

Dlouhý Velký pátek: konsocionalismus a mírový proces v Severním Irsku, 1973–1998

HYNEK MELICHAR

The Long Good Friday: Consociationalism and the Northern Ireland Peace Process 1973–1998

Abstract: This article deals with the 1998 Good Friday Agreement—currently the key and primary document for the internationalised peace process in Northern Ireland—signed by representatives of the British and Irish governments, and representatives of the Northern Irish communities. It tries to prove the significance of this document for the peace process, as well as its consociational character. Based on an analysis of the Agreement, it concludes that it is almost entirely compatible with the principles of consociational democracy set out by US political scientist Arend Lijphart. The article further argues that the consociational model is suitable and advisable for Northern Ireland, indicating the significance of internationalisation for the resolution of the conflict. To better understand the peace process, the article outlines the general character of the conflict: the causes of its emergence and their influence on its development. It then summarises the peace initiatives before 1998, the confluence of which later became a significant basis for the Good Friday Agreement. Finally, the article outlines the actual (post-agreement) situation in Northern Ireland, up to the important IRA statement on the halting of the armed campaign from July 2005, followed by complete decommissioning. Finally, the article reviews to what extent the principles of the Good Friday Agreement are being fulfilled.

Key words: Northern Ireland, peace process, Good Friday Agreement, consociationalism, ethnic conflict, conflict resolution.

Dne 16. července 2005 došlo v mírovém procesu v Severním Irsku k významnému pokroku. Prohlášení IRA, oficiálně ukončující ozbrojenou kampaň a vyjadřující oddanost výhradně mírovým politickým prostředkům boje, následované oficiálním potvrzením zničení celého zbrojního arzenálu v září 2005, opět rozpochybovalo mechanismy, ukotvené ve Velkopáteční dohodě z roku 1998, jež představuje dosavadní vrchol mírového procesu a klíčový dokument pro vyřešení dlouhodobého konfliktu. Cílem této statí je seznámit odbornou i laickou veřejnost s tímto dokumentem a dokázat jeho konsociační povahu. Problematikou konfliktu v Severním Irsku (a Irsko obecně) se zabývám již několik let, přesto sledávám, že v českém prostředí absentuje jakákoli obsáhlejší práce na toto téma. Rozhodl jsem se proto přispět k výzkumu tématu touto statí.

„Jestliže systém fungování Irské republiky můžeme pochopit za pomoci »standardních« analytických metod užívaných politology, nelze to samé se stejