felé tartó jelenlegi átalakítása iránt is – mint a skót és walesi devolúció – erős kétséggel viseltetik. Ábrándképünk leginkább egy viktoriánus, centralizált, egységes Egyesült Királysághoz áll közel. A DUP vezetése minden, a Sinn Féin-nel a tárgyalóasztalnál eltöltött perccel az Egyesült Királyság fennmaradása elleni lépésként lát, ezért nem vett részt a tárgyalásokon, és megalkuvásról, a protestáns érdekek kiárusításáról szónokolt. A politikai paletta kisebb pártjai a PUP (Progressive Unionist Party), az Alliance elnevezésű unionista csoport, valamint az UKUP (United Kingdom’s Unionist Party), továbbá a NIWP (Northern Ireland Women’s Party), és az UDP (Ulster Democratic Party) szintén tagjai az 1998-ban választott helyi törvényhozásnak.

A romló biztonsági helyzet következtében 1985-ben új lendületre kapott a brit-ír kormányközi együttműködés. Ennek eredményeképp 1985. november 15-én a két kormány aláírta a hillsborough-i Angol-Ír Egyezményt (Anglo-Irish Agreement). A dokumentumban a felek kinyilvánították elkötelezettségüket arról, hogy Észak-Írország alkotmányos státuszát csak a terület lakosságának népszavazás útján kinyilvánított véleménye alapján változtatják meg. Ezzel párhuzamosan, az Ír Köztársaság konzultatív jogokat kapott Észak ügyeiben.³ A szerződő felek megegyeztek abban, hogy Észak-Írország két közösségének egyenrangúságát biztosítani kell, ennek megfelelően az emberi jogokat az Emberi Jogok Nyilatkozatába (Bill of Rights) foglalták. A dokumentum célul tűzte ki a terrorizmus elleni közös fellépést, valamint a további együttműködés kereteinek tisztázását.

Az 1985-ös megállapodás azonban nem hozott áttörést. A kudarc oka, hogy a megállapodás a helyi politikusok kihagyásával, fejük felett kötött meg, ezért a dokumentumot az unionista erők teljességgel elfogadhatatlannak tartották. Támogatás híján, a megegyezés sikertelennek bizonyult.⁴ (A közvélemény-kutatói adatok tanúsága szerint a protestánsok mindössze nyolc százaléka támogatta az egyezményt, míg 78–80 százalékuk ellene foglalt állást. A protestálás szimbolikus gesztusaként 1985 decemberében mind a tizenöt westminsteri képviselő lemondott képviselői mandátumáról, hogy ezzel időközi választást kényszerítsen ki. A közhangulattal jól számolva, a választásokon az egyezmény-ellenes erők a szavazatok 43,9 százalékát nyerték el. Ez egyúttal ékesen bizonyította, hogy az egyezményt ellenzők száma meghaladja az unionisták támogatottságát.)⁵

A brit és az ír fél által 1993-ban kiadott Közös Nyilatkozatot (Joint Declaration of Peace – vagy más néven Downing Street Declaration) John Major brit és Albert Reynolds ír miniszterelnök (Taoiseach) látta el kézjegyével. A december 15-én aláírt dokumentumban a brit fél elfogadta, hogy Észak-Írország státuszát a lakosság többségének demokratikus akarata szerint rendezi. Major kormánya arról is biztosította az ír felet, hogy elismeri az Ír-sziget lakosainak önrendelkezését, vagyis Észak és Dél lakosságának kizárólagos jogát a sziget egyesítéséről való döntésre. Viszonzásul Reynolds is elfogadta, hogy a többség egyértelmű akarata nélkül az Ír Köztársaság nem formál jogot az

³ The Anglo-Irish Agreement, 1985. In: <http://cain.ulst.ac.uk/aia.htm>

⁴ Brendan O'Leary-John McGarry: *The Politics of Antagonism. Understanding Northern Ireland*, 250.

⁵ W. Harvey Cox: „From Hillsborough to Downing Street and after”. Peter Catterall and Sean McDougall (szerk.): *The Northern Ireland Question in British Politics*, 183.

északi területre. Mindkét fél egyetértett abban, hogy a paramilitáris erőszakot fel kell számolni, és a béke iránt elkötelezett, demokratikus pártokat be kell vonni a megindítandó többpárti rendezési folyamatba.⁶ Ez jelezte, hogy mindkét kormány hajlandó a többpárti tárgyalások elfogadására.

A következő év legnagyobb eredménye az IRA, majd a protestáns UDA (Ulster Defence Association) által deklarált fegyverszünet volt. A bizalom kialakuló légköre lehetővé tette az 1995-ben kiadott ír-brit Keretegyezmények megkötését, majd a novemberi Párhuzamos Kezdeményezés (Twin Track Initiative) megjelentetését is.

A Keretegyezmények az 1996. június 10-én megkezdődött többpárti békétárgyalások alapjával, vitaanyagául szolgáltak. A két keretegyezmény rögzítette a tárgyalandó témaköröket és a három osztatú tárgyalási menetrendet, amelyben az első pillér Észak-Írország belügyeivel, a második Észak- és Dél-Írország, míg a harmadik kelet-nyugat (Ír Köztársaság – Egyesült Királyság) relációjával foglalkozott.⁷ (Az unionisták szerették volna elérni a brit-észak-ír dimenzió megjelenítését egy negyedik pillérben, de ezt partnereik elfogadhatatlannak tartották.)

A Párhuzamos Kezdeményezés létrehozta az illegálisan tartott fegyverek beszolgáltatását ellenőrző bizottságot George Mitchell amerikai szenátor vezetésével, valamint előterjesztéseket fogalmazott meg az előkészítő tárgyalások struktúrájával, napirendjével kapcsolatban.

A szenátor nevéhez fűződő, 1996. január 24-én ismertetett, „a demokrácia és erőszakmentesség elvei” dokumentum alapján a felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy:

1. A politikai kérdéseket demokratikus úton, csakis békés eszközökkel rendezik;
2. A paramilitáris szervezetek teljes mértékben beszolgáltatják fegyvereiket;
3. Független bizottságra bízzák annak megítélését, hogy a paramilitáris erők valóban eleget tettek-e a fenti fegyver-beszolgáltatási kötelezettségnek;
4. Tartózkodnak az erőszaktól és az attól való fenyegetéstől, továbbá nem befolyásolják erőszak alkalmazásával a többpárti tárgyalások kimenetelét;

⁶ Joint Declaration of Peace, 1993.

⁷ Joint Framework Document, 1995.

5. Alávetik magukat többpárti tárgyalásokon elért döntéseknek, és azon pontokat, amelyekkel nem értenek egyet, kizárólag csak demokrati-
kus és békés úton kívánják megváltoztatni;
6. Sürgetik a megtorló gyilkosságok és megveretések beszüntetését.

A paramilitáris erők kezén levő fegyverek beszolgáltatásának ügye a tárgyalások központi témájává vált, az 1996. júniusától a következő év márciusáig eltelt időszakban szinte más témát nem is érintettek a felek. Patrick Mayhew, az észak-ír ügyekért felelős miniszter is ezt állapította meg 1997. márciusi nyilatkozatában: „Nem tudtuk a tárgyalások adta lehetőségeket jobban kihasználni, és a három pillérben foglalt lényeges témákat nem érintettük sem közvetlenül, sem pedig más formában.”⁸ A tárgyalásokra tíz párt kapott meghívót az 1996. május végén tartott „Fórum választások” alapján.⁹ 1996. június 12-én a résztvevő felek aláírták a hat mitchell-i elvet, amelyek betartása a béketárgyalásokon való részvétel feltétele volt.¹⁰

1997. márciusától júniusáig a tárgyalások szüneteltek, a húsvéti szünet, majd a brit és az ír parlamenti választások közeledte miatt. A munka dandárja szeptembertől indult újra, immáron két alapvető változást hozva. A parlamenti választásokat követően mindkét országban új kormányok léptek színpadra. Az ír Bruton-kormány bukása után felálló Fianna Fáil kormány a republikanizmus hagyományos képviselőjeként jelent meg, megnyugtatva ezzel a nacionalista politikusokat. A nacionalista önbizalmat tovább növelte, hogy a westminster-i választásokon a Sinn Féin két vezetője, Gerry Adams és Martin McGuinness is parlamenti mandátumhoz jutott, amellet, hogy az ír Dáil-ban is mandátumot nyertek.

A brit politika átrendeződése alapvetően befolyásolta az események alakulását. Az újdonsült Blair-kormány, választási programjához híven, kiemelt helyen kezelte az észak-ír rendezést, s nagy dinamizmussal fogott hozzá a döcögő békefolyamat felélesztéséhez.¹¹ (Szimbolikus gesztus volt, hogy Blair

8 Patrick Mayhew: *Talks plenary: Valedictory statement by the Secretary State.*

9 A tárgyalásokon résztvevő pártok: Ulster Unionist Party, Democratic Unionist Party, Social Democratic Labour Party, Sinn Féin, Alliance Party of Northern Ireland, United Kingdom Unionist Party, Progressive Unionist party, Ulster Democratic Party, Northern Ireland Women's Coalition és egy Labour (munkáspárti) koalíció, amely nem azonos a nagy-britanniai Munkáspárttal.

10 Az IRA 1996. február 9-én a londoni Canary Wharf-ban elkövetett robbantásával de facto felmondta az 1994 óta fennálló fegyverszünetet, így a Sinn Féin kizárta magát a tárgyalásokról.

11 Harry Barnes - Gary Kent: *Ceasefires and elections.* Accord 1999, No.89. www.c-r.org

vizsgálóbizottságot állíttatott fel az 1972-es „véres vasárnap” eseményeinek rekonstruálására, majd a választások után két héttel Észak-Írországra utazott.) A bizakodással teli légkörben, 1997. július 20-án az IRA tűzszünetet hirdetett – 1994 óta az elsőt –, és így a Sinn Féin a hathetes próbaidő lejárta után, szeptemberben elfoglalhatta helyét a tárgyalóasztalnál. A minden jelentős pártot felölelő, széleskörű konzultáció azonban nem jöhetett létre, mivel a Sinn Féin meghívására reagálva a Democratic Unionist Party (DUP) és a United Kingdom Unionist Party (UKUP) tiltakozásként kivonult a tárgyalásokról. Az unionisták pedig azt sérelmezték, hogy a leszerelés ügye „felpuhult”. Az eredeti koncepció a tárgyalások előfeltételeként szabta meg a leszerelést, majd a fegyverek beszolgáltatása jelképes gesztussá vált, majd ígéretté arra, hogy a leszerelés párhuzamosan halad a többpárti tárgyalásokkal.

Az utolsó napok megfeszített munkája ellenére, a kitűzött április 9-i határidőt nem sikerült tartani. Clinton elnök személyes sürgetése, és Blair miniszterelnök fellépése után mégis megszületett az egyezés. A tárgyalások elnöke, moderátora, Mitchell szenátor az elcsigázott újságírókkal április 10-én, nagypénteken közölte, hogy a tárgyalófelek aláírták az egyezményt.

Az 1998-as megegyezés okai

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy miért éppen 1998-ban sikerült – mind a résztvevőket, mind a tematikát illetően – ilyen széleskörű megállapodást megkötni, továbbá mely tényezők akadályozták meg korábban hasonló egyezmény létrehozását. A nagypénteki egyezmény a megegyezést kiváltó körülmények szerencsés egybeesése, kombinációja révén születhetett meg. Ezek az indokok az alábbiakban foglalhatók össze:

1. A legfontosabb faktor Észak-Írország és az Ír Köztársaság nagy többségének béke iránti vágya;¹²
2. Háborús kifáradás, amelyet a katonai és politikai téren elhúzódó ponthelyzet eredményezett;
3. A kormányok és politikusok bátorsága, amely lehetővé tette, hogy a paramilitáris csoportokhoz közel álló politikusokkal leüljenek tárgyalni;
4. A nemzetközi politikában bekövetkező áttörések és békefolyamatok hatása (Közel-Kelet, Dél-Afrika);

12 Martin Mansergh: „*The early stages of the Irish peace process*” 13–18.

5. A demokratikus nacionalista közmegegyezés szülte politikai alternatívátva létrejötte;
6. A gazdasági igény a békére és a stabilitásra;
7. A brit és ír kormányok között kialakuló aktív partneri viszony;
8. Az amerikai elnök kivételes elkötelezettsége és garanciavállalása.

Kétségtelen, hogy ezen tényezők kedvező egymásra hatása, egymást erősítő természete és természetesen, a politikai akarat volt szükséges ahhoz, hogy létrejöjjön a megállapodás.

A legáltalánosabb és legnyilvánvalóbb, a feleket a béke felé mozdító erő a háborús kifáradás volt. A minden oldalon jelentkező emberi veszteség és az anyagi javakban okozott kár fokozta a normalizálódás iránti társadalmi igényt. Brit részről, a biztonságpolitika növekvő költségei, az egyre kifinomultabb felderítő, titkosszolgálati technikák alkalmazásának szükségessége sem elhanyagolható tényező, különösen miután a Brit-sziget elleni terrorista-támadások közvetlenül is érzékelhetővé tették a veszélyt. (Az IRA előszere-ttel okozott jelentős anyagi károkat, hiszen a kártalanítások, biztosítások kifizetése révén is sújthatta a brit biztosítókat és a büdzsét.)

