

BRENDAN O'LEARY

A Brit–Ír Egyezmény természete^{*}

Az egyezmény elnevezése

Az 1998. április 10-i egyezmény, melyet Írország mindkét részében népszavazással ratifikáltak 1998. május 22-én, fontos eredmény mind a tárgyaló felek, mind pedig Írország és Nagy-Britannia népei számára. Létrejöttéhez számos politikusnak, hivatalnoknak, paramilitáris csoportnak és átlagpolgárnak kellett kiállnia a tárgyalások próbáját. Olyan politikai sivatagból emelkedett ki, melynek útjelzői csupán bukott „kezdeményezések” voltak. A kiemelkedő jelentőségű egyezménynek azonban nincs egyezményes neve. Nem viseli egyetlen személy nevét sem, legyen az brit, ír vagy amerikai, sem valamely szereplő nevét, legyen az miniszterelnök, *Taoisigh* államtitkár, külügyminiszter vagy pártvezér. Vannak, akik az aláírás helye után Belfasti Egyezményként, vagy ellentmondásosabb néven Stormonti Egyezményként ismerik. Azonban nem írta alá minden támogatója, akik jelen voltak az utolsó tárgyalóteremben. Az előkészítés több helyszínen zajlott: Dublinban, Londonban és Washingtonban; kisebb városokban és falvakban; reptülőtereken, repülőgépeken, és nem hivatalos „kommunikáció” során. Mások csak az aláírás dátuma szerint ismerik: az 1998. április 10-i, Nagypénteki Egyezmény (*Good Friday Agreement*). Az előbbi elnevezés túlságosan szűkítő, az utóbbi viszont túl nagy jelentőséget tulajdonít a kereszténységnek – akkor is, ha a megoldás forrásaként, illetve akkor is, ha a konfliktus okozójaként tünteti fel.

Emlegetik Brit–Ír Egyezményként is, utalva a két népre, akik Írország mindkét felében népszavazással erősítették azt meg – bár szigorú értelemben csak az Írországból élő briteket és az Írországból élő íreket kérték fel a ratifikálására. A magam részéről a Brit–Ír Egyezmény elnevezést részesítem előnyben. Ez az elnevezés fontos tényre hívja fel a figyelmet: az egyezmény a korábbi Angol–Ír Egyezmény beteljesülése. De mi, írek és britek már tudjuk, hogy

^{*} Ez a tanulmány az 1998-as viszonyokat rögzíti. A fordítás alapjául szolgáló eredeti írás: O'Leary, Brendan: The Nature of the British-Irish Agreement. *New Left Review*, 1999/233. 66–96.

a nevek sok mindenről árulkodnak, és hogy semmilyen módon ne sértsem senki érzékenységét, egyszerűen Egyezménynek fogom nevezni ezt a dokumentumot.¹

Az Egyezmény intézményes volta

Miféle intézményes Egyezményről van szó? A politikatudomány diákjai számára a válasz az, hogy konszociális egyezmény, vagyis olyan politikai rendezés, mely megfelel az *Arend Lijphart* által rögzített négy kritérium mindegyikének:

1. közösségek közötti végrehajtó hatalommegosztás;
2. a megfelelő kormányzati és közigazgatási szektorok közötti arányossági szabályok alkalmazása;
3. közösségi önkormányzat (vagy autonómia) és egyenlőség a kulturális életben; valamint
4. a kisebbségek vétőjoga.²

A konszociáció közösségek társulása – jelen esetben a közösségek a brit unionisták, az ír nacionalisták és mások. Konszociáció mindenfajta konkrét közösségi vezérelmélet nélkül létrejöhet – mint ahogy ez gyakran meg is történt.³ Gyakoribb eset, hogy a konszociáció különböző etnikai vagy vallási közösségek vezetőinek megállapodása vagy egyezsége nyomán kialakult egyensúly eredménye. Ez az Egyezmény konkrét hallgatólágos konszociális gondolat⁴ és megegyezés, mondhatni egyezkedés gyümölcse.

¹ A hivatkozásokban *Az Egyezmény: Agreement Reached in the Multi-Party Negotiations*, kiadási hely és dátum nélkül, az Egyesült Királyság Kormánya (UK Government).

² Lásd többek között *Arend Lijphart: Democracy in Plural Societies*. New Haven, 1977. és *Michael Walzer: On Toleration*. New Haven, 1977.

³ *Lijphart* szerint a konszociális szabályokat a holland politikusok 1917-ben, a libanoni politikusok 1943-ban, az osztrák politikusok 1945-ben, a malajziai politikusok 1955-ben, a kolumbiai politikusok 1958-ban, az indiai politikusok az 1960-as és '70-es években, a dél-afrikai politikusok 1993–94-ben, a brit politikusok pedig Észak-Írországgal kapcsolatban, 1972-ben találták fel. Nem kell egyetértünk mindezekkel a példákkal, sőt *egyetlen* példával sem, hogy belássuk, a politikusoknak egyáltalán nincs szükségük az elméleti szakemberek segítségére ahhoz, hogy elméletet csináljanak. Lásd többek között *Arend Lijphart: Foreword: One Basic Problem, Many Theoretical Options – And a Practical Solution? In The Future of Northern Ireland*, John McGarry és Brendan O'Leary (szerk.). Oxford, 1990. 8.; *Prospects for Power-Sharing in the New South Africa*. In *Election „94 South Africa: The Campaigns. Results and Future Prospects*, Andrew Reynolds (szerk.). London, 1994. 221–233.; és *The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation*. *American Political Science Review*, 90. kötet, 2. szám, 1996. 258–268.

⁴ Az Egyezmény egyik megalkotója, Dr. Mowlam, az Egyesült Királyság észak-ír államtitkára (1997–), akadémikus konszociális örökséget hozott – iskolaévei alatt írt a svájci föderá-

Az Egyezmény azonban nem pusztán konzociális, és olyan jelentős pontokon tér el *Lijphart* előírásaitól, melyeknek gyakorlati következménye van Írországra, és az etnikai és nemzeti konfliktusok más környezetben való kezelésére nézve: fontos külső dimenziói vannak; nem csak etnikai és vallási, de nemzeti közösségek között jött létre; szentesítette a vezetők és a vezetettek többsége. Valójában sejtésem szerint ez az első olyan szövetségi megállapodás, melyet a nyilvánosság azonnali népszavazással szentesített. Formálisan szólva: az Egyezmény megelőlegezi a kon/föderális intézmények között átívelő belső konzociációt; egy elképzelt társ-szuverenitás elemeit tartalmazza; „kettős védelem” újszerű modelljét ígéri; és olyan megegyezésen nyugszik, mely a belátható hosszú távú eredményeihez fűzött ellentmondó reményekből ered, ez azonban nem döntheti meg a stabilitását. Ehhez a terjedelmes formulához egyetlen melléklet tartozik még. Az Egyezmény mind a további egyezkedés, mind pedig a törvényesség oldaláról sérülékeny. Hadd igazoljam ezt a kijelentést.

Végrehajtó hatalommegosztás

Minden konzociális berendezkedés lelke a végrehajtó hatalom megosztása. Az Egyezmény kettős miniszterelnökséget teremt. Valójában kijelenthetjük, hogy két kvázi-elnöki szerepet hoz létre a megalakult északi parlamentben: az első miniszterét és a helyettes első miniszterét. A két poszt elnöki jellege abban áll, hogy megválasztásuk után szinte lehetetlen eltávolítani őket posztjukról a következő országos választásig – az elnökség olyan funkció, melyet a parlament csak vádemeléssel vonhat meg, és a továbbiakban azt kívánom igazolni, hogy az északi parlamentnek nagyon nehéz lesz eltávolítani a két vezető tisztviselőt. Hadd szemléltessem ezt egy aktuális példával. Ha David Trimble-t pártjának tagjai egyhangúan leváltanák is az Ulsteri Unionista Párt (*Ulster Unionist Party*, UUP) vezetői posztjáról, akkor sem kényszeríthetnék arra, hogy lemondjon első miniszteri tisztségéről. Ha nem kívánna posztjáról távozni, csak elegendő számú nacionalista és unionista összefogásával lehetne ezt a szándékot érvényesíteni – ehhez azonban a parlamentben

lis és konzociális gyakorlatokról, és legalább egy tanácsadója kitartó érdeklődést mutatott a téma iránt. A konzociális gondolkodás nem csak az Egyesült Királyság Munkáspártjának háttérgondolkodásában játszott meghatározó szerepet. Hatással volt az 1995-ös Keretdokumentumok megalkotására, és az Egyezménybe foglalt szokatlan kormányalakítási eljárás, mely a D^HHondt szabályon alapul (lásd a Függelék), szintén olyan konzociális koalíciós elveket tükröz, melyeket Európa más részein és az Európa Parlamentben is alkalmaznak.

a nacionalistáknak saját helyettes első miniszterüket is meneszteniük kellene. Ez a lehetőség azért áll fenn, mert az első minisztert és a helyettes első minisztert együtt választják a *párhuzamos jóváhagyás eljárása* során (lásd az I. Mellékletet). Ez az eljárás megköveteli, hogy a parlamenti többség mellett a bejegyzett nacionalisták és unionisták ötven százalékának támogatását is magukénak tudják. Kritikusan szemlélve, ez a szabály igen erős ösztönzést jelent az unionisták és a nacionalisták számára, hogy olyan jelöltet nevezzenek meg a két poszt egyikére, aki a másik blokk parlamenti képviselőinek többségi támogatását élvezzi. Így ha Gerry Adams-nek a jövőben sikerülne is a Sinn Fein az SDLP-nél több parlamenti mandátumhoz juttatnia, az unionisták még mindig megakadályozhatnák a helyettes első miniszteri kinevezését. Hasonlóképpen megvétózhatnak a nacionalisták is egy elfogadhatatlan keményvonalas unionistát. A posztokra kiírt első választáson az UUP és a Progresszív Unionista Párt (*Progressive Unionist Party, PUP*) Egyezmény-párti unionistái egységesen az UUP-beli David Trimble és az SDLP-beli Seamus Mallon párosra szavaztak. Természetesen ugyanígy tett az SDLP is. A Sinn Fein szándékosan tartózkodott, hogy megakadályozza, hogy az első minisztert és a helyettes első minisztert több nacionalista, mint unionista válassza meg – egy ilyen eredmény ugyanis veszélyeztette volna David Trimble pozícióját az unionista közvéleményben; a Sinn Fein ezzel érlelődő provokáció-kezelő attitűdjének adta tanújelét.

A szabályok gyakorlatilag biztosítják, hogy a két első posztot egy unionista és egy nacionalista töltsse be. Az Egyezmény és az Egyesült Királyság törvényei (az 1998-as Észak-Ír Törvény) egyértelművé teszik, hogy a két poszt azonos szimbolikus és külső reprezentációs funkcióval bír. Gyakorlatilag egyenlő hatalmat képviselnek; különbség csak a címekben van. Mindketten elnökölnek például a miniszterek „Végrehajtó Bizottságában”, és koordinálják annak tevékenységét. Az Egyezmény nem teszi egyértelművé, hogy a két funkció betölti-e az Észak-Írországban érvényben lévő minisztériumi feladatkörök valamelyikét – bár logikusnak tűnt volna, ha közösen működtetik a meglévő Pénzügyi és Személyi Minisztériumot, és az szolgálja ki őket. Ehelyett a tisztségeket elsőként betöltők úgy döntöttek, hogy hivatalukban egy Gazdaságpolitikai Irodát és egy Egyenlőségi Irodát állítanak fel.⁵

David Trimble és Seamus Mallon közös megválasztásuk óta egyetlen említésre méltó kivétellel sikeresen és körültekintően koordinálták kijelentéseiket és

⁵ Lásd *Statement of the Office of the First Minister (Designate) and Deputy First Minister (Designate)*, 1998. december 18. Az Észak-Ír Törvény (1998) egyértelműen kimondja, hogy a két első miniszter funkcionális tárcákat is vezethet (15 (10) pont).

nyilatkozataikat, különösen július első két hetében, a Drumcree válság kezelésében, és az 1998. augusztusi omaghi mészárlás idején. Megmutatták, hogy ennek a kettős uralomnak kritikus feltétele a két posztot betöltő személyek együttműködése. Az Észak-Ír Törvény elfogadásának utolsó fázisa épp most zárult le a Westminsterben, és ennek előírásai szintén megerősítik a kölcsönös függőséget: „ha az első miniszter vagy a helyettes első miniszter kinevezése lemondása miatt vagy más okból megszűnik, a másik kinevezésnek is meg kell szűnnie” (14 (6) cikk). A kettős uralmi együttműködés rendje alól az egyetlen fontos kivétel a kormányalakítással kapcsolatban merült fel. Az írás keletkezésekor a kormányalakítás válsága még tart.