A hagyományos hadállások legalább részleges feladása, egy másfajta fogal-mi és értelmezési keretben való gondolkodás, a szembenállás helyett a kompromisszumok szükségességének elfogadása a béke előfeltétele volt. Tagadhatatlan egyfajta szemléletváltás mind a négy fél részéről: a brit és ír kormányok, valamint az unionista és nacionalista pártok változtattak a probléma „hagyományos megközelítésén”. Brit részről szükség volt annak a felismerésére, hogy az 1997-es választásokon Észak-Írországbán tizenhét százalékot elérő Sinn Féin nem negligálható vagy írható le „bűnöző csoportként”.¹³ A közvélemény-kutatási adatok is megerősítették, hogy a lakosság hajlott egy nyitottabb észak-ír politikára, a közvetlen kormányzás felszámolására.¹⁴

Az 1997-től a kormányzati politika rangjára emelkedett a regionális egységeknek nyújtott önkormányzat, autonómia-politika, a skót és wales-i devolúció a hatalommegosztás példájául szolgált. A Blair-féle Munkáspárt irányvonala, amely már a Major-kormány alatt csíráiban felfedezhető volt, nem

13 A Sinn Féin sikereit és szalonképessé válását mutatja, hogy választói bázisa már nemcsak a munkásosztályból rekrutálódik, hanem képes megszólítani a középosztály tagjait is. Ezt a trendet, és a párt divatosává válását mi sem mutatja jobban, mint a találó szlogen: „vegyél BMW-t és szavazz Gerry Adams-re!” Az 1997-es önkormányzati választásokon a Sinn Féin 16,9%-ot ért el, míg ugyanabban az évben, a parlamenti választásokon 16,1%-ot ért el.

14 „From process to procession”. *The Economist*, 1998. április 18.

kizárólag a korai Thatcher-féle keményvonalas politika „felpuhulását” jelentette, hanem érdemi politikai szemléletváltást is jelzett. Az észak-ír probléma pusztán kriminalizált és biztonsági kérdésként való kezelésének átértelmezését, a demokratikus kormányzás, a szubszidiaritás, a hatalommegosztás elvének, továbbá az intézményesített kisebbségi jogok szükségességének elfogadását jelentette.

A brit fél szándékai mellett kiemelendők az ír kormány békekötési hajlandóságának indokai is. Az európai integráció által előidézett „ír gazdasági csoda” a kormányt és a lakosságot közvetetten irányította a megegyezés felé. A gazdasági felfutás csökkentette a nacionalista érzelmeket, és az elmaradottabb északi területi igényt. Emellett, a sziget egyesítése – igaz hosszabb távon – természetes úton is megoldhatónak tűnt. A demográfiai mutatók szerint a katolikus lakosság gyorsabb növekedése két évtized távlatában a protestáns többség-katolikus kisebbség képletének felborulásához vezethet, így a nacionalista szavazókat adó katolikusok kerülnek többségbe.

A brit és ír kormányok összefogása, amely már az 1985-ös Sunningdale-i Megegyezés idején meglódult, az 1993-as Downing Street-i Nyilatkozattal vett új lendületet. Az észak-ír pártok elkötelezettsége, és a pártokhoz kötődő paramilitáris csoportok által kinyilvánított fegyvernyugvás a széleskörű és tartós megállapodás alappilléreinek bizonyult, míg a nacionalista Sinn Féin belül a mérsékelték előtérbe kerülése vált a megegyezés zálogává. Az erőszakmentesség melletti elkötelezettség a Sinn Féin háza táján bekövetkezett irányváltást jelezte.¹⁵ A pártpolitika irányváltása a választói preferenciák megváltozására adott válasz volt. A nyolcvanas évek végén elszenvedett visszaesés és a nacionalista táborban a konkurens SDLP előretörése önvizsgálatra kényszerítette a SF politikusait. Világossá vált, hogy a „puskapor és szavazófülke” politikája egyidejűleg nem folytatható, a katolikusok rövidtávú, mindennapi problémáinak megoldása, a diszkrimináció megszüntetése – tehát kézzelfogható eredmények elérése – fontosabb, mint a sziget egyesítésének dédelgetett álma.

Bár a Major-kormány meghatalmazottai és a Sinn Féin közti titkos tárgyalásokról már az 1990-es évek eleje óta több hír keringett, a nacionalista erők közti közeledés lendítette a Sinn Féint a politikai megoldás felé. David Hume SDLP vezér Gerry Adams-et puhító titkos

¹⁵ A Sinn Féin irányváltását és az erőszak politikáját részletesen taglalja: Brian Rowan: *The Story of the IRA and the Loyalist Ceasefires*. Belfast: Blackstaff, 1995. és Malachi O'Doherty: *The Trouble with Guns. Strategy and the Provisional IRA*. Belfast: Blackstaff, 1998.

tárgyalásain vezetett el az út az 1997. október 13-i Blair-Adams kézfogásig, majd 1998. április 10-ig.

A nacionalisták megerősödésével párhuzamosan az unionista erők fragmentálódtak. Bizonyos pártjaik (DUP, UKUP) szkeptikusak maradtak a megegyezést illetően, és távolmaradtak a tárgyalásoktól. Döntő körülmény, hogy Tony Blair miniszterelnök azért tudta meggyőzni Trimble-t és az unionisták nagy részét, mivel az unió hívei az 1997-es parlamenti választások után már korántsem voltak olyan kedvező helyzetben, mint a Major-kormányzat alatt. Major alatt ugyanis kilenc mandátumukkal több szavazásnál eljátszhatták a mérleg nyelvének szerepét, élhettek zsarolási potenciáljukkal, hiszen a konzervatívok padsorai az „átigazolások” miatt jócskán megcsappantak. Mindemellett, a béketárgyalások utolsó hónapja során bizonytalan volt, hogy az UUP végigüli-e a tárgyalásokat. Az UUP vezetése mégis úgy gondolhatta, hogy „belülről” nagyobb befolyást gyakorolhat a megegyezésre, mint a pálya széléről, outsiderként. Így fenntartásai mellett mégsem vonult ki a tárgyalásokról. Kétségtelen, hogy a békekötés sikerében meghatározó szerepet játszott az „emberi tényező” is. Tony Blair személyes elkötelezettsége és az észak-ír ügyekért felelős Marjorie Mowlam miniszter-asszony széles körben elismert diplomáciai érzéke és problémamegoldó képessége egyaránt hozzájárult a Nagypénteki Egyezmény megkötéséhez.

Az Egyezmény tartalmi elemei

A Nagypénteki Egyezményben (NPE) a megegyező felek kiindulópontja az alkotmányos helyzet tisztázása. Az alkotmányos kérdéseket taglaló első fejezet kimondja: Észak-Írország alkotmányos státuszáról csak a lakosság többségének hozzájárulásával lehet dönteni, az „jelenleg az Egyesült Királyság részét képezi”. A terület jövőbeni státuszára vonatkozóan a dokumentum rögzíti, hogy amennyiben Észak-Írország lakosainak többsége egy Egyesült Írország létrehozása mellett szavaz, a brit és ír kormányoknak tiszteletben kell tartania a döntést és a változást törvénybe kötelesek iktatni. Ezzel párhuzamosan az Ír Köztársaság módosította 1937-es alkotmányának második és harmadik cikkelyében foglalt, az észak-ír területre megfogalmazott igényt, és helyette beépítette az egyetértés és hozzájárulás fent említett klauzuláját. A megegyezés, a tárgyalási menetrendet követve, a kapcsolatok három dimenzióját érinti, ennek megfelelően három pilléren nyugszik.

Az első pillér: Stormont

Az NPE első pillére az észak-ír kormányzás új intézményi berendezkedésének központi eleméről, a 108 fős, demokratikusan választott észak-ír Közgűlésről (Assembly vagy az ülésezés helyszíne alapján: Stormont) rendelkezik. A Közgűlés hivatott garantálni, hogy Észak-Írország ügyeit „maga intézze”, és ne csupán a Westminsterbe küldött tizennyolc képviselő útján képviseltesse magát.¹⁶ A megszülető konstrukcióban a „fékek és ellensúlyok” alkalmazása révén biztosítják azt, hogy ne állhasson elő az 1921 és 1972 közti időszakhoz hasonló állapot, amikor a Stormontot és a „kormányt” a többségi unionisták kizárólagosan uralták. A hatalommegosztást elősegítendő, a proporciónális választási rendszer, tehát egyetlen átruházható szavazat módszerét alkalmazzák, amely a leadott szavazatok arányában juttatja mandátumhoz a pártok jelöltjeit. (Az arányos választási rendszer választása azért is kiemelendő, mivel elüt a Westminsteri választások többségi választási rendszerétől és hasonlóan a wales-i és skót devolúciós intézményekhez, továbbá az Európai Parlamentbe történő választáshoz, proporcionalitást vezet be.)

Kompetenciáját tekintve, a Közgűlés számos hatáskört vesz át a westminsteri parlamenttől és az Észak-Ír Hivatal – vagyis a londoni kormányzat észak-ír ügyekkel foglalkozó minisztériumának – hat osztályától. Az adópolitika, a külügy, a biztonság- és védelmi politika továbbra is London kompetenciája marad, hasonlóan a klasszikus federális megoldásokhoz, a „kivételes” (excepted vagy „Crown matters”) és a „fenntartott” (reserved) ügyek terén is Whitehall dönt.¹⁷ (Érdekes, hogy amíg a skótok adó bizonyos mértékű megváltoztatására jogot kaptak (tax-varying powers), az észak-ír esetben erre nincs mód. Ennek az oka az, hogy az unionisták ezt már túlságosan nagyfokú önállóságnak tartották, ezért ellene voksoltak a tárgyalóasztalnál.)

A megegyezés szerint a Közgűlés összeállításánál a legfőbb elv az arányosság széleskörű alkalmazása. Ez nemcsak a képviselők választásának fent ismertetett módjára vonatkozik, hanem a parlamenti bizottsági helyek elosztásánál és a kormány összeállításánál is alapvető vezérelv. Emellett, az arányosság elvét a köztisztviségeket érintő foglalkoztatási és előléptetési kérdéseknél is figyelembe veszik.

16 1948 után tizenkét, 1983 után tizenhét, majd 1997 után tizennyolc képviselő kapott mandátumot a londoni törvényhozásban.

17 1998 Northern Ireland Act/III- Végrehajtási szervek/Funkciók, 25. §

Az egyezmény szabályozza a többséghez szükséges szavazati arányt, abból a célból, hogy a döntések egyaránt bírják mindkét közösség támogatását.¹⁸ A „rendes” ügyek elfogadásához 50 százalék plusz egy szavazat szükséges. Ennek meghatározott arány szerint kell összetevődni. A „párhuzamos beleegyezés” azt jelenti, hogy a szavazáskor jelenlévő unionista és nacionalista képviselők többségének támogatása szükséges a javaslat elfogadásához. A kulcsfontosságúnak ítélt ügyekben, amelyeknek köre előre meghatározott, súlyozott többség (60%) elérése szükséges a javaslat megszavazásához, a két közösség jelenlévő képviselőinek minimum 40–40 százalékának támogatásával.

A kulcsfontosságú ügyek három csoportba sorolhatók: a főbb közjogi méltóságok megválasztását (az első miniszter és helyettese, a törvényhozás feje), a házszabályt, valamint a költségvetés tételeit ölelik fel. A minősített többséget igénylő kérdések köre bővíthető, amennyiben „jelentős kisebbség”, tehát a 108 főből minimum 30 képviselő támogatja a javaslatot, azaz a szavazatok 27,7%-át szerzi meg.

A végrehajtó hatalom feje az első miniszter (First Minister) és helyettese, ők és a mellettük működő tíz miniszter alkotja a „belfasti kormányt”. Az arányosság elve érvényesül a végrehajtó hatalomban köztisztviséget viselők választása, kinevezése kapcsán is: a törvényhozó Közgyűlés elnöke és helyettese mellett kiterjed az első miniszter és helyettesének megválasztására. (Egyes ellenőrzésének és kordában tartásának módja, de egyben a jövőbeli együttműködés próbaköve, hogy a vezetők és helyetteseik más-más közösségből valók. Tehát, ha az első minisztert például az unionista UUP adja, helyettese az SDLP vagy netán a Sinn Féin jelöltje lehet.)

Második pillér: közös intézmények

A második pillér Észak- és Dél-Írország kapcsolatának normalizálását elősegítő intézményi berendezkedésről, döntési kompetenciákról és mechanizmusokról rendelkezik. Az egyezmény létrehozta az Észak-Déli Minisztertanácsot (North-South Ministerial Council), amely Dublin és Belfast miniszteriális szintű egyeztetési, döntéshozói politikai fóruma, az Ír Köztársaságot és Észak-Írországot kölcsönösen érintő kérdésekben konzultációs, együttműködési intézményi keret. Az Észak-Déli Minisztertanácsban az első miniszter és helyettese, míg déli részről az ír miniszterelnök az állandó

¹⁸ A képviselőház megalakulásakor minden képviselő köteles volt kinyilvánítani, hogy melyik közösséghez tartozik, így állapítható meg a közösségek közti szavazati arány.

résztevő, míg a szaktárcák vezetői a tárgyalandó téma szerint vesznek részt a fórum ülésein.