Egyes elnökökkel és a legtöbb miniszterelnökkel ellentétben sem az első miniszter, sem a helyettes első miniszter nem nevezi ki hivatalosan a Végrehajtó Bizottság többi miniszterét. Az Egyezmény értelmében ezeket a posztokat a parlamentben szerzett mandátumaik arányában kell a pártok között elosztani, a d’Hondt szabály mechanikus algoritmusa alapján. A szerepek egyszerű következményeket vonnak maguk után. Minden párt, amely megfelelő számú mandátummal rendelkezik, és tiszteletben tartja az Egyezményt, jó eséllyel juthat kormányzati posztokhoz, ami egy kifinomult formája annak, amit Lijphart „nagy koalíciós kormányzatnak” nevez – bár ebben az esetben a koalíciós kormány nem koalíciós megegyezésen alapul.

Törvényesen ez a következőképpen működik. A d’Hondt szabály értelmében a pártoknak joguk van mandátumaik arányának megfelelő számú minisztert megnevezni – nincs szükség a parlament bizalmi szavazatára. Ez azt is jelenti, hogy a pártok erősségük sorrendjében választják ki maguknak a minisztériumokat. Egy minisztert a közösségek közti szabályok értelmében le lehet váltani tisztségéről (lásd az I. Mellékletet), de a párt, amelyhez a minisztérium tartozott, kinevezheti utódját saját sorából. A pártok természetesen lemondhatnak valamely minisztériumról, melyre jogosultak, és önként kizárhatják magukat a végrehajtó hatalomban való részvételhez biztosított automatikus jogukból.

A visszahívás zsákutcája

A kormányalakítás jelenlegi válsága politikai és alkotmányos okokra vezethető vissza. Politikailag azért alakult ki, mert David Trimble ragaszkodott ahhoz, hogy a Sinn Fein kezdje meg az IRA leszerelését, mielőtt tagjai elfoglalhatják helyüket a Végrehajtó Bizottságban. Az Egyezmény értelmében nincs alkotmányos felhatalmazása ilyen vétőjog gyakorlására: az Egyezmény

nem írja elő a paramilitárisok előzetes visszahívását a végrehajtó hatalom felállítása előtt – igaz, a pártoknak az Egyezmény értelmében mindent el kell követniük annak érdekében, hogy a leszerelés két éven belül, vagyis 2000. május 22-ig megtörténjen. Trimble lehetőséget kapott arra, hogy gyakorolja ezt az alkotmány által nem biztosított vétőjogot, és ezzel sérültek az Egyezmény formális előírásai, mivel az SDLP nem kötötte a Mallon–Trimble páros helyettes első miniszteri és első miniszteri mandátumának támogatását azonnali és teljes kormányalakításhoz. Az SDLP ezzel Trimble politikai pozícióját kívánta erősíteni. Ezért eddig igen nagy árat fizetett, és ez még nem térült meg.

Trimble manőverét az Egyezmény egyik rugalmas pontja tette lehetővé. Az Egyezmény értelmében legalább hat „másik minisztériumot” kell felállítani, de „legfeljebb” tíz ilyen lehet. A minisztériumok számáról közösségek közti konszenzus alapján döntenek, elvileg azután, hogy az első miniszter és a helyettes első miniszter jóváhagy egy indítványt, és ez tette lehetővé Trimble számára a kormányalakítás elhalasztását. Minél több minisztérium van a Végrehajtó Bizottságban, annál arányosabb a pártok képvisellete a kormányban. 1998. december 18-ig az UUP kitartott a hét fős kormányzat mellett, melyben az unionisták abszolút többséggel rendelkeztek volna.⁶ Az SLDP ezzel szemben nagyobb kormányt szeretett volna elérni, ahol a nacionalisták előnyösebb képvisellel rendelkeznek, és erről egyezség született. A két legnagyobb párt tíz minisztérium felállításában állapodott meg – ami feltehetően tíz minisztert jelent az első és a helyettes első miniszteren kívül. A cikk nyomdába kerülésének idején vita tárgyát képezi, hogy a kormányalakítás „automatikusan” folytatódhat-e, ha egyezség születik a minisztériumok számáról. Elvileg, vagyis alkotmányos értelemben így kellene történnie. Az UUP-nek fel kellene ajánlani az első miniszteri posztot, és ha nem kéri, át kell adnia a választás lehetőségét az SDLP-nek. Egy UUP nélküli kormány azonban értelmetlenné tenné az Egyezményt, így Trimble valószínűleg fenn tudja tartani a Sinn Fein bevonására vonatkozó politikai vétőjét – hacsak a két kormány nem gyakorol nagyon erős nyomást.

Képzeld el most azt, hogy végül is megoldódik a kormányalakítás válsága – Dr. Mowlam miniszter reményei szerint ez 1999. március 10-ig bekövetkezhet. Hogyan fog működni a Végrehajtó Bizottság? Az egyes miniszterek az Egyesült Királyság jelenlegi törvényeinek megfelelő végrehajtó hatalommal rendelkeznek, és kollektív felelősség nélkül működhetnek – kivéve, ha

⁶ A 7 minisztérium lehetősége esetében, ha a DUP nem foglalta volna el a posztokat, az UUP-nek a 7-ből 4 tárcá, vagyis a tárcák többsége jutott volna úgy, hogy a szavazatoknak alig több mint egyötödét szerezték meg, ami igen aránytalan lenne.

a Végrehajtó Bizottság és a parlament átfogó programban állapodik meg, és ha tárcaközi tevékenységben kell részt venniük. A Végrehajtó Bizottságon belüli egyezségek elérésének módszere nincs meghatározva, de a programnak a közösségek együttes támogatását kell élveznie a parlamentben – az egyezségeknek, köztük az első és a helyettes első miniszter egyezségének, a gyakorlatban minimum többségi támogatást kell elérniük.

A kétnemzetűség támaszai

Röviden, az Egyezmény megfelel a végrehajtó hatalom közösségek közötti megosztása konzociális kritériumának – igaz, ennek megvalósítása még hátravan. Vannak azonban az új felállásnak olyan sajátos vonásai, melyek eltérnek a korábbi észak-ír és más szövetségi kísérletektől. A miniszterek „hivatali fogadalmat”, és nem „hűségesküt” tesznek. Ez megszilárdítja az Egyezmény kétnemzetű szellemiségét: a nacionalista minisztereknek nem kell hűségesküt tenniük a Koronához vagy az Egyesült Királysághoz. A fogadalomban a miniszterek az alábbi kötelezettségeket vállalják:

- jóhiszeműen végzik feladataikat;
- kizárólag békés és demokratikus politikát folytatnak;
- részt vesznek a kormány programjának elkészítésében; és
- támogatják és követik a Végrehajtó Bizottság és a parlament döntéseit.

A hivatali feladatok közé tartozik a nép egyenlő szolgálata, az egyenlőség előmozdítása és a diszkrimináció megelőzése – ami a miniszteri felelősség elvei értelmében azt jelenti, hogy a köztisztviselőknek ezen kötelezettségeknek megfelelően kell tiszttségüket ellátniuk. Az első és helyettes első miniszterek hivatalában felállított Egyenlőségi Iroda megerősíti az egyenlőség iránti elkötelezettség későbbi szervezeti és szimbolikus jelentőségét.⁷ A hivatali kötelezettségek közé tartozik az is, hogy a „megfelelő miniszterek” részt vesznek az Észak–Déli Miniszteri Tanácsban (*North–South Ministerial Council*). A többi cikkel együtt ez biztosítja, hogy az Egyezmény e szempontjával szemben álló pártok ne vállalhassanak jóhiszeműen miniszteri hivatalt.

Hogyan ragadható meg az Egyezmény mélyén rejlő kormányzati struktúra? A megalkotók különleges képességgel hoztak létre olyan erős ösztönzőket a végrehajtó hatalom megosztására és elosztására, melyekhez a pártoknak nem kell formális koalíciós egyezményt kötniük. Az Egyezmény ebben a

⁷ *Statement of the Office of the First Minister (Designate) and the Deputy First Minister (Designate)*, 1998. december 18.

tekintetben különbözik az 1973-as Sunningdale-i kísérlettől. Az Egyezmény megalkotói közül azonban egyesek nem látták előre, hogy ha a többi végrehajtó szerv felállítását nem időzítik közvetlenül az első és helyettes első miniszter megválasztása utánra, az elhúzódó kormányalakítási válságot eredményezhet.

Ha az Egyesült Királyság parlamentje vagy az észak-ír parlament az Egyezménnyel összhangban módosítaná az 1998-as Észak-Ír Törvényt, azzal megelőzhető lenne egy újabb hasonló válság kialakulása. A jövőben az első miniszteri és a helyettes első miniszteri posztra jelölteket kötelezni lehetne, hogy nyilatkozzanak a Végrehajtó Bizottságban felállítandó kormányzati tárcák számáról, és a bizottság megalakítására egy hetes határidőt kellene kiszabni. Ellenkező esetben az első miniszter és a helyettes első miniszter megválasztása érvényét vesztené. Ezzel megszűnne az alkotmányos rés. Elképzelhető azonban, hogy erre nem lesz szükség. Nem valószínű, hogy a jövőben egyetlen helyettes első miniszter- vagy első miniszter-jelölt is hozzájárul a jelöléséhez anélkül, hogy a másik fél megerősítését adná a tárcák számához és a kabinet felállításának időpontjához.

Arányosság

A szövetségi berendezkedés rendszerint az arányosság elvén alapul. Az Egyezmény három kézzelfogható módon felel meg ennek a kritériumnak: a kormány összetételében, a fent vázolt módon; a parlamenti választások módjában; és a közigazgatási posztok betöltésében.

A 108 tagú parlament minden jövőbeli megválasztásakor arányos képviseleti rendszert, az egyszeres átvihető szavazat (*Single Transferable Vote, STV*) módszerét fogják alkalmazni a hat választóközrletben – bár a parlament össz-közösségi jóváhagyás (*cross-community consent*) alapján dönthet úgy, hogy később javasolja a rendszer megváltoztatását. A Droop kvóta ezért választókerületenként a szavazatok 14,3%-a, ami visszaszorítja a nagyon kis pártokat, vagy arra ösztönzi őket, hogy alakítsanak választási szövetségeket.⁸ Így a két lojalista párt közül a kisebbik, a Gary McMichael vezette Ulsteri Demokrata Párt (*Ulster Democratic Party, UDP*) nem jutott mandátumhoz az első parlamenti választáson. Elképzelhető, hogy a rivális lojalista pártok, a PUP és az UDP a jövőben szükségét látják, hogy szövetkezzenek az erősebb képviselet elérése érdekében. Azok a nagyon kis pártok, melyek össze tudják gyűjteni az

⁸ Az STV esetében alkalmazott a Droop kvóta az Összes Szavazat $(N+1)+1$, ahol N = a megválasztandó parlamenti tagok száma.

alacsonyabb szintű preferenciákat az unionista és a nacionalista blokkból – ilyen például a Women’s Coalition – megmutatták, hogy a rendszer nem szükségképpen zárja ki a kis pártok képviselőit a „mások” között.

Lijphart nem ezt a szavazási rendszert javasolja a konszociális rendszerek számára – ő a pártlistás arányos képviselői rendszerek híve, mert szerinte ez megerősíti a pártvezetőket, és segíti őket az etnikumok közötti szövetségi egyezségek megtartásában. Azok, akik szeretnék David Trimble-t erősebb pozícióban látni pártjánál, mert szerintük ez a problémája, talán egy ilyen arányos képviselői forma után sóvárognak. Ha azonban 1998 júniusában a területi listás rendszert alkalmazták volna, az UUP-nek kevesebb mandátum jut, és kevesebb a mandátuma, mint az SDLP-nek. Az STV nagy erénye még, hogy ösztönzi a „szavazategyesítést”⁹ azon az elven, hogy a választók az átvihető szavazatokkal jutalmazhatják az Egyezmény-párti jelölteket az Egyezmény-ellenes jelöltek rovására.¹⁰ Az SDLP és a Sinn Fein szavazói közül így egyesek ésszerűnek látták, hogy David Trimble Ulsteri Unionista Pártját azaz jutalmazza az Egyezmény létrehozásáért, hogy jelöltjeinek adják alacsonyabb rendű szavazataikat, így segítsék őket Ian Paisley DUP-jával és Robert McCartney UKUP-jával szemben.¹¹

Az 1. és a 2. táblázat az Egyezmény utáni első, 1998. júniusi parlamenti választás eredményét mutatja. Az eredmények arányossága mind a blokkokra, mind a pártokra nézve nyilvánvaló. Az elnyert mandátumok számának az első rendű szavazatok számától való eltérése elsősorban az Egyezmény-párti pártoknak kedvezett – akiknek a jelöltjei az alacsonyabb rendű szavazatok átvittele révén jutottak támogatáshoz. Az alacsonyabb rendű szavazatok elsősorban az UUP-nek kedveztek, az ő mandátumaik aránya (25,9%) jelentősen meghaladta az első rendű szavazataik arányát (21,3%) – annak ellenére, hogy az alacsonyabb rendű szavazatok vegyesen érkeztek olyanoktól, akik az Egyezményre „nem”-mel és „igen”-nel szavaztak! Alacsonyabb rendű

⁹ Donald Horowitz: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, 1985. 628. oldaltól. Az első és első helyettes miniszterek megválasztásánál használt „össz-közösségi jóváhagyási eljárások” során „szavazategyesítést” kell alkalmazni a parlamenti tagok körében.