A gyakorlati munka eredményességét, a folyamatos kapcsolattartást háromfajta kapcsolattartási szint hivatott garantálni. A dokumentum szerint évente legalább kétszer sor kerül a legmagasabb, miniszterelnöki szintű találkozókra, plenáris ülés formájában. Folyamatos munkakapcsolat áll fenn, megadott időközönkénti egyeztetésekkel, az egyes minisztériumok között. A szerződő felek a későbbiekben kidolgozzák a „testvér-minisztériumok” egyeztetésein túlmutató, szektorközi kooperáció formáját is.

Harmadik pillér: „kelet-nyugati” kapcsolatok

A harmadik pillér az unionista igények kielégítését szolgáló „kelet-nyugati” kapcsolatok keretében szolgáló brit-ír kooperáció fórumairól rendelkezik. Két alapvető intézményt hozott létre a Brit-Ír Tanács (British-Irish Council, BIC) és a Brit-Ír Kormányközi Konferencia (British-Irish Intergovernmental Conference, BIIGC) megteremtésével.

A BIC-ben a brit, az ír, az észak-ír, valamint Isle of Man és Channel Island képviselői éppúgy helyet kapnak, mint a közelmúltban életre keltett skót és wales-i törvényhozó gyűlések reprezentánsai. Csúcstalálkozó formájában évente kétszer kerül sor konzultációra, egyeztetésre és döntésre, míg a miniszteri együttműködés állandó jelleggel folyik. A testület legfontosabb feladata az információcsere és konzultáció, a közlekedés, mezőgazdaság, a gazdaság, valamint a környezetvédelem, kultúra, oktatás és egészségügy kérdéseiben.

A Brit-Ír Konferencia (BIIGC) az 1985-os sunningdale-i egyezményben életre hívott Angol-Ír Kormányközi Tanács és Kormányközi Konferencia összeolvasztásából született meg. A kormányok hatásköri kompetenciája a Konferencián belül az emberi jogok, az igazságszolgáltatás, a börtön-ügyek és a rendfenntartás témáját öleli fel, mind az egész Ír-szigetre vonatkozó észak-ír, mind pedig brit-ír viszonylatban.

A nagypénteki rendezés utolsó fejezetei a sürgősen rendezendő kérdések körét taglalják, tematikus elrendezésben. Az emberi jogok hatékonyabb védelme kiemelt helyen szerepel. A jogérvényesítés érdekében a brit kormány vállalta, hogy befejezi az Európai Emberjogi Konvenció az észak-ír jogrendbe való átültetését, amely az Észak-Írországnak szánt és a jövőben megalkotandó Emberi Jogok Nyilatkozatának (Bill of Rights) része lesz. Az 1950-es Emberjogi Konvenció hivatalosan 2000. október 2-án lett a brit jogrend része.

Ezen újítások mellett a londoni törvényhozás kötelezte magát, hogy Észak-Írország számára Emberjogi Bizottságot állít fel azzal a céllal, hogy az garantálja és ellenőrizzze a törvények és alkalmazásuk betartását és hatékonyságát. Külön fejezet szól („Jogok, biztosítékok és esélyegyenlőség”) a gazdasági, társadalmi és kulturális élet területein észlelhető diszkriminációról és megszüntetésének módozatairól.

A szerződő felek továbbá megerősítették azon álláspontjukat, hogy a paramilitáris szervezetek fegyvereinek teljes beszolgáltatását végre kell hajtatni. A békére való felkészülés jegyében, a felek a közbiztonság „normalizálását”, az erőszakos cselekmények potenciális veszélyéhez mért megfelelő készségi és rendfenntartói jelenlétet tartanak megvalósíthatónak. A „hatékonyabb, hatásosabb, pártatlan és elfogulatlan” rendőri erő létrehozása, mely tükrözi a társadalom megosztását, tiszteli az emberi jogokat, továbbá a büntetőjogi rendszer átalakítása szintén a jövőre váró feladat. Ez tulajdonképpen a Királyi Ulsteri Rendőrség (Royal Ulster Constabulary, RUC) megreformálását jelenti, amely 88 százalékában még mindig protestánsokból állt. (Az egyezmény rendelkezésének szellemében felállított Patten-bizottság jelentése szerint a szervezetnek új nevet kell kapnia (Észak-Írország rendőrsége), 6000 fős állománycsökkentésre van szükség, Biztosítani kell a katolikusok és protestánsok 50–50 százalékos arányát, valamint megerősítésre szorul az emberi jogokkal kapcsolatos képzés és felvilágosítás, végül, fel kell számolni a tartalékos állományt.)¹⁹

A megegyezés rendelkezett azon bebörtönzött személyek két éven belüli szabadon bocsátásáról, akik nem jelentenek veszélyt a társadalomra, és olyan szervezethez tartoztak, amelyek deklarálták és tartják is magukat a „teljes és egyértelmű tűzszünethez”.

Az 1998-as brit-ír nagypénteki egyezmény jogilag az 1985-ös megegyezést váltja fel. Hatályba lépéséhez mindkét kormánynak 1998. május 22-én referendumot kellett tartania, majd az egyezmény elfogadása esetén, el kellett indítani a parlamenti jóváhagyás procedúráját. Az NPE-ben vállalt kötelezettség alapján 1998. június 25-re kitűzték az észak-ír közgyűlési választásokat.

A május végi referendum során Észak-Írország lakóinak 81 százaléka adta le voksát. 71,1 százalékuk „igent” mondott a békére és csupán 28,8 százaléka utasította el azt. Az Ír Köztársaságban a választásra jogosultak 58,3 százaléka voksolt, körülbelül 90 százalékuk az egyezmény mellett. Az 1998. június 25-én tartott közgyűlési választásokon a 108 fős Stormontba a következő arányban kerültek be a pártok:

¹⁹ BBC, 2000. január 19. www.bbc.co.uk

Párt	Mandátumok
UUP	28
SDLP	24
DUP	20
SINN FÉIN	18
ALLIANCE	6
UKUP	5
NIWC	2
PUP	2
UDP	3
Összesen:	108

Az egyezmény értékelése

A Nagypénteki Egyezmény gyökeresen különbözik az 1998 előtti megálapodásoktól, mivel a megoldandó kérdések (diszkrimináció, rendfenntartás stb.) alá immár szilárd alapként helyezte az alkotmányos rendezés négyoldalú konszenzussal elfogadott biztosítékát. Emlékeztetőül: az 1974-es devolúció egyik fő hiányosságának bizonyult, hogy nem foglalkozott az alkotmányosság kérdésével.²⁰ Az alkotmányos tisztázás fő eleme, hogy a közvetlen demokrácia (referendum) többségi elven működő döntésétől tette függővé a terület alkotmányos státuszát. Az egyezményt követően 1998. május 22-én, Észak-Írországban és az Ír Köztársaságban egy időben megtartott referendum egyértelművé tette, hogy a dokumentum olyan törésvonalat jelent, amely átszeli a katolikus-protestáns, nacionalista-unionista megosztottságot.