¹⁰ Ezzel a lehetőséggel az Egyezmény-ellenes szavazók is élhetnek, de a DUP és az UKUP szavazói valószínűleg nem fogják alacsonyabb szintű preferenciáikat a republikánus Sinn Feinnek adni – ha a párt egyáltalán indul valaha a választásokon.

¹¹ Nem lehetetlen, hogy az STV rendszer ösztönözte a Sinn Feint arra, hogy elinduljon jelenlegi útján: korábban kevés szavazatot ruháztak rá más pártok támogatói. Az 1990-es évek eleje óta ez nem igaz, mert az SDLP szavazói jutalmazták a Sinn Feint mérséklődése miatt. Az STV másik komoly érdeme, hogy Észak-Írországból a helyi kormányzati választásokon már 1973 óta, az Európa Parlament választásain pedig 1979 alkalmazták – így a szavazóknak nem kell megtanulniuk egy új rendszert.

szavazatokkal legszélesebb körben az Észak-Ír Női Koalíciót (*Northern Ireland Women's Coalition*) támogatták, akiknek két mandátumot sikerült szerezniük a nagyon alacsony első rendű szavazati arányok ellenére – a lojalista és republikánus mozgalmakkal szembeni befogadó politikájuk egyszerű választási osztalékként tért meg. Az Egyezmény-párti jelöltekre átvitt szavazatok a vártnál csekélyebb súlyuk ellenére nagyon fontos szerepet tölthettek be. Az unionista blokk szavazóinak első, tiszta Egyezmény-ellenes többségű első szavazatait (25,5%) tiszta Egyezmény-párti unionista mandátumtöbbséggé (27,7%) alakították, és ez az eredmény kulcsfontosságú volt az Egyezmény stabilizálásához.

1. táblázat. Az egyes blokkok aránya az 1998-as parlamentben

<i>Párt</i>	<i>Mandátumok száma</i>	<i>Első preferencia szavazat (%)</i>	<i>Mandátumok aránya (%)</i>
Nacionalisták	42	39,8	38,8
„Igen” Unionisták	30	25,0	27,7
„Nem” Unionisták	28	25,5	25,9
Mások	8	9,4	7,4
Összesen	108	100,0*	100,0*

(A százalékos arányok összege a kerekítés miatt nem 100.)

2. táblázat. A pártok szereplése az 1998-as parlamenti választáson

<i>Párt</i>	<i>Mandátumok száma</i>	<i>Első preferencia szavazat (%)</i>	<i>Mandátumok aránya (%)</i>
SDLP	24	22,0	22,2
Sinn Fein	18	17,7	16,6
Más nacionalisták	–	0,1	–
UUP	28	21,0	25,9
PUP	2	2,5	1,8
UDP	–	1,2	–
Más „igen” unionisták	–	0,3	–
DUP	20	18	18,5
UKUP	5	4,5	4,6
Más „nem” unionisták	3	3	2,8
Szövetség (<i>Alliance</i>)	6	6,4	5,5
Női Koalíció (<i>Women's Coalition</i>)	2	1,7	1,9
Mások	–	1,3	–

(A százalékos arányok összege a kerekítés miatt nem 100.)

Az arányosság szabályai és az alkalmazkodás ösztönzői nem érnek véget a kormányalakítással, a parlamenti bizottságok rendszerével vagy a választási rendszerrel. Az Egyezmény összhangban van a múltbeli és jövőbeli foglalkoztatási esélyegyenlőségi törekvésekkel és pozitív fellépéssel, mellyel remélhetőleg sikerül biztosítani közszolgálatok és bírói testületek arányosságát és diszkrimináció-mentességét. Az Egyezmény megelőlegezi az egyenlő képviselőket a rendőrségben is. Az Észak-Írországot képviselő rendőri szolgálat vagy szolgálatok felállításának biztosítása a Christopher Patten volt Hong Kong-i kormányzó vezette Független Rendőri Bizottság feladata. Az RUC egynemzetű kultúrájának és a rendőri szervek felett gyakorolt valóságos monopóliumának véget kell vetni ahhoz, hogy az Egyezmény összhangban legyen a konszociális modellel. Demokratikus konszociáció nem létezhet ott, ahol valamely közösség rendőrsége szinte kizárólag egy másik közösség sorköteles korú tagjaiból verbuválódik. Ahhoz, hogy az Egyezmény többi politikai intézménye arányos rendőrséggel egészüljön ki, lehetőleg kétszintű, teljes képviselőtű föderális és demokratikus felelősséggel felruházott rendőrségi modellre van szükség.¹²

Közösségi autonómia és egyenlőség

A konszociális berendezkedés kerüli a népek kötelező integrációját; ehelyett a különbségek egyenlő és igazságos kezelésére törekszenek. Liberális és szociáldemokrata felfogásban az ilyen berendezkedésnek védenie kell azokat is, akik másként, vagy nem közösségi identitásként szeretnék értelmezni identitásukat.

Az Egyezmény érintetlenül hagyja azokat az új észak-ír rendelkezéseket, melyek értelmében a katolikus, protestáns és integrált iskolákat egyaránt finanszírozni kell. Ebben a tekintetben Észak-Írország teljes mértékben szövetségi és liberális – csak a nem keresztény hitű csekély kisebbségek (a lakosság kevesebb, mint 1 százaléka) nem részesülnek teljes és egyenlő finanszírozásban, igazságos gesztus lenne ezért, ha ők is részesülnének ebben az ellátásban, amennyiben számuk ezt megengedi. Az Egyezmény új rendelkezéseket vezet be az ír nyelvnek az oktatásban való használatával, védelmével és közéleti használatával kapcsolatban is – a walesi nyelvvel kapcsolatos

¹² Lásd John McGarry és Brendan O’Leary: *Policing Northern Ireland: A Fresh Start*. Belfast, 1999.

Egyesült Királyság-beli rendelkezések mintájára –, ezáltal biztosítja az ír nemzeti kultúra oktatási és nyelvi védelmét.¹³

Nagyon fontos, hogy az Egyezmény lezárja a két nagy közösség egyenrangú nemzeti közösségként, vagyis brit és ír közösségként való kezelését, és szakít a félrevezető protestáns és katolikus megjelölésekkel. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény – melynek gyenge pontja a közösségi és egyenlőségi jogok védelme – olyan rendelkezésekkel fog kiegészülni, melyek a csoportosulásokat és az egyéneket egyaránt védő testre szabott alkotmányos jogokat biztosítanak Észak-Írország számára. A konfliktusban és annak kezelésében érintett londoni, belfasti vagy dublini székhelyű felek legrosszabb illúziója az volt, hogy Észak-Írország stabilitása és demokráciája akár a brit, akár az ír identitás mentén megteremthető. Az Egyezmény kétnemzetűvé teszi Észak-Írországot – és látványos joggyakorlat előtt nyit utat, nem utolsó sorban a különféle felvonulások szabályozása terén.

Az Egyezmény nem hagyja figyelmen kívül a helyi politika nem nemzeti aspektusait sem, és nem zárja ki a „másokat” abból, amit a Szövetség Párt körében hitvány közösségi egyezségnek is szokás nevezni. Az Egyezmény szövege kitér az indokolatlan társadalmi egyenlőség és a nemzeti közösségek közötti egyenlőtlenesség minden aspektusára, és valamilyen intézményes jogorvoslatot és megfigyelési formát nyújt ezekkel kapcsolatban. Az Egyezmény foglalkozik a nemzetek egyenlőségével, az ír és a brit nemzethez való hűséggel, és a társadalmi egyenlőséggel az Észak-Írországban élő egyének megkülönböztetésének egyéb dimenzióit illetően – vallási, faji, etnikai, nemi hovatarozás és szexuális orientáció.

Legyen szó nemzeti vagy társadalmi egyenlőségről, a kérdés kezelését és tárgyalását nem bízzák kizárólag a helyi felekre, hiszen ez könnyen patthelyzethez vezetne. Az Egyezmény értelmében ehelyett az Egyesült Királyság kormánya új törvényben szabályozza a közigazgatás új kötelezettségeit: minden funkció ellátásánál tekintettel kell lenni az esélyegyenlőség megteremtésére az emberek vallási hovatarozásának és politikai véleményének megfelelően; valamint nemi és faji hovatarozásuk, fogyatékoságuk, koruk, családi állapotuk és szexuális orientációjuk szerint. Ez az állásfoglalás maga után vonja azt, amit Dr. Christopher McCrudden „az egyenlőség központosításának” (*mainstreaming equality*) nevez. Az Egyesült Királyság kormánya Emberi Jogi

13 Fontos, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája mind a nacionalisták, mind az unionisták számára elfogadható alapja lehet a nyelvi politika szabályozásának. Lásd *Statement of the Office of the First Minister (Designate) and the Deputy First Minister (Designate)*, 1998. december 18., 2. Függelék.

Bizottságot is fog alakítani, melynek bővített feladatköre kiterjed a megfigyelésre, a peres eljárások ösztönzésére, és Észak-Írország testre szabott Alkotmányának megalkotására.

Egyes új jobboldali libertáriusok és merev szocialisták egybehangzón értelmezik, hogy a konszociális egyezmények szükségképpen intézményesítik és befagyaszttják a nemzeti és szektárius identitásokat. Félelmeik nem teljesen alaptalanok, kritikájuk azonban általában utópisztikus, rövidlátó és hallgatóságos elkötelezettségről árulkodik. Az utópizmus abban az axiómában érhető tetten, hogy az Észak-Írországiakhoz hasonló, hosszú történelmi múltra visszatekintő identitások a klasszikus liberális vagy szocialista ideológia tömeges elfogadtatása révén rövid idő alatt átválthatók kívánatosabb individualista vagy osztályidentitásokra. A rövidlátás nyilvánvaló azoknál, akik nem ismerik fel, hogy a konszociális berendezkedés megvalósítható átmenettel, sőt szükséges, hogy így történjen – a jelenleg domináns identitások védelmével és biztonságuk megteremtésével segíthet markáns közéleti jelenlétük visszaszorításában, és teret engedhet egy mélyebb pluralizmus virágzásának. A hallgatóságos elkötelezettség pedig nyilvánvaló a konszociális berendezkedés olyan bírálójánál, akik Észak-Írországnak a brit politikába való teljes integrálását javasolják, vagy az azonnali ír egyesítést tartják a heves nacionalista vagy szektárius érzelmek legjobb orvosságának.

A kisebbségek vétőjoga

A konszociális berendezkedés utolsó dimenziója a kisebbségek védelme vétőjoguk biztosítása révén. Az Egyezmény eleget tesz ennek a kritériumnak a parlamentben, a bíróságokon, és azzal, hogy lehetővé teszi, hogy politikai kérdésekben akár az Egyesült Királyság, akár Írország kormányához folyamodjanak.

A parlament össz-közösségi eljárásai (párhuzamos jóváhagyás, súlyozott többség és petíciós eljárások – lásd az I. Mellékletet) védik a nacionalistákat az unionista dominanciától. Ezek az eljárások annyira átfogóak, hogy az első és helyettes első miniszter megválasztása előtt tartani lehetett attól, hogy a nacionalista kisebbséget védő szabályokat az Egyezmény keményvonalas unionista ellenzői magának az Egyezmény bevezetésének és fejlődésének meghiúsítására fogják felhasználni. (Ez a lehetőség továbbra is fennáll, de csökkenti az esélyét az, hogy a parlamentben a súlyozott többségi szabály miatt kisebb arányú unionista jóváhagyásra van szükség, mint az első és a helyettes első miniszter megválasztásánál). A „mások” kevésbé védett helyzetben vannak a

parlamentben – egyszerű többséggel vagy bármilyen nacionalista-unionista szupertöbbséggel leszavazhatók, és számuk nem teszi lehetővé, hogy bármilyen petíciót egyedül keresztülvigyenek. A „mások” azonban nem játszottak központi szerepet a konfliktusban, így nem meglepő, hogy nem játszanak központi szerepet az egyezségben sem – bár helytelen lenne azt állítani, hogy ki vannak zárva az Egyezményből.

A bíróságokon a „másoknak” éppúgy, mint az elégedetlen nacionalistáknak és unionistáknak lehetőségük lesz az emberi és közösségi jogukat ért sérelmek orvoslására. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény tartalma közismert. Kevésbé világos az, hogy milyen közösségi jogi csomagra tesz majd javaslatot az új, független Észak-Ír Jogi Bizottság. Az Egyezmény nem foglalkozik közvetlenül a helyi bírói testület összetételével sem. Áttekintni a büntető igazságszolgáltatás rendszerét, melynek tartalmaznia kell „a bírói testületbe történő kinevezéssel kapcsolatos intézkedéseket”, de a rendezés megszilárdításának létfontosságú eleme lesz, hogy a bírói testület tükrözze a különböző északi közösségeket, és elkötelezze magát azok mellett az emberi és kisebbségi jogi rendelkezések mellett, melyeket egyre gyakrabban értelmezni fog.