Mindkét fél engedményeket tett, még hozzá alapvető kérdésekben. A szerződésnek nincsen nyertese, egyik politikai párt vagy közösség sem kerekedett felül a másikon. Az ír alkotmányból törölték a sziget egyesítését célul kitűző részeket, mindazonáltal, az Ír Köztársaság intézményesített formában, az Észak-Déli Minisztertanács fórumán keresztül, beleszólást kapott Észak ügyeibe. Ez nem csupán formális, konzultatív jog az ügyek intézésében, hanem – túllépve az 1985-ös sunningdale-i konstrukción – hatalmat és felelősséget jelent. A felek hozzájárultak ahhoz, hogy Észak-Írország státusza kizárólag többségi, referendum által kinyilvánított akarat által módosítható – ez jelenleg a protestánsoknak kedvez. A szakértői jövendölések azonban előrevetítik, hogy a protestáns többség a népesség természetes szaporulatával

²⁰ Cathall McCall: *Identity in Northern Ireland. Communities, Politics and Change*. London: Macmillan, 1999, 47.

hosszú távon átbillenhet katolikus túlsúlyba, és akkor realitássá válhat az Ír-sziget egyesítése.²¹

A dokumentum a két közösséget nemzetalkotó csoportként ismeri el, illetve kollektív jogokat is nyújt a közösségek tagjainak. (A szabad identitásválasztás példája, hogy a törvényhozás felállásakor a képviselőknek nyilatkoznuk kellett arról, hogy melyik közösséghez tartoznak. A házszabály szerint a közösségi hovatartozás ciklusonként egyszer változtatható meg.)

Az NPE további jellegzetessége, hogy a nagy elvi keretegyezményen kívül számos jelentős részletkérdésben nem sikerült megegyezésre jutni. A részletekbe menő rendezés hiánya ez által a jelenlegi történésekre máig hat. A továbbhaladást egyes kérdésekben és egy minimum „csomagban” való megegyezést éppen az tette lehetővé, hogy a megállapodás nem terjedt ki minden kérdésre. Mivel a felek nem voltak beszorítva egy átfogó, részletes kényszer-megegyezésbe, így mozgásterük maradt a részletek hosszú távú kidolgozására. Ezáltal ugyan sikerült elkerülni az elhamarkodott, gyors szükség-megállapodásokat, ugyanakkor az a súlyos feladat hárult a felekre 1998 tavasza után, hogy úgy rendezzék az NPE által nyitva hagyott kérdéseket, hogy azzal a keretegyezményt és a folyamatot ne veszélyeztessék. A kompromisszumkeresés e módja időzített bombaként olyan alapkérdést is nyitva hagyott, mint a paramilitáris csoportok fegyvereinek beszolgáltatásának problémája. A „konstruktív kétértelműség” hátrányai középtávon egyelőre súlyosabbnak tűnnek, mint előnyei.

A NPE stabilitásának fenntartása annál is nehezebbnek bizonyult, mivel a dokumentum aláírói nem szabták a tárgyalás feltételül a teljes körű előzetes leszerelést, hanem megelégedtek a béke iránti elkötelezettség (fegyvernyugvás, erőszakos cselekmények beszüntetése) ígéretével. A megállapodást a lakosság és a pártok nagy része támogatta, míg az ellenzők tábora megoszlott, amely különösen élesen mutatkozott meg az unionista pártok között.²² (A megosztottság eredményeképpen először fordult elő Észak-Írország történetében, hogy 22 százalékot elérve egy nacionalista párt, az SDLP megelőzte a belülről megosztott UUP-t is.)²³

21 A változást prognosztizálók arra hivatkoznak, hogy az iskolás gyerekek – és ez által a jövő generáció – többsége katolikus. A status quo-t jóvendölők a katolikus és protestáns születési arány hasonlatosságát emelik ki, és hangsúlyozzák, hogy belátható időn belül semmiképp nem lesz katolikus többség.

22 A nacionalisták közül két egyezmény-ellenes csoportosulás említhető: a Republikánus Sinn Féin, amelyet a korábbi SF elnök, Ruairi Ó Bradaigh elnöklétével működő – „32 Melye Szuverenitásának Bizottsága”

23 Uo.

Konklúzió

Végezetül arra keresem a választ, vajon a konszociációs rendszer észak-ír kiadása és annak gyakorlati alkalmazása milyen mértékben támasztja alá a politikai berendezkedés kritikusainak érveit, valamint és a politikai struktúra milyen mértékben járul hozzá a jelenlegi válság-ciklusok továbbéléséhez.

John McGarry szerint a konszocializmus-kritika két ponton tartja támadhatónak a megegyezései demokráciát. Egyrészt e politikai megoldás „beülteti” a megosztottságot az intézményekbe és azt a politikai rendszerbe kódolja, hiszen egyes, elválasztó törésvonalakat felerősít, míg az integráló, egymás keresztbe szelő (cross-cutting) törésvonalaknak nem ad teret. Másodsorban – szól a kritika –, olyan nagykoalíciókat teremt, amelyek instabillá teszik a kormányzást.²⁴

Úgy vélem, az ír problémát vizsgálva a jelenlegi válságot magyarázó mindkét érv elvethető, mivel nem ad választ a kormányzati instabilitás valódi okára. A törésvonalak intézményeken belüli rigiditásának felemlegetése azt sugallja, mintha azok örökké való és megváltoztathatatlan jellemzők lennének, és nem a pártpolitika és a választói magatartás alakítaná őket. A jelenlegi választási rendszer esélyt ad a kisebb pártok bekerülésére, olyan pártoknak is, amelyek az etnikai törésvonalat átszelve, interkommunális, az etnikai csoportokon átfelölő programot hirdetnek. Mivel a pártok nem csupán leképezői, hanem formálói is a törésvonalaknak, a közösségeken átnyúló pártok megjelenése hosszú távon átalakíthatja az etnikailag megosztott társadalmat és oldhatja az identitások kizárólagosságát és az arra épülő etnocentrikus politizálást. Igaz, rövid távon nem tűnik megvalósítható forgatókönyvnek az etnikai törésvonal eliminálása, a semleges, vagy poszt-nacionalista észak-ír identitás megvalósulása.²⁵

A jelenlegi válság csupán a felszínen tűnik a nagykoalíció válságának, vagyis a kormányzati instabilitás bizonyítékának. Az intézmények helyett egy

²⁴ McGarry, John: “Democracy” in Northern Ireland: experiments in self-rule from the Protestant Ascendancy to the Good Friday Agreement *Nations and nationalism* 8 (4) 2002. pp. 451–74.