Az Egyezmény nem feledkezik meg a többi nem-nemzeti kisebbségről sem. Az északon létrehozandó civil társadalmi fórum, melynek déli megfelelője is lesz, valamint a brit és ír kormányok Kormányközi Konferenciája révén megvalósultak azok a mechanizmusok, melyek biztosítják, hogy a többiek is hallathassák a hangjukat, és a „jogok kultúrája” ne rekessze ki őket. Segítséget jelentene, ha ezeknek a fórumoknak a megalakulásában sürgős előrelépés történne.

Az Egyezmény konföderális és föderális elemei

Az Egyezmény nem csak belülről konszociális: konföderációra és föderációra törekszik. A belső és a külső intézmények ilyen kereszteződése adja szokatlan jellegét az összehasonlító politikában. Hadd világítsam meg, miért tartom az Egyezményt egyszerre konföderalizálónak és föderalizálónak, bár a hangsúly az előbbin van.

Konföderáció ott jön létre, ahol a politikai igazságszolgáltatás a hatalmat és a funkciókat önkéntesen olyan testületekre ruházzák, melyek az összes igazságszolgáltatásban gyakorolhatják hatalmukat. Az Egyezmény két ilyen konföderációs viszonyt hoz létre. Az Egyezmény kifinomult föderációs dimenziókkal bír, amennyiben elfogadjuk, hogy föderációs viszony ott jön létre, ahol legalább két különálló kormányzati egység van egyazon területen, és

ahol egyik egység sem változtathatja meg egyoldalúan a másik alkotmányos jogait.¹⁴

Az össz-írországi konföderációs viszony

Az első viszony természetét tekintve össz-írországi: az Északi és Déli Miniszterek Tanácsa (*North–South Ministerial Council*, NSMC). Megalakulása után összehozza az Észak-Írországban és a köztársaságban végrehajtó szereppel felruházott személyeket. A parlamenttel egy időben kellett volna megalakulnia, miután az összeállította a Tanács megalakulásának munkatervét – ennek a munkának a befejezésére kitűzött határidő október 31-én lejárt. Az egyezség eddig a napig nem született meg, mivel Észak-Írországban nem alakult meg a köztársaság kormányával együttműködni kész kormány. Ennek következtében az Egyezmény aláírói megszegték szerződéses kötelezettségüket. Ezzel a teljes Egyezmény alkotmányos kihívások elé néz a köztársaságban – szélsőséges esetben így bármely sértett állampolgár követelheti az Ír Alkotmány régi 2. és 3. cikkének visszaállítását azon az alapon, hogy az Egyesült Királyság megszegi szerződéses kötelezettségeit.

Északon a kormányok és a pártok úgy tértek ki a kormányalakítási válság elől, hogy az Egyezmény-párti pártokkal zajló párbeszéd révén folyamatosan foglalkoztak a feladattal. December 18-ig az északi pártok hat végrehajtó testület létrehozásában állapodtak meg a következő feladatkörökkel: belföldi vízi utak, ételbiztonság-ellenőrzés, kereskedelmi és üzleti fejlesztés, speciális EU-programok, az ír és az ulsteri skót nyelv, mezőgazdasági és hajózási ügyek – és egyezség született hat további funkcionális együttműködési területről, köztük a közlekedés, a mezőgazdaság, az oktatás, az egészségügy, a környezet és a turizmus bizonyos területeiről, ahol közös észak-déli közmvállalatot fognak létesíteni.

Az Egyezmény céljai világosak. A nacionalisták aggodalma az volt, hogy ha a parlament túléli az Észak–Déli Tanácsot, arra ösztönözheti az unionistákat, hogy aláássák az utóbbit. Az unionisták ezzel szemben attól tartottak, hogy ha a tanács túléli a parlament összeomlását, a nacionalisták ennek

¹⁴ Definícióm mindenképpen szükséges eleme a föderális rendszernek. Hogy elégséges feltétel-e, az már ellentmondásosabb. Azt szokás gondolni, hogy a föderális rendszerben olyan alsóbb kormányzati egységek vannak, melyek a központival együtt kormányoznak az adott állam területének nagy részén. Ugyanakkor minden olyan rendszerben, ahol egy régió alkotmányosan megerősített autonómiával bír, az adott régió és a központ közötti viszony funkcionálisan egyenértékű a föderális viszonyal. Köszönöm John Coakley-nak, Robert Hazellnek és Paul Mitchellnek, hogy megosztották a témával kapcsolatos nézeteiket.

elérésére fognak törekedni. Az Egyezmény szigorú szövegezésű szerződés, büntető záradékokkal. A belső konzociáció együtt jár a külső konföderalizmussal. A parlament és a tanács kölcsönösen függ egymástól; egyik sem tud a másik nélkül működni. Az unionisták nem tudják megdönteni a tanácsot a parlament fenntartásával, a nacionalisták pedig nem tudják megdönteni a parlamentet úgy, hogy közben a tanács fennmaradjon.¹⁵ Ha a parlament nem hozza létre a tanácsot, gyakorlatilag megdönti saját magát – szélsőséges esetben bármely észak-ír állampolgár követelheti, hogy az északi parlamentet függeszték fel, amíg nem alakul meg az Észak–Déli Miniszteri Tanács.

A nacionalisták reményei szerint az Észak–Déli Miniszteri Tanács segítségével sikerül meggyőzni az unionistákat az ír egyesítés előnyeiről; a tanács megalakulása után megfelelő kapcsolatot biztosít az északi nacionalistáknak az általuk preferált nemzetállamhoz, igaz, mindazon törekvések nélkül, melyeket az északi nacionalisták előnyben részesítettek volna. Az Egyezmény értelmében az ír kormány hozzájárult alkotmánya megváltoztatásához, így az Észak–Déli Miniszteri Tanács a sziget egészén gyakorolhatja hatáskörét azokban a feladatkörökben, melyekben az unionisták készek az együttműködésre.

Az Észak–Déli Miniszteri Tanács működése hasonló lesz ahhoz, ahogy a Miniszterek Tanácsa működik az Európai Unióban, ahol a minisztereknek jelentős szabadsága van a döntéshozatalban, de el kell számolniuk saját országgyűlésük felé. A tanács évente kétszer ül össze plenáris formában, és „rendszeres gyakorisággal” tart kisebb csoportokban tanácskozásokat az egyes ágazatok – például a mezőgazdaság vagy az oktatás – kérdéseinek megvitatására. A tanácsnak lehetősége van ülésezni tárcaközi témák megvitatása és az ellentétek megoldása érdekében is. Az Egyezmény ezen kívül határon túli és az egész szigetre kiterjedő „végrehajtó” testületek felállítását is lehetővé teszi. Ezek a fent megjelölt hat területen született döntések végrehajtásáért felelnek.

¹⁵ Az Egyezmény nem említi, mi történik akkor, ha mindkét intézmény, így maga az Egyezmény is összeomlik. Véleményem szerint a következő történe: Észak-Írországot, akár csak most, a brit kormány kormányozná, Dublin pedig a brit-ír kormányközi tanácson keresztül venne részt. A két kormány valószínűleg a nemzeti egyenlőségre, a munkanélküliség katolikusok és protestánsok közötti különbségének csökkentésére és a rendőrség reformjára törekedne; végül pedig a régió feletti közvetlen együttes kormányzás felé mozdulnának el. Ha nem jönnek létre az Egyezmény alapintézményei, sikerrel járhat minden olyan törvényes kísérlet, mely a köztársaság alkotmánya 2. és 3. cikkének megváltoztatását veszélyezteti. Az Egyezményt ellenző unionisták jól teszik, ha figyelembe veszik ezeket a szempontokat.

Az Észak–Déli Miniszteri Tanács nem csak nevében különbözik az 1974-es Ír Tanácstól. A Sunningdale-i Egyezménnyel ellentétben itt nincs rendelkezés közös észak–déli parlamenti fórumról, de az északi parlamentnek és az ír *Oireachtas*-nak¹⁶ javasolják, hogy „fontolja meg” egy ilyen fórum megalakítását. A nacionalisták úgy akarták, hogy az Észak–Déli Tanácsot a Westminster és az *Oireachtas* közös törvényben hozza létre – ezzel kívánták hangsúlyozni az északi parlamenttől való függetlenségüket. Az unionisták azt szerették volna, ha az észak–ír parlament és dublini megfelelője hozza létre. Az 1998. április 10-én keletkezett dokumentum megosztotta a két álláspont közötti különbségeket. Az Észak–Déli Tanácsot és a végrehajtó testületeket a brit–ír törvénykezés fogja életre hívni. Az átmeneti időszakban – ami most október 31. utánra tolódik – az észak–ír kormánynak és a Köztársaság kormányának egyezség alapján kell döntést hoznia az együttműködés módjáról, és arról, hogy mely területeken kell az északi és a déli intézményeknek együttműködniük. Ha erről a munkafázisról egyezség születik, az észak–ír parlament nem tudja azt megváltoztatni a két közösség egybehangzó jóváhagyása nélkül.

Egy nyitott kérdés

Nyitva marad az a kérdés, hogy milyen hatáskörrel és hatalommal fognak rendelkezni ezek az észak–déli intézmények. Az Egyezmény ugyanakkor meghatározza a tanács funkcióját. Ennek értelmében a tanács „megjelöl” (és nem „megjelölhet”) hat olyan területet, ahol a „fennálló testületek” biztosítják az együttműködés megfelelő mechanizmusait minden egyes hatáskörben, és hat olyan területet, ahol az együttműködést országok közötti vagy a sziget egészére kiterjedő végrehajtó testületek valósítják meg. Ezekben a kérdésekben már megszületett az egyezség.

Az Egyezmény Írország északi és déli részét egyaránt hozzákapcsolja egy másik konföderációhoz, az Európai Unióhoz is. A tanács feladata az EU politikájának és programjainak, valamint az EU-ban folyamatban lévő javaslatoknak a megvalósítása, és az Egyezmény értelmében a tanács nézeteit figyelembe kell venni a megfelelő EU-találkozókon. Lényeges lehet, hogy az egyik végrehajtó testület hatáskörébe tartoznak a speciális EU-programok.

¹⁶ Ez az ír parlament két házának, a Dáil Éireann-nak, és a Seanad Éireann-nak a közös kelta neve.

Az Egyezmény aláírói ígéretet tettek arra, hogy törekedni fognak az Észak–Déli Tanács létrehozására. A törekvés nem volt elegendő ahhoz, hogy megakadályozza az első törést az Egyezményben meghatározott menetrendben, de ezt a problémát már sikerült megoldani. Az aláíróknak „minden tőlük telhetőt” meg kell tenniük azért, hogy egyezség szülessen, és „eltökélt erőfeszítést” kell tenniük a vitás kérdések eldöntésére azokon a területeken, ahol „az egyes országok és a sziget egészének közös érdeke” ezt kívánja.

A kormányalakítási válságnak azonban lehetnek hosszú távú következményei. Az Egyezmény konkrétan rendelkezett a menetrendről, mely lehetővé tette volna egy ideiglenes északi kormány felállítását a köztársaság minisztereit kötelező szerződések megkötésére. Ha egyezség születne az észak–déli együttműködésről, az unionista parlamenti többség már nem tudná azt formálisan akadályozni – mivel a tanács hatalmának megnyirbálásához a nacionalisták és az unionisták együttes jóváhagyása szükséges.¹⁷ A nacionalisták kezdenek tartani attól, hogy a kormányalakítási válság következtében az észak–déli együttműködés teljes tartalmát fenyegetni fogja a „nem unionisták” és puha „igen unionisták” vétója a parlamentben – ami 1999. márciusában teljes érvényű lesz.

De tételezzük fel ismét, hogy a válság végül megoldódik. Ha ez megtörténik, több aktuális tény is alá fogja támasztani az alkotmányos konföderációt. Ha a köztársaság Kelta Tigrisének sikersorozata mély gyökereket ver,¹⁸ az észak–ír miniszterek és állampolgárok hovatarozásuktól függetlenül egyre

¹⁷ Az a lehetőség, hogy egy unionista miniszter visszautasíthatja a tanácsban való részvételt, sokak szemében nagyon borús kilátásnak tűnhet, mivel az Egyezménnyel szembenálló unionista pártoknak, elsősorban a DUP-nak elvileg adható miniszteri tárca. Ez azonban a gyakorlatban kizárható: az Észak–Déli Tanácsban való részvétel „alapvető” eleme a két közigazgatás „megfelelő” posztjaihoz tartozó feladatköröknek (a „megfelelő” itt feltehetően azt jelenti, hogy minden olyan tárcának, melynek valamelyik része az észak–déli együttműködéstől függ). Ezzel nyitva marad az a lehetőség, hogy az Észak–Déli Tanácsot ellenző valamely politikus elfoglal egy posztot azzal a céllal, hogy tönkretegy. De a minisztereknek „jóhízeműen” kell megalakítaniuk az észak–déli intézményeket, és „minden tőlük telhetőt” meg kell tenniük, hogy egyezség szülessen. Mivel ezek a követelmények minden bizonnyal törvényes felügyelet alá esnek, nem valószínű, hogy olyan potenciális rombolók, mint Ian Paisley vagy Peter Robinson részt vehetnek az Észak–Déli Tanácsban, még akkor sem, ha ezt nagyon akarnák. A kormányban való részvétel egyik követelménye, hogy a minisztereknek „támogatniuk kell a Végrehajtó Bizottság valamennyi döntését”, és ha nem teszik, elbocsáthatják őket – bár ez feltételezi, hogy a Végrehajtó Bizottság döntéseket hoz. Később dől el, hogy számon kérhető-e ezeknek a rendelkezéseknek a betartása.

¹⁸ A köztársaság sikersorozata természetesen nem volt egyenletes, de nem valószínű, hogy egyszerűen véget ér, még akkor sem, ha az Európai Unió strukturális és regionális alapjai szűkösöbbségek lesznek.

inkább élvezni fogják az észak–déli együttműködés előnyeit. Az Európai Unió erősödő integrációja nyomán pedig Írország mindkét része egyre inkább rákényszerül az együttműködésre, tekintettel közös periférikus helyzetükre, és a mezőgazdaság és a turizmus terén, valamint a régiók finanszírozást fokozó definiálásában képviselt hasonló érdekeikre.¹⁹

A brit–ír konföderációs viszony

Az Egyezmény egy második, gyengébb konföderációs viszonyt is létrehoz. Ez Britannia és Írország valamennyi szigetét érinti. Az új Brit–Ír Tanács keretében a két szuverén kormány, az Egyesült Királyság, valamint az Egyesült Királyság alá tartozó összes környező sziget valamennyi meghatalmazott kormánya találkozhat, megbízásokat adhat funkciók betöltésére, és közös politikát alakíthat ki. Ez a javaslat megfelel az unionisták kölcsönösségi elvárásainak a kapcsolatok terén – és olyan mechanizmust jelent, melynek révén a jövőben kapcsolódhatnak az Egyesült Királysághoz akkor is, ha Írország az Ír Köztársaság része lesz.

Az unionisták eredetileg szerették volna a tervezett Észak–Déli Tanácsot egy Brit–Ír, vagy Kelet–Nyugati Tanács alá rendelni. Ez nem történt meg. Nincs hierarchikus viszony a két tanács között. Sőt, a szöveg rendelkezései két helyen is azt a tézist támasztják alá, hogy az Észak–Déli Tanács fontosabb és nagyobb hatáskörrel rendelkezik, mint brit–ír megfelelője. Az Egyezmény előírja az észak–déli végrehajtó testületek megalakítását, miközben a kelet–nyugati testületek felállítását nem teszi kötelezővé. Egyértelműen kijelenti azt is, hogy a parlament vagy az Észak–Déli Tanács közül egyik sem tartható fenn a másik nélkül, ugyanakkor nem tesz ennek megfelelő kijelentést a Brit–Ír Tanácsra vonatkozóan.

Ennek a konföderációs viszonynak a fejlődését megrekeszthetné, ha az ír kormány nem lenne hajlandó olyan fórumba belépni, ahol legalább hét másik kormány – Westminster, Skócia, Wales, Észak–Írország, Jersey, Guernsey és Man sziget – többségben szerepelne, bár kialakulhatnak olyan szabályok, melyek biztosítják a szuverén kormányok együttes dominanciáját. A Brit–Ír Tanács azonban működhet politikát alakító fórumként, különösen

¹⁹ Az Egyezmény azt sugallta, hogy Észak–Írország elvileg az EMU-ba is beléphet a köztársasággal, ha Britannia maga kívül marad – amennyiben a parlamentben egyezség születik, és az államtitkár, valamint a westminsteri parlament hozzájárul. Az Egyesült Királyság Észak–Ír Törvénye kizárhatta volna ezt a lehetőséget azzal, hogy a valuta ügyét saját hatáskörében tartja.

akkor, ha az Egyesült Királyság meghatalmazott kormányai az Egyesült Királyságon belüli kormányközi egyezkedésre, vagy az ír kormánnyal való szövetség építésére kívánják használni a közös európai politika terén – ebben az esetben további lendületet adhat a többi föderalizációs folyamatnak.

Az Egyesült Királyság és Észak-Írország közötti föderáció alakulásának folyamata

Az Egyezmény adta meg az utolsó előtti döfést az Egyesült Királyság unitárius unionizmusának – amit már csorbított a skót és walesi parlamentet megalakító 1997–98-as népszavazás.²⁰ De belefér-e az Egyezmény ilyen egyszerűen a „decentralizált unitárius állam felbomlása” kategóriába? Valószínűleg nem. Az Egyesült Királyság két egységből tevődik össze: Nagy-Britannia egységből és Nagy-Britannia és Észak-Írország egységből. Az utóbbi egység alkotmányos alapja most élesen különvált az előbbiétől.

Az Egyezmény két ország közötti szerződés, és egyaránt alapul az ír nemzeti önrendelkezésen, és a brit alkotmányos hagyományon. Az Egyezményben az Egyesült Királyság hivatalosan elismeri, hogy Észak-Írországnak helyi népszavazás alapján joga van csatlakozni a köztársasághoz, és szerződésben ismeri el az ír nemzeti önrendelkezés jogosultságát az Ír sziget egészén. Ezen kívül az Egyezmény intézményeit Írország népeinek akarata hívja életre, az északiak és a déliek együttesen, nem csak Észak-Írország lakói – emlékezzünk csak az Észak-Déli Miniszteri Tanács és a parlament kölcsönös függésére. Ennek következtében az Egyesült Királyság Észak-Írországhoz való viszonya, *legalábbis a nemzetközi jog értelmében*, szigorúan föderációs, hiszen a westminsteri parlament szerződéses kötelezettségei megszegése és az ír nemzeti önrendelkezés tagadása nélkül nem gyakorolhat az Egyezménnyel össze nem egyeztethető hatalmat Észak-Írországhoz.

Ez a föderalizációs folyamat fokozódhat, ha az Egyesült Királyság és Észak-Írország bíróságai Észak-Írország Westminsterhez való viszonyát a korábbi felségterületekéhez hasonlóan kezelik – aminek föderációs jellege volt –, ahogyan a stormonti parlament idején (1921–1972) tették. Az észak-ír decentralizálódás természete ráadásul nem zárul le az Egyesült Királyság 1998-as Észak-Ír Törvényével. A Törvény olyan nyitott mechanizmust hozott létre, melynek révén Észak-Írország kiterjesztheti függetlenségét az Egyesült Királyság többi részétől – igaz, csak az észak-ír államtitkár jóváhagyásával, és

²⁰ Az angol parlament felállítása lenne az utolsó ütés.

Westminster beleegyezésével. A skót és a walesi parlament számára nem biztosítottak ilyen nyitott lehetőséget. Röviden, lehetőség van a lehető legnagyobb mértékű autonómia megvalósítására az Egyesült Királyságon belül, feltéve, hogy az északi parlament ezt jóváhagyja. A legalista diceyanusok ragaszkodni fognak ahhoz, hogy a Westminster szuverenitása Észak-Írországból érintetlen maradjon, de ha az Egyezmény megszilárdul, az Egyesült Királyság és Észak-Írország föderációs viszonya középtávon biztosított lesz – bármit mondanak is az alkotmány *ancien régime*-jének száraz zugaiban.

Ír föderalizációs folyamatok

Az Egyezmény az eddig Európa legcentralizáltabb államának számító Ír Köztársaság számára is megnyitja az utat a föderalizáció felé. Az Észak-Déli Miniszteri Tanácsot mind az északi, mind a déli nacionalisták a föderális Írország csíra-intézményének tekintik: kezdetben konföderáció, később, a bizalom kiépítése után, föderáció. Ezt az ugródeszka-elméletet elsősorban a „nem unionisták” hangoztatják, de nem tévednek abban, hogy sok nacionalista „átmenetinek” tekinti az Észak-Déli Tanácsot – ezt mondja a Sinn Fein; ezt mondja a Fianna Fáil.

Sem az ír kormány, sem a nép nem mondott le az ír egyesítésről, amikor jóváhagyták az Egyezményt. Ellenkezőleg, az Egyezmény tükrözi „az ír nemzet eltökélt szándékát, hogy harmóniában és barátságban egyesítse mindazokat, akik Írország szigetén élnek, sokféleségükben és tradícióikban, elismerve, hogy az egyesült Írország csak békés eszközökkel valósítható meg, ahol kifejezésre jut a többség jóváhagyása, a sziget mindkét felében” (az új 3. cikk rendelkezése). A módosított Ír Alkotmány ezért hivatalosan elismeri a két törvényes hatalmat, melyek együtt jogosultak részt venni az ír nemzet önrendelkezésének gyakorlásában. Az egyesítés már nem kötődik az „egységesítéshez”, és minden tekintetben összeegyeztethető a teljes konföderációval vagy a föderációval.

Az ír egyesítés nem zárható ki a jelenlegi demográfiai és választói trendek alapján – melyek a nacionalista szavazatok arányának kitartó növekedését eredményezték a különböző választási rendszerekben.²¹ Az átdolgozott Ír Alkotmányban megelőlegezett bármiféle későbbi egyesítés természete most

21 Lásd John McGarry és Brendan O’Leary: *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Oxford, 1995, 10. fejelet. Lásd még Brendan O’Leary és Geoffrey Evans: *Northern Ireland: La Fin-de-Siècle, the Twilight of the Second Protestant Ascendancy and Sinn Fein’s Second Coming*. *Parliamentary Affairs*, 5. kötet, 4. sz. 1997. 672–680.

egészen más. Távrolról sem hasonlít semmiféle asszimilációs programhoz. Az „identitások és tradíciók sokféleségének” tisztelete mind a konzociális, mind a kon/föderációs logikának megfelel. Azt állítom, hogy az Egyezmény kötelezi a köztársaságot törvényei és jogvédelme rendszerezésére, hogy felkészüljön egy kon/föderális vagy egy egységes Írország lehetőségére. Az Egyezmény Észak-Írországot az Ír Alkotmányhoz tartozó törvényes egységként ismeri el. Esetleges beolvasztása vagy politikai egységének megszüntetése tehát már nem lehet a *Bunreacht na hÉireann*²² programjának eleme. Az Egyezmény megelőlegezi Írország mindkét törvényes hatalmának egyazon, az egyéni és csoportos jogokat védő rezsim alá rendelését – ez a helyzet minden tekintetben összeegyeztethető egy későbbi formális konföderációval vagy föderációval.

Talán érdemes elgondolkodni azon, hogy mi történne, ha az egyesítés többségi támogatásra tenne szert Észak-Írországbán. Ha a nacionalisták helyi többségi támogatásra tesznek szert Észak-Írországbán, nem feltétlenül átgondolt érdekük, hogy sürgessék a régió azonnali adminisztratív és jogi asszimilációját a köztársaságba. Érdeklükben állna megőrizni Észak-Írország politikai egységét egy föderális Írországon belül – végül is helyi többségnek számítanak. Ugyanez lenne a helyzet a köztársaság kormánykoalíciójával, akiknek a számításait talán összezavarná az északi résztvevők belépése. Az unionisták egy része ilyen kilátások mellett viszont talán az egységes Írországot választaná kisebbségi rosszként – arra számítva, hogy a nagyobb játéktérben a kormányalakítás kulcsszereplőiként védettebb helyzetben lennének, mint Észak-Írország kisebbségeként. Ez azonban pusztán egy lehetséges jövő.

Ugyanakkor tudjuk, hogy az Egyezmény kon/föderális dimenziói nem pusztán pán-ír vagy pán-brit természetűek. Egy olyan Európai Unióban foglalkozni megvalósulni, melynek szintén erős konföderális kapcsolatai és komoly föderalista ambíciói vannak. A kon/föderalizációnak ez az újabb rétege nem feltétlenül vezet szervezeti ellentmondásokhoz, és részben segíthet is az olyan dilemmáknak a feloldásában, ahol az a kérdés merül fel, hogy egy ügy London vagy Dublin irányítása alá tartozik-e.

Kettős védelem és társ-szuverenitás

Az Egyezmény legkifinomultabb része túlmutat a konzociális gondolkodás alapjain. Ez a rész a hallgatóságos „kettős védelmi modell” – a

²² *Constitution of Ireland* (Dublin, 1937) a módosításokkal.

társ-szuverenitás elemeivel átszöve. Ezt az egyezményt úgy állították össze, hogy komoly demográfiai és választói változások mellett is megállja a helyét. Az Egyezmény a kollektív és személyi jogok egyéni védelmét ígéri, a jelenlegi határ mindkét oldalán. Gyakorlatilag olyan feltételek mellett nyújt védelmet most az északi nacionalistáknak, amelyek érvényesek lesznek az ulsteri unionisták esetében is, ha kisebbségbe kerülnek egy egyesült Írországbán. A közösségeket egyaránt védeni kell ha többségben vagy kisebbségben vannak, és ha a szuverenitás az Egyesült Királyságon vagy a köztársaságon múlik – innen a „kettős” védelem kifejezés.

A két állam a jelenlegi és majdani kisebbségek kölcsönös helyi védelmének ígéretén túl két olyan kormányközi szervet is létrehozott, melyek ezen közösségek védelmét szolgálják. Az egyik az Angol-Ír Egyezmény örököse, a kormányközi tanács, mely garantálja a köztársaság részvételét a politikai stratégia kialakításában minden olyan kérdésben, mely (még) nem került az északi parlament vagy az Észak-Déli Miniszteri Tanács elé. A másik a Brit és Ír Tanács. Ha valaha megvalósulna az ír egyesítés, a köztársaság kormánya számára politikailag lehetetlen lenne, hogy ne ajánlja fel a brit kormánynak ugyanezeket a lehetőségeket az említett fórumokon.