²⁵ Kezdeti, bizalomkeltő jel azonban, hogy a Life and Times Survey 1999-es adatai szerint a lakosság a nacionalizmus-alapú témákat kevésbé tartja fontosnak, mint korábban. A mutatók tanúsága szerint a válaszadókat hidegen hagyják a közjogi-alkotmányos és identitással kapcsolatos kérdések, és jobban foglalkoztatják őket a „kenyérrel”, a mindennapi megélhetéssel, életminőséggel kapcsolatos „issue-k”. A devolúciós intézményekben helyet foglalóktól „kormányzást és nem politizálást” várnak. Roger MacGinty – John Darby: “Government not politics!” Northern Ireland Life and Times Survey, *Research Update*, 1999. június, No. 2., 1.

belső és egy, az Egyezményen kívüli körülmény tekinthető a problémák forrásának. Alapvető instabilitást okoz a békeszerződés által „elkent” belső biztonsági kérdés, továbbá, külső tényezőként a pártrendszer jellege.

2001 októberéig, a negyedik, és már hosszú távúnak értékelhető válságig egyfajta kettős valóság állapota jellemezte Észak-Írországot.²⁶ Immár öt éve tart a Janus-arcú folyamat: a színjáték fenntartása azért, hogy az egyébként felemásan működő intézményi struktúrát körülvevő másik valóság, a biztonsági minimum hiánya ne veszélyeztesse az egész a békefolyamatot. A politikai pártok és félkatonai szervezetek kapcsolatának tisztázására máig nem került sor. A paramilitáris szervezetekkel szemben nem tapasztalható a kemény kéz beígért politikája, vagy legalábbis, átütő sikert legalábbis nem sikerült elérni.²⁷ Pedig a brit kormány számára a 2000-ben elfogadott terrorista-ellenes törvény és a szeptember 11. utáni nemzetközi helyzet kiváló alkalmat teremtett volna a terrorista csoportokkal szembeni leszámolásra. Kérdés, hogy ez máig miért nem történt meg. A jelenlegi bizonytalanságnak és sikertelenségnek több magyarázata is lehet. Ezek közül az első, hogy a brit kormány túlzott kompromisszumokra is hajlandó volt annak a politikai vezérlelőnek az érdekében, hogy az összes valódi támogatottsággal rendelkező politikai tényezőt a politikai rendszeren belül tartsa. Az IRÁ-val szembeni egyértelmű fellépés a Sinn Féin elidegenítésével járhat, és a terroristák további radikalizálódásához vezethet, vagyis a béketáborhoz átigazolt korábbi szélsőségeseket az Egyezmény ellen hangolná.

Hasonlóan nyomós indok lehet a biztonsági megfontolás. Az IRA kolumbiai kapcsolatainak ismeretében nem állja meg helyét a terrorizmus brit és nemzetközi hálózatának szétválasztása. A Blair kormány nem ment bele egy teljes körű kétfrontos háborúba; ideiglenesen a jól ismert, „házi terroristák” biztonsági eszközökkel való kordában tartása még mindig kisebb rossznak tűnt, mint a terroristákkal való leszámolás, akiknek helyébe valószínűleg új, ismeretlen ellenfél állna. Az utóbbi időszakig elsődlegesnek tűnik a nemzetközi terrorizmus hadállásainak felszámolása.

Emellett, a Sinn Féin jelenlegi tényerése a nacionalista választók között tovább erősíti a SF kiebrudalása elleni érveket, amely tovább fokozza az unionista aggodalmakat. (A fegyverek beszolgáltatásának kérdése technikailag is problematikus, nem csupán politikai akarat függvénye. Pontos adat nincs a fegyverek, robbanóanyagok mennyiségéről, így nem mérhető fel, hogy a beszolgáltatott

²⁶ A 2002. végi „Stormontsgate” botránnyról van szó, amikor kiderült, hogy észak-ír kormányhivatalnokok már jó ideje titkos iratokat szivárogtattak ki az IRA számára.

²⁷ Tony Blair beszéde, 2002. október 17.

menntiségek a teljes arzenál mekkora részét képviselik. A beszolgáltatott fegyverek könnyen pótolhatóak a „hagyományos” líbiai kapcsolatoktól kezdve a Balkánon és a FÁK térségén át egészen Latin-Amerikáig.)

Az 2002. októberi bizalmi válság azonban bizonyította, hogy az elodázás politikája aláássa a békét. Újrafajta megközelítés szükséges. A sorozatos ígéretek és megszegésük légkörében, 2002. végén született a leszerelési folyamatok „befejezésének” (completion) kifejezése, amely szimbolikusan szakít a lefegyverzés szóhasználatával és elkerüli a republikánusok számára elfogadhatatlan „megadás” kifejezést is, amely a fegyverek letételét, a vereség szimbolikus beismerését jelenti egy valójában el nem vesztett háború után. Az ír-brit politika immár végleges leszerelést követel és egyértelmű elkötelezettséget a béke politikája, az IRA mint terrorista szervezet megszüntetése mellett. A republikánusok számára a leszerelés azonban a brit kormány azon hajlandóságától függ, attól, hogy a rendőri reformról szóló Patten-jelentést, amely az emberi jogok, elszámoltathatóság és az arányos képviselt elvein nyugszik, a kormány teljes mértékben hajlandó-e végrehajtani, megvalósul-e a rendőri erők mélyreható és az emberi jogi és büntetőjog reformja, devolúciója.

A leszerelés nélkül Észak-Írország Rendőrsége (Police Force of Northern Ireland Királyi Ulsteri Rendőrség – Royal Ulster Constabulary – új elnevezése) nevet kapta, nem képzelhető el az unionisták számára. Számukra a leszerelés nélküli reformok elfogadása – az, hogy a katolikus kisebbség képviselői is arányosan helyet kapjanak az új rendőri erőben – az állami integritás védelmében szolgáltatott teljesítő és megölt protestáns rendőrtársaikat gyalázza meg. A katolikusok viszont – a fent említett reformok nélkül – vonakodnak olyan szervezetben tagságot vállalni, amely „katolikusokat gyilkolt”.

Az amnesztia végrehajtása bizonyult talán a biztonsági csomag igazi, nem várt sikerének, amely a azon korábbi terrorista csoportok bebörtönzött tagjaira terjedt ki, amelyek a Nagypénteki Egyezmény idején már fegyvernyugvást hirdettek.²⁸ Az amnesztia az öt évnél hosszabb időre terrorista cselekményért elítéltek büntetését harmadolta, amíg az életfogytiglani büntetésre ítélték egyharmaddal kevesebb időt kötelesek börtönben tölteni, mint a nem-terrorista cselekményért elítéltek.