Fontos kitérni arra, hogy mi nem történt meg a két szuverén kormány között. A társ-szuverenitást nem helyezték formális alapokra. Az unionisták szerint az 1985-ös Angol-Ír Egyezményt az Észak-Déli Tanács elismerése fejében eltörölték. Ez az állítás legalábbis túlzás. Az új Egyezmény értelmében az ír kormánynak továbbra is beleszólása van azokba az észak-ír ügyekbe, melyek nem kerültek az Északi Parlament elé, az Angol-Ír Egyezmény 4. cikkének megfelelően. Szintén ennek az egyezménynek megfelelően, továbbra is lesz kormányközi tanács az ilyen ügyek intézésére, melynek elnöke az ír külügyminiszter, és az észak-ír államtitkár, és a tanácsot továbbra is állandó titkárság szolgálja ki. Az új Egyezmény ezen felül „intenzívebb együttműködést” ígér a két kormány között az egész szigetre és a határokon túlra terjedő jogok, igazságszolgáltatás, börtönök és rendőrség kérdésében – amíg ezek az ügyek nem kerülnek az északi kormány elé. Az északi parlament képviselőinek valóban van felhatalmazásuk a kormányközi konferenciában való részvételre – ami dicséretes demokratikus törekvés –, nem lesz azonban lehetőségük arra, hogy megakadályozzák a két kormányt a saját hatáskörükben való ténykedésben. Az Angol-Ír Egyezmény teljes egészében megelőlegezte ezt a felállást.²³

²³ Lásd Brendan O’Leary és John McGarry: *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*. London, 1996. Második kiadás, 6–7. fejt.

Ezért helyénvalóbb azt mondani, hogy az Angol–Ír Egyezményt beteljesítették, mint azt, hogy eltörölték.

Az Egyezmény katonai és politikai természete

Az Egyezmény intézményes szempontból összetett, de pontosan illeszkedik az itt felvonultatott fogalmi kategóriákhoz. Szükségtelen új terminusokat alkalmazni az egyezség leírásához – kivéve talán ott, ahol a „kettős védelmi” modell kifejezést használtam. Az Egyezmény szerteágazó, többszintű, és minden aláíró számára kínál valamit. Intézményei átfogják az észak-ír nacionalisták és unionisták, Észak-Írország és a köztársaság, és Írország és Britania közötti viszonyok egész rendszerét. Nem jelenti sem a nacionalisták, sem az unionisták győzelmét. Mindkét fél kitarthat központi törekvései és alap-identitása mellett, védheti vagy jobban kinyilváníthatja érdekeit. Az alkotmányos felépítmény leírása azonban egy dolog; az informális politikai valóság gyakran nagyon eltér ettől.

Az Egyezmény lehet végtelenül kifinomult intézményi konstrukció, de mindenkiben felmerül a kérdés: „Vajon kártyavár-e, amely a legapróbb nyomásra felborulhat?” Mi történik, ha a keményvonalas lojalisták vagy republikánusok kijátsszák orániai vagy zöld kártyáikat, vagy a puhább vonalas politikusok elszámítják magukat? Nehezebb lesz-e a sikeres megvalósítása, mint a megalkotása? Ezek messze sem oktalan aggodalmak, ahogy a júliusi drumcree-i zendülés, az augusztusi omagh-i mészárlás, és a kormányalakítás és a leszerelés körüli folyamatos válság is mutatja. A kiterjedt intézményrendszer azonban adhat okot örömmre, ha a rendezés katonai és politikai természetét vizsgáljuk. Adhat okot óvatosságra is.

Egyezség a fegyveres konfliktus végéről

Az Egyezmény olyan politikai rendezés, mely utat nyit a fegyveres konfliktus feldolgozása felé, ezzel a békés rendezés megteremtését ígéri – igaz, az Egyezmény formálisan nem tér ki a katonai vagy paramilitáris szervezetekre. Az Egyezmény magába foglalja a leszerelést, a katonaság visszavonását, a rendőrség reformját, és a bebörtönzöttek szabadon bocsátását. A szöveg ebben a sorrendben foglalkozik a kérdésekkel, és egyértelmű, hogy bár ezek egymással összefüggő kérdések, nem kapcsolódnak konkrétan az új politikai intézmények felállításához vagy annak időbeosztásához.

Visszahívás

Az Egyezmény egyértelműen rendelkezik a visszahívásról. Az Egyezményt betartó paramilitárisoknak nem kell formálisan letenniük a fegyvert azok előtt, akikkel a háborúban szemben álltak. Az „összes paramilitáris szervezet teljes lefegyverzésének” megvalósítását a kanadai John de Chastelain által vezetett Független Nemzetközi Leszerelési Bizottság segíti. A paramilitáris szervezeteket a tárgyalásokon (informálisan) képviselő pártoknak „használniuk kell esetleges befolyásukat annak érdekében, hogy az Egyezmény északon és délen történő jóváhagyását követő két éven belül, és a teljes rendezés végrehajtásának kontextusában megvalósuljon az összes paramilitáris szervezet lefegyverzése”.²⁴

A dőlt betűvel szedett szövegrészek a leszerelés befejezésének, és nem a kezdetének időpontját határozzák meg, és világosan kiderül, hogy a leszerelés kapcsolódik a teljes rendezés végrehajtásához – beleértve az (északi, észak–déli, és kelet–nyugati) kormányzati szerkezet kialakítását –, és a rendőrség reformjához. Ez az oka annak, hogy David Trimble arra vonatkozó követelése, hogy a Sinn Fein kezdje el az IRA leszerelését az északi kormány megalakítása előtt sérti az Egyezmény szövegének mindenfajta ésszerű értelmezését. Az északi kormány megalakítása nélkül az Egyezménynek a helyi pártok együttműködését feltételező egyetlen formális intézménye sem jöhet létre. A Sinn Fein megnevezte a Nemzetközi Bizottságba delegálandó képviselőjét; nyilatkozatot tett közzé arról, hogy a háborúnak vége; és most először nyíltan elítélte a többi republikánust – a Valódi IRA (*Real IRA*) tagjait, akik az omagh-i bombázást végrehajtották. Segíti az ETA-t is a spanyolországi tűzszünet és politikai tárgyalások megszervezésében. David Trimble és néhány felső vezetője nem tekinti ezt a tevékenységet a jó szándék elégséges bizonyítékának. Az UUP a Sinn Fein minden lépése nyomán még többet követelt. A jelenlegi helyzetet tekintve a válságra egyetlen lehetséges megoldás mutatkozik: reggel bejelentik a kormányalakítást, délután bejelentik az IRA leszerelésére tett konkrét lépéseket. Ezzel a megoldással mind az UUP, mind a Sinn Fein elmondhatná, hogy tartották magukat az Egyezmény betűjéhez és szelleméhez. Egyelőre azonban mindkét párt fokozódó katasztrófapolitikába zárkózik.

²⁴ *The Agreement*, 20. 3. bek. (a szerző kiemelése)

Demilitarizáció, rendőrségi reform és a bebörtönzöttek szabadon bocsátása

Az Egyezmény Észak-Írország „demilitarizálását” ígéri, és az Egyesült Királyság fokozatos lépésekkel járul hozzá ennek megvalósításához. Konkrét ígéreteket fogalmaztak meg a „normalizálásra”; biztosítja, hogy a fegyverzet fejlesztésének és számának mérséklése, és a biztonsági felszerelés és a készenléti erők felszámolása „megfeleljen az általános veszély mértékének”. Az Egyezmény aláírói elkötelezték magukat a személyi fegyverek szabályozására és ellenőrzésére – az észak-ír állampolgárok, elsősorban a protestáns unionisták szokatlanul magas hányadának a birtokában van hivatalos engedéllyel halálos fegyver.²⁵

A rendőrség reformjának ügyét egy független bizottságra bízta.²⁶ A bizottságnak 1999 nyaráig kell jelentést készítenie. Hatáskörének meghatározásában elvárásként szerepel, hogy javaslatot tegyen olyan rendőrség felállítására, mely „reprezentatív”, „alapvetően fegyvertelen”, „professzionális, hatékony és eredményes, igazságos és pártatlan, részrehajló politikai kontrolltól mentes; elszámoltatható... [és] megfelel az emberi jogi normáknak”.²⁷ Ennek a bizottságnak a leszerelés befejezése előtt egy évvel kell leadnia a jelentését. Nehéz lenne azt gondolni, hogy az Egyezmény készítői véletlenül választották ezt az időzítést. A rendőrség reformjának nyilvános felvázolása egyszerűen bizalomerosztó intézkedésként kell, hogy szolgáljon a nacionalisták számára, mielőtt megtörténhet a republikánus leszerelés nagyobb része. Ennek a tervnek a gyors közzététele lehet a kormányalakítási válság egyik megoldása – bár a rendőrségi reform szükséges radikalizmusát David Trimble és munkatársai nehezen fogják lenyelni.

A terrorista cselekményekért (*scheduled offences*) bebörtönzött paramilitárisok és a civilek meggyilkolásáért bebörtönzött kis számú katonai alkalmazottak korai szabadon bocsátása kevesebb fennakadással zajlott, mint várható lett volna. Az erőszak áldozatainak segítésére tett intézkedések hozzájárultak annak a fájdalomnak az enyhítéséhez, amit ezek a korai szabadon bocsátások okoztak bizonyos körökben. A korai szabadon bocsátások ösztönzést jelentettek néhány ultra-paramilitáris szervezet, például a Loyalist Volunteer Force számára a tűzszünet jóváhagyására, amivel előnyhöz juttathatták bebörtönzött tagjaikat, és az LVF esetében arra, hogy megtegyék az első leszerelési lépést, melyet remélhetőleg újabb lépések sorozata követ.

²⁵ *The Agreement*, 21. 1–4. bek.

²⁶ Lásd McGarry és O'Leary: *Policing Northern Ireland*.

²⁷ *The Agreement*, 22. 1–2. bek.

Az Egyezmény politikai természete

Egyezség született tehát a katonai és paramilitáris konfliktus felszámolásának módjáról. Bizonyos dimenziókban van mozgás, másokban viszont nincs. Mielőtt rátérnénk a végső megoldás akadályaira, vizsgáljuk meg röviden az Egyezmény politikai természetét. Az Egyezmény az elismerés különböző formáin nyugszik – ezek közé tartozik a hatalmi egyensúly elismerése is. Ez diplomáciai aktus, de nem csak jámbor érzelmeken, hanem józan kalkuláción is alapul.

Elismerés. Az Egyezmény államok és nemzeti közösségek közötti elismerési aktus. Az Ír Köztársaság elismerte Észak-Írország státuszát az Egyesült Királyságon belül, amennyiben az Egyezményben foglaltak megvalósulnak. Az Egyesült Királyság elismerte Írország népeinek jogát nemzeti önrendelkezésük gyakorlásához, mind egyetemesen, mind egyénileg. Megerősítette, hogy Észak-Írországnak joga van többségi jóváhagyással elszakadni, és egyesülni az Ír Köztársasággal. Az Ír Köztársaság elismerte az unionisták brit politikai identitását. Az Egyesült Királyság nemzeti kisebbségként, nem pusztán kulturális vagy vallási kisebbségként, és egy lehetséges jövőbeli ír többség részeként ismerte el az északi nacionalistákat. A két állam politikai szereplőként ismerte el azokat a paramilitárisokat, akik megszervezték a tüzszüneteket. Nem kötelezték őket megadásra a hatóságaik előtt, és hozzájárultak a bebörtönzöttek szabadon bocsátásához a szervezetek tüzszünetének biztosítása fejében. A tüzszünetet bejelentő paramilitárisok néhány kivétellel elismerték egymást. Az unionisták nacionalistákként, és nem pusztán katolikusként vagy kisebbségként ismerték el a nacionalistákat. A nacionalisták unionistákként, és nem pusztán protestánsként ismerték el az unionistákat. A nacionalisták és az unionisták elismerték a „másokat” – akik nem unionisták és nem nacionalisták. Az elismerés minden tekintetben hiánytalan: Hegel és Charles Taylor szívet melengetőnek találná a mai Észak-Írországot.²⁸

Hatalmi egyensúly. Az Egyezmény alapját képezi még a hatalmi egyensúly elismerése. Az 1985-ös Angol–Ír Egyezmény újabb, de végső soron termékeny holtponthoz vezetett. A republikánusoknak nem volt azonnali kilátásuk jelentős választási előrelépésre, és korlátozottnak bizonyult a „britek gyengítésére” szolgáló katonai kapacitásuk. A ’80-as évek végén, a ’90-es évek elejéig újrászerveződő lojalisták képesek voltak emelni az erőszak

²⁸ Az elismerés alapos tárgyalását lásd többek között: Erik Ringmar: *Identity, Interest and Action: A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War*. Cambridge, 1996. és Charles Taylor: *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton, 1992.

fenntartásának árát a republikánus választók körében. Az unionisták felismerték annak a korlátait, ha egyszerűen nemet mondanak, miközben a fejük fölött valósultak meg a brit vagy kormányközi kezdeményezések. Katonai és politikai holtpontra következett. A „fagyos felszín” alatt azonban voltak strukturális változások, melyekre John Whyte is kitért legutóbbi tanulmányában.²⁹ Ezek közé tartozott a nacionalisták nagyobb esélyegyenlősége és magabiztosága, és a demográfiai (így a választói) hatalmi egyensúly eltolódása a közösség között – ezek a változások együtt erősítették azt a tényt, hogy a nacionalistákat semmilyen politikai rendezés nem állíthatja vissza alárendelt helyzetükbe. John Hume és Gerry Adams kezdeményezése konstruktívan reagált erre az új holtpontra. Sok munkába került, míg kezdeményezésük meghozta gyümölcsét.

Az egyezség. Az Egyezmény lelke egy egyezség. A nacionalisták azért fogadták el, mert politikai, jogi és gazdasági egyenlőséget ígér nekik most, a jövőben pedig olyan intézményeket, melyekben erős érdekeltségük van, és lehetőségük nyílik az ír egyesítésre. Részt vesznek Észak-Írország kormányzásában, ahelyett, hogy őket kormányoznák az unionisták vagy a brit kormány. Ezt a kormányzati részvételt ráadásul olyan jövőbeli reformok ígéréssel kapják, melyek orvosolják a múltbeli közvetlen vagy közvetett diszkrimináció örökségét. A Sinn Fein és az IRA republikánusai olyan intézmények hosszú sorára válthatják a háborút, melyet sem megnyerni, sem elveszíteni nem tudtak, melyekben joggal állíthatják, hogy csak módszereik változtak, céljuk, a megosztottság eltörlése azonban nem.

Az Egyezmény nacionalista támogatottságát nem nehéz megérteni. Számukra ez nagyon jó kettős kimenetelű tét. De miért fogadta el az UUP és a lojalisták ezt a több mint konszociális alkut, ezt az egyezséget a nacionalista démmonnal? Tony Blair és Bill Clinton ígérete és látens fenyegetései, George Mitchell diplomáciája, és az összes párt bevonásával zajló tárgyalások nem magyarázzák elég meggyőzően, miért vezette David Trimble olyan útra a pártját, melyre legkevésbé sem akart rálépni, és ezek a tényezők az intelligenciáját sem ellensúlyozzák.

Meglátásom szerint az Egyezményt támogató unionistákat nem annyira az IRA hosszú háborúja, mint az Egyesült Királyság védelme és biztosítása érdekelte. Számításaik azt sugallták, hogy csak nagyvonalúsággal tudják már megnyerni a nacionalistákat az Egyesült Királyság számára, és megvédeni

²⁹ John Whyte: *Dynamics of Political and Social Change in Northern Ireland*. In *Northern Ireland and the Politics of Reconciliation*, Dermot Keogh és Michael Haltzel (szerk.) Cambridge, 1993. 103–116.

magukat a demográfiai hatalomban bekövetkező várhatóan földrengésszerű eltolódástól. Az unionisták most részt kaphatnak az önkormányzatból, megelőzhetik azt, hogy a brit kormány további egyezéseket kössön az ír állammal a fejük fölött, és van némi esélyük arra, hogy meggyőzzék az ír nacionalistákat, hogy egy újjáalakult Egyesült Királyság biztonságos hazát kínál nekik. Megkötötték az Egyezményt, hogy elhárítsanak valami rosszabbat.

Elképzelések. Az identitások és érdekek elismerése szükséges, de nem elégséges feltétele az alkotmányos rendezésnek. A tágan értelmezett vagy rugalmasan kifejtett elképzelések azonban szintén fontos szerepet játszottak az Egyezmény elkészítésénél. Fejlődésüket, elterjedésüket és hatásukat nehezebb nyomon követni, de ez nem jelenti azt, hogy a feladat kivitelezhetetlen. Az Egyezmény készítése során nyilvánvaló volt a megújult nyelv és politika tanulása – ugyanakkor érzékelhető volt a makacs politikai ellenállás a haldokló Major-kormány és az 1995–97-es dublini sovinizta szívárvány koalíció legfelső köreiből. Az elképzelések sok és sokféle elmétől származnak – politikusoktól, köztisztviselőktől, és számos nem hivatalos tanácsadótól. Alapvető fontosságú volt a konfliktus nemzeti alapokon – és nem a vallási szélsőségek vagy terrorizmus folyamánként – való definiálása. Ilyen váltás nélkül nem jöhetett volna létre az Angol–Ír Egyezmény, az 1995-ös Keretdokumentumok, és maga az Egyezmény sem. A máshol bekövetkező változások – a Hidegháború vége és ennek utóhatásai, a Dél-Afrikában és a Közép-Keleten zajló politikai változás – szele és nyoma helyi szinten is érezhető volt. A konfliktus okainak hagyományos magyarázatai egyre kevésbé hatottak a helyi szereplőkre – sokan nyitottak a kompromisszumok, és olyan politikai intézmények felé, melyek távolodást jelentettek a helyes kormányzás londoni vagy dublini elképzelésétől.

Az Egyezmény mint alku szépsége abban rejlik, hogy mind a nacionalistáknak, mind az unionistáknak jó okuk van felmérni annak erejéit, és úgy vélni, hogy hosszú távon igazuk van. Nem lehetnek biztosak az igazukban, ezért hajlandóak most erre az alapos rendezésre. De vajon, Yeats szavaival élve, „szörnyű szépség”-e ez? Elsorvad és meghal-e az Egyezmény, ha kiderül, kinek van igaza hosszú távon? Nem zárható ki a lehetőség, de ezért kifizetődő az Egyezmény felépítésének gondos tanulmányozása. Nem akármilyen konzociális modell ez, mint például a libanoni, amely a választói közösségekben végbemenő legapróbb demográfiai átalakulásra is érzékeny.

Mindkét blokk számára tartalmaz ösztönzőket az alkalmazkodásra, épp azért, hogy jövőképét valószínűbbé tegye: más szóval, mindkettőnek oka van kreatívan cselekedni az önbeteljesítő jóslatok alapján. A kettős védelmi

modell áldása, hogy enyhíti a fájdmát annak, aki tévedett a jövőt illetően. Az Egyezményben foglalt konföderációs és föderációs lehetőségek biztosítják, hogy, történjen bármi, mindkét nemzetközösség kapcsolatban marad az általa preferált nemzetállammal. Ráadásul az Egyezmény nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a pártok egy jövőbeli fordulat hatására hozzájáruljanak egy teljes brit és ír társuralsmi modellhez Észak-Írországnak és felette.

Természetesen számítani kell nehézségekre, de Észak-Írországnak új, bár kissé ingatag és kiegyensúlyozatlan kétnemzetű szupertöbbsége van. A parlament és végrehajtó bizottsága dolgozhat, és az észak sokféle népe összebékítésének mechanizmusává válhat. Nehézségek lesznek a költségvetés és a tágabb kormányprogram elfogadása körül, és a vaskalaposok vagy vasöklűek ezeknek a kihasználásában fognak reménykedni. Az ír történelem második protestáns hatalomátvételének és a militáns republikanizmus újbóli fel-támadásának kezelése nem könnyű feladat, de az Egyezmény még első születésnapja előtt sok mindent lehetetlenné tehet.

*Az átmenet politikája: valószínűtlen partnerek játszmái,
és a legalizmus kísértése*

Mielőtt az optimista kép testet ölthet, sok munkát el kell végezni. Az Egyezmény politikai megerősítéséhez el kell kerülni néhány rövid távú kísértést az előnyök maximalizálására és a játszmázásra. Az egyezmény közép-pontjában négy belső politikai erő áll – a történelmileg mérsékelt nacionalisták és unionisták közül az SDLP és az UUP, a mára mérsékelt republikánusok és lojalisták közül pedig a Sinn Féin és a PUP/UDP.³⁰ Az Egyezmény megtartásához ezeknek a politikai erőknek alapjaik megőrzése mellett informális koalíciós partnerként kell fellépniük. A rövidség érdekében most csak két ilyen lehetőséget fogok megvizsgálni.

Legnagyobb eséllyel az UUP fog a rövidtávú előnyökre és a játszmákra törekedni. Ebben a pártban okozta a legnagyobb szakadást az Egyezmény megalkotása. Szavazatokat veszített a „nem unionisták” javára, és elveszített további elégedetlenséget a saját platformján megválasztottak közül. Vezetői számára kísértést jelent, hogy újratárgyalják az Egyezményt a megvalósítás során. Ettől pártjuk újbóli megerősítését remélhetik, támogatást vonhatnak el

30 A mostani új elrendezésben nyolc kisebbség van: közülük öt támogatja az Egyezményt: a nacionalisták, a republikánusok, az „igen unionisták”, az „igen lojalisták” és a „mások”. Hárman vannak ellene: a „nem unionisták”, a „nem lojalisták” és a „nem republikánusok”. Az utóbbiak a marxisták kifejezésével élve „objektív reakciós szövetséget” alkotnak.

a „puha nemek” táborából az unionisták körében. Az UUP olyan Egyezményt szeretett volna, amely nagyrészt Észak-Írországon belül marad, és amelyben az SDLP-vel közösen kormányozták volna Észak-Írországot. Sokkal jobban szeretné Észak-Írországot a Sinn Fein formális részvétele nélkül kormányozni. Ennek következtében az UUP számára a legnagyobb kísértés egy olyan játszma, amelyben a leszerelés ügyét felhasználva megoszthatnák a híveik által párnacionalista blokknak tekintett tábor. Ha elérik a leszerelést, arra számíthatnak, hogy megosztják a Sinn Fein republikánus bázisát – és ezzel beérik; ha nem érik el a leszerelést, gondolhatják, hogy szabotálják az Egyezmény radikálisabb napirendi pontjait, ha sikerül megtartani a brit támogatást a leszerelés kérdésében. Az UUP számára a kísértés az, hogy utólagos tárgyalásokba bocsátkozzanak az Egyezményről, amit a vélt politikai gyengeségükkel súlyosbított opportunizmus motivál. Ennek a játszmának a jelei a mesterkélt „legalizmus”, az Egyezmény ellenséges és kicsinyeskedő értelmezése, a halogatás és kertelés, és a katasztrófa politika lesznek. Ismerősnek fognak tűnni a jelek.

A másik lehetőség a republikánusoké. A republikánusok számára szintén kísértést jelent majd egy másik fajta játszma. Ragaszkodhatnak és ragaszkodni fognak az Egyezmény minden betűjéhez, hogy fenntartsák választótáborukat és politikai stratégiájukat, még akkor is, ha ez a ragaszkodás nagy nehézségeket okoz informális partnereik, az UUP és az SDLP számára. Gondolhatják, hogy kettős kimenetelű tétjük van. Ha az UUP teljesíti az Egyezményt, az nekik jó; ha nem teljesíti, akkor a Sinn Fein olyan pozícióba kerülhet, hogy ezért az unionistákat terhelje a felelősség. A keményvonalas republikánusok számára az egyezmény megvalósításának elmaradása ürtügyet szolgáltathat a háború újrakezdésére. A puhább vonalások ezzel szemben úgy érvelhetnek, hogy az erőszakhoz való visszatérés csak akkor szankcionálható, ha az első katonai akcióért a kormányzati vagy a lojalista erők tehetők felelőssé, és sok puha vonalú úgy vélné, hogy a republikánusok több választót nyernének Észak-Írországon és a köztársaságban is, ha a halott Egyezmény minden tekintetben alkotmányos ellenzékéként lépnének fel. Ironikus módon a Sinn Fein számára is kísértés a kemény legalizmus – az UUP-vel kötött szerződés minden betűjének számon kérése, az Egyezményt életre hívó informális politikai koalíció kockáztatásával.