Világos, hogy a kormány nem az unionisták és a nacionalisták közötti általános megosztottság miatt instabil, hanem a biztonsági kérdés állandó

²⁸ A hírhedtebb terrorista csoportok közül a Continuity IRA, a Real IRA, a Red Hand Defenders és az Orange Volunteers tagjai nem esnek az amnesztia hatálya alá, mivel szervezetük nem hirdetett tűzszünetet a Nagypénteki Egyezmény aláírásáig.

napirenden való szereplése miatt. A biztonsági kérdés 22-es csapdája és a paramilitáris erők és a politika közti kibogozatlan kapcsolat ássa alá a békét. Ebből következik a béke három elemének összekapcsolódása. A leszerelés, a brit csapatok kivonulása és a rendőrségi-igazságügyi reform egymást feltételező lépésekként jelennek meg, és mivel egyik fél sem hajlandó az első kooperáló nyitó lépést megtenni, a hadállások megmerevedtek.

Az instabilitás másik alapja a pártrendszer fragmentáltsága, a törésvonalakon belüli megosztottság. Az intézményi instabilitásnak az ígéretinflációt okozó megosztottság az oka, amelyet a konszociációs megoldás csak csökkenthet, de nem eliminál. Érdekes azonban, hogy Észak-Írország esetében nem a kormányzati instabilitás áthatja alá a rendszerstabilitást, hanem fordítva, a béke törekvése veszélyezteti a kormánystabilitást.

Az intézmények szabályozó jellegűek, becsatornazzák a konfliktust, ösztönzőkkel azt a konszenzus irányába terelik. Egyértelmű azonban, hogy a NPE intézményi struktúrája „kétarcú” megoldás: egyrészt a kooperáció terepe, amely demonstrálja, hogy a közösségek mindennapi együttműködése lehetséges. A hiányos működés üzenet-értéke bizonyítani látszik az intézményi megoldás hiányosságát.

Mivel nem valószínű, hogy rövid távon az etnikai törésvonalat másfajta politikai választóvonal váltja fel, azért a megoldás csupán a kizárólagos identitások felpuhítása és a különböző csoport-értékek és -érdekek politikai képviselete lehet. A békefolyamat válságai és törekvése miatt önkéntelenül felvetődik; újfajta intézményeket kell építeni, vagy a jelenlegiek hatékonyságát kell javítani? Világos, hogy minden fél morálisan és anyagilag is rengeteget elvesztált a jelenlegi politikai konstrukció felépítésébe, míg a „polgárháborús” helyzet egyik félnek sem jövedelmező. Churchill mondását adaptálva, a konszociális berendezkedés nem a legjobb rendszer, de jobbat még nem találtak ki, nincs jobb eredménnyel kecsegtető megoldás. Ahhoz azonban, hogy működőképes legyen, társadalmi konszenzus és a végrehajtás terén megnyilvánuló kölcsönös rugalmasság és bizalom szükséges.

Az észak-ír békefolyamat 1998. májusi aktusa nem csupán egy folyamat lezárása volt, hanem remélhetőleg egy új szakasz kezdete is. Nyilvánvalóvá vált, hogy a nagypénteki megállapodás nem megoldás, amely véglegesen eliminálja a problémákat, hanem egyfajta konfliktuskezelési mód az ír konfliktus évszázados sagájában.

IRODALOM

1998 Northern Ireland Act

The Agreement reached in the multi-party negotiations, 1998. április 10.

The Anglo – Irish Agreement, 1985.

Barnes, Harry – Gary Kent: Ceasefires and elections. *Accord* 1999, No. 89.

Cox, Michael – Adrian Guelke – Fiona Stephen (eds.): *A Farewell to Arms? From 'long war' to long peace in Northern Ireland*. Manchester, New York: Manchester University Press, 2000.

Cox, W. Harvey: "From Hillsborough to Downing Street and after" in Catterall, Peter – Sean McDougall (szerk.): *The Northern Ireland Question in British Politics*. London: St Martin's Press, 1996. pp. 183–211.

Darby, John: "Conflict in Northern Ireland: A Background Essay". Seamus Dunn (szerk.): *Facets of the Conflict in Northern Ireland*. pp. 2–3.

Doherty, Malachi: *The Trouble with Guns. Strategy and the Provisional IRA*. Belfast: Blackstaff, 1998.

"From process to procession" *The Economist*, 1998. április 18.

Government's Statement on the Suspension of Sinn Féin from the talks, 1998. február 20.

Hennessey, Thomas: *The Northern Ireland Peace Process: Ending the Troubles?* Dublin: Gill – Macmillan, 2000.

Joint Declaration of Peace, 1993.

Joint Framework Document, 1995.

McGarry, John: "Democracy" in Northern Ireland: experiments in self-rule from the Protestant Ascendancy to the Good Friday Agreement *Nations and nationalism* 8 (4) 2002. pp.451–74.

MacGinty, Roger – John Darby: "Government not politics!" Northern Ireland Life and Times Survey, *Research Update*, 1999. június, No. 2.

Mansergh, Martin: The early stages of the Irish peace process in Clem McCartney (szerk.) *Accord*, 1999. december, pp.13–18.

Mayhew, Patrick: *Talks plenary: Valedictory statement by the Secretary State*. 1997. március 5.

McCall, Cathall: *Identity in Northern Ireland. Communities, Politics and Change*. London: Macmillan, 1999.

Mitchell, G. – de Chastelain, J. – H. Holkeri: Report of The International Body on Arms Decommissioning, III., *Recommendations: Principles of democracy and non-violence*, 1996.

Morton, Alan: *'The Anglo-Irish Agreement, Background Information'*, www.cain.ulst.ac.

O'Leary, Brendan: The Past, Present and Future of Policing and the Belfast Agreement. A *'Whose Police Service?'* konferencián 2000. január 27-én elhangzott beszéd, Pat Finucane Centre, Pilots Row Community Centre, Rossville Street, Derry.

O'Leary, Brendan – John McGarry: *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*. London: Athlone Press, 2. kiadás, 1996.

Progress in the Northern Ireland Multi-Party Talks (1996. június – 1997. március), Northern Ireland Office

Rowan, Brian: *The Story of the IRA and the Loyalist Ceasefires*. Belfast: Blackstaff, 1995.

Tony Blair beszéde, London, 2002. október 17.

MONIKA PÁL

The 1998 Good Friday Agreement

In the present article the author analyses the ethnic conflict in Northern Ireland and successive attempts that have been made by the political actors to resolve it.

The present article analyses the nature of the conflict in a historical perspective and focuses on the enfolding of the latest, historical peace accord, the Good Friday Agreement (Belfast Agreement) of 1998. The Agreement is scrutinised as an example of consociational conflict management of a special kind. As the new institutions constitute the backbone of the Agreement, the three-pillar institutional set-up is described in detail, while the position of the actors of the political scene is also presented.

In the final section of the article the author evaluates the implementation of the Agreement in the last five years. She describes the problems that have hindered full implementation and have led to the partial break-down of the peace process.