Ennek az alkotmányos és kon/föderációs egyezménynek az életben maradásához ezért három dolog szükséges. Egyrészt azonnali, mindennapos, alapos és folyamatos felügyeletre van szükség brit és ír részről annak érdekében, hogy az Egyezmény megvalósuljon, még mielőtt áldozatul esne egy dublini

bíróság alkotmányos időzített bombájának. Bár a köztársaság népszavazásának eredménye alapján az Ír Kormány beiktathat néhány halasztást az Egyezményt beteljesítő szerződések megvalósításába – és ezzel elindíthatja Alkotmánya 2. és 3. cikkének tervezett módosításait – a Legfelsőbb Bíróság valószínűleg úgy vélekedik, hogy az ír polgárok szándékával nem összeegyeztethető az északi parlament és az Észak–Déli Miniszteri Tanács felállításának határozatlan ideig történő elhalasztása. A két kormánynak a retorikai fogásoktól a politikusok fizetéséig és költségvetésükig minden rendelkezésre álló eszköz fel kell használnia az ilyen rendezetlen jogi helyzet elkerülésére. Másrészt a haladás érdekében azonnal véget kell vetni annak az észak-ír hivatal tisztviselői által hangoztatott látszólagos magasabb közigazgatási elvnek, mely szerint az Egyezmény jelentésével és az Egyesült Királyság törvényeiben elfoglalt helyével kapcsolatos összes vitát közösségek közti jóváhagyási eljárás útján kell eldönteni. Ha ez a tétel hivatalos bölcsességgé válik, legalizmusra fogja csábítani azokat a pártokat, akik folyamatos kísértést éreznek az Egyezmény újratárgyalására. Harmadszor, a siker érdekében nagyobb elfogadásra van szükség az informális koalíciós partnerek körében különösen az UUP és a Sinn Fein köreiből, így hosszú távon többet nyerhetnek azon, ha nem keresik a maximális rövid távú előnyöket a másik nehézségei árán, és a sajátjuk túlhangsúlyozásával. Gondolnuk kell arra, hogy az északi parlament választását nem kell 2002 előtt megtartani. Ezeknek a feltételeknek az előnyei láthatóvá válnak, ha megoldódik két válság. Az egyik a jelenlegi válság, mely a leszereléshez és a kormányalakításhoz kötődik; a másik a rendőrségi reform széles körben megelőlegezett jövőbeli válsága. Ha ezek nem oldódnak meg, olyan rendezetlen alkotmányos és rendőri helyzet áll elő, mely szükségessé teszi egy új, az összes eddigi Egyezményt eltörlő Egyezmény elkészítését. Ennek nem feltétlenül kell bekövetkeznie. Ha meg kell tenni ezeket a dolgokat, jobb minél gyorsabban megtenni őket.

1. FÜGGELÉK

Viktor d’Hondt rejtélyes belfasti ténykedése

Az egyszerű eljárás kihívására a legjobb válasz Viktor d’Hondt, hogy egy híres belgát említsünk. Matematikus volt, és kidolgozott egy arányszámítási módszert, melyet számos célra, többek között az Európa Parlament politikai hivatalainak az egyes pártok mandátumainak arányában történő elosztásánál alkalmaznak. A módszer iteráción alapul, egy egyszerű osztósor (1, 2, 3 stb.) alkalmazásával. Ilyen szabályokra azért van szükség, mert a parlamenti tagok hányadával dolgozni kényelmetlen. Az alábbi táblázat szemlélteti, hogyan működik az elosztás, feltéve, hogy az egyes pártok a 2. táblázatban (fent) látható mandátumokkal rendelkeznek, és minden párt hajlandó és jogosult elfogadni a mandátumait. A legnagyobb számú mandátummal rendelkező párt, az UUP kapja az első minisztériumot, azután mandátumainak számát el kell osztani 2-vel. Azután megkeressük a második legnagyobb számú mandátumot, ami az SDLP-é, és ők kapják a második minisztériumot. A 3. táblázatban 10 minisztériumot osztottunk el. Az M oszlopokban szögletes zárójelben található számok jelzik, milyen sorrendben nyerik el a pártok a választott minisztériumokat, az S oszlop pedig azt mutatja, hány mandátuma van az adott pártnak az elosztás egy-egy szakaszában (3. táblázat).

Ebben a forgatókönyvben az unionisták öt minisztériumra jogosultak (3 az UUP és 2 a DUP részéről), és a nacionalisták is ötöt kapnak (3-at az SDLP, és 2-t az SF). Ha viszont az első Miniszter és a helyettes első miniszter úgy döntött volna, hogy csak hat minisztériumra van szükség, hármat kapnának az unionisták (2-t az UUP, és 1-et a DUP) és hármat a nacionalisták (2-t az SDLP, és 1-et az SF). Ha hét minisztérium mellett döntöttek volna – ezt szerették volna elérni az unionisták a tárgyalásokon –, négy unionista és három nacionalista minisztérium lenne. Mi történik, ha a DUP nem foglalja el a minisztériumokat, mert nem fogadja el a hivatallal járó kötelezettségeket? Az eredményt az alábbi táblázat mutatja. Ha tíz minisztérium lesz, az UUP eggyel több minisztériumot nyer el, és a szövetség is nyerne egy minisztériumot. A nacionalistáknak ugyanannyi minisztérium jutna, mint korábban, de javulna a helyzetük a válogatás sorrendje miatt (4. táblázat).

Egyetlen fontos kétértelműség van az Egyezményben a d’Hondt-szabály alkalmazásának módjával kapcsolatban. Két lehetőség van. Az egyik, hogy az első és helyettes első miniszterek számítanak-e a minisztériumok

3. táblázat. A minisztériumok megoszlása (feltéve, hogy minden párt él a jogával)

	UKUP		DUP		PUP		UUP		APNI		NIWC		SDLP		SF	
	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi
1	5	-	20	[3]	2	-	28	[1]	6	2	-	24	[2]	18	[4]	
2			10	[7]			14	[5]				12	[6]	9	[9]	
3			6,6				9,3	[8]				8	[10]	6		
4			5				7					6		4,5		
Összes			20	2			28	3				24	3	18	2	

4. táblázat. A minisztériumok elosztása (a DUP bojkottja vagy kizárása esetén)

	UKUP		DUP		PUP		UUP		APNI		NIWC		SDLP		SF	
	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi	Ma	Mi
1	5	-	20	n/érv.	2	-	28	[1]	6	[10]	2	-	24	[2]	18	[3]
2			10	n/érv.			14	[4]					12	[5]	9	[7]
3			6,6	n/érv.			9,3	[6]					8	[8]	6	
4			5				7	[9]					6		4,5	
Összes			20	n/érv.			28	4					24	3	18	2

Magyarázat: Ma = Mandátum, Mi = Minisztérium

elosztásánál, a másik, hogy nem. Ha beleszámítanak, akkor a fenti példában az UUP 27 mandátummal, az SDLP pedig 23 mandátummal kezdi az elosztást. Néhány lehetséges forgatókönyvben ennek a módszernek fontos következményei lehetnek, melyek segítik a többi pártot. De ha nem számítanak, és úgy gondolom, hogy ez a szöveg legésszerűbb olvasata, akkor az elosztás a fenti példa szerint zajlik.

A bizottsági elnöki és helyettes elnöki tisztségek elosztásánál szintén a d'Hondt-szabályt kell alkalmazni. Úgy lenne igazságos, ha a miniszterek számának kivonása után kapott mandátumszámokat használnák az egyes pártok esetében, de az Egyezmény ebben a tekintetben nem ad egyértelmű választ. Nem tiszta az sem, hogy az összes bizottsági tisztség elosztásánál a d'Hondt-szabályt kell-e alkalmazni. Feltételezésem szerint ez fog történni – ebben az esetben nem minden bizottság lesz unionista többségű.

Az UUP és az SDLP provizórikusan hozzájárult a helyettes miniszteri posztok kialakításához – feltehetően ezeket is a d'Hondt-szabály alapján fogják elosztani. Ebben az esetben minden nagyobb Egyezmény-párti párt tagjainak többsége „nyerhet” valamit – ami csak segíthet az Egyezmény megszüntetésében, és álláspontjuk megváltoztatására fogja ösztönözni az ambiciózus Egyezmény-ellenes parlamenti tagokat. Ez azt is jelenti, hogy az új parlamentben a tagoknak várhatóan csak egy kis része engedheti meg magának, hogy a Westminsterből ismert klasszikus ellenséges parlamenti vitákba bonyolódjon. Talán ez is használni fog.

1. MELLÉKLET

Hogyan fog működni a parlament,
és mik lesznek az össz-közösségi szavazás szabályai?

A parlament és a kormány teljes törvényes hatáskörrel fog rendelkezni a gazdasági fejlődés, az oktatás, az egészségügy és szociális ellátás, a mezőgazdaság, a környezetvédelem és a pénzügy terén (beleértve az észak-ír közszolgálatot is). A parlament egyezség alapján bővítheti ezeket a funkciókat; és szintén egyezség alapján, az államtitkár és a westminsteri parlament jóváhagyásával, a parlament törvényben új funkciókat is beiktathat. Ha tehát a parlament jól működik, lehetséges a lehető legnagyobb mértékű önkormányzat; és előállhat egy olyan rendszer, melyben az államtitkár és Westminster automatikusan jóváhagyja a parlament által közösségi jóváhagyással hozott törvényes intézkedéseket. Nyitva áll az út egy olyan jövő előtt, melyben az állami politikát

Írország északi és déli felében egyaránt közvetlen brit miniszteri részvétel nélkül alakítják – bár a brit költségvetési hozzájárulás kulcsfontosságú lehet addig, amíg Észak-Írország az Egyesült Királyság része marad.

A parlament tagjai kötelesek magukat „nacionalistaként”, „unionistaként” vagy „mások”-ként meghatározni. Ez a szabály nehéz kérdés elé állítja a középosztálybeli Szövetség Pártot, és más össz-közösségi pártokat, köztük az Észak-Ír Női Koalíciót, melyek képviselői helyhez jutottak az új parlamentben. Ha unionistaként jelölik meg magukat, növelik a mérsékelt unionisták számát a parlamentben, de ez azzal a kockázattal jár, hogy elveszítik néhány katolikus szavazójuk támogatását. Ezzel szemben, ha „mások”-ként jelölik meg magukat, kisebb súllyal szerepelnek a parlamentben bizonyos kritikusszavazásoknál, és elveszíthetik néhány protestáns szavazójuk támogatását. A jelenlegi parlamentben a „mások” kategóriát választották, de később megváltoztathatják besorolásukat.

A parlament a többségi szabály alapján „rendes törvényeket” hozhat, de lehetőség van arra, hogy a kisebbség, vagyis a 108 parlamenti tagból 30 speciális eljárást kezdeményezzen. A közösségek együttes hozzájárulását igénylő „kulcsfontosságú döntésekről”, vagyis a vitás törvényekről, köztük a költségvetésről azonban automatikusan ilyen speciális eljárással szavaznak. Erre két szabályt dolgoztak ki.

Az első a „párhuzamos jóváhagyás”. Ebben az esetben egy javaslat elfogadásához a jelenlévő szavazók parlamenti többsége mellett mind az unionisták, mind a nacionalisták többségi jóváhagyására szükség van. A 2. táblázat adatai, melyek az 1998. júliusi választáson elnyert mandátumok számát mutatják blokkonként, azt jelzik, hogy a párhuzamos jóváhagyáshoz az összes képviselő jelenlétében 22 nacionalista és 29 unionista támogatására van szükség a parlamenti többség mellett. A második szabály a „súlyozott többség”. Ebben az esetben a jelenlévő szavazók 60 százalékának a támogatása szükséges, ez az összes képviselő jelenlétében 65 képviselőt, vagy az elnök kizárásával 64 képviselőt jelent. Szükséges még a nacionalista képviselők 40 százalékának, és az unionista képviselők 40 százalékának a támogatása. A 2. táblázat adatai alapján ennél az eljárásnál legalább 17 nacionalista, és legalább 24 unionista jóváhagyása szükséges. A táblázatból kiderül még, hogy az összes nacionalista (42) és a szükséges legkisebb számú unionista (24) együttes támogatása elegendő a parlamenti többséghez (65) az ilyen szavazással hozott intézkedések esetében. A számokat tekintve nagyon valószínűnek tűnik az is, hogy az első Parlamentben az Egyezmény-párti mérsékelt unionisták érzelkenyek lehetnek az Egyezmény-ellenes unionisták erős nyomására. Akár úgy is

dönthetnek, hogy nem vesznek részt a párhuzamos jóváhagyás szabályához szükséges túlnyomóan nacionalista szupertöbbségben. De a parlament ki van párnázva. Végül is David Trimble talpon maradhat, és még hat párttagja elvesztésével is megnyerheti a közösségek életképes arányú többségét – amennyiben biztos lehet a PUP támogatásában (ami valószínű), és amennyiben nem zavarja a Sinn Fein támogatása (ami egyértelműen jóval kellemetlenebbül érintené).

Az össz-közösségi szabályok létfontosságúak, következményeik azonban nem teljesen kiszámíthatóak. A törvény értelmében először a párhuzamos jóváhagyási eljárást kell megpróbálni, azután alkalmazható a súlyozott többség eljárás. Ezt azonban akkor kell tisztázni, amikor az átmeneti Parlament dönt az eljárás szabályairól – össz-közösségi jóváhagyással! Az össz-közösségi szabályok működése nem csak a pártok képviseleti arányán múlik, hanem azon is, hogy mennyire fegyelmezettek a pártok a Parlamentben – az UUP fegyelmeivel és egységével kapcsolatos széles körben hangoztatott félelmek jelzik ennek a ténynek a közismert voltát.

Az egyes miniszterek által vezetett tárcákat parlamenti bizottságok fogják felügyelni. A bizottsági elnökök és helyettes elnökök posztjait szintén a d'Hondt-szabály alapján osztják el. Az egyes bizottságoknak jóvá kell hagyniuk a hatáskörükbe tartozó új törvényjavaslatokat, melyeket a miniszterek benyújtanak, és a bizottság maga is tehet törvényjavaslatokat. Ennek következtében az a bizottság, melyben más pártok vannak többségben, megakadályozhatja egy határozott miniszter törvényhozó kezdeményezéseit; és kezdeményezhet a miniszternek nem tetsző törvényeket – bár az ilyen javaslatok sikere az össz-közösségi speciális eljárásoktól függ!

Fordította: *Kéri Rita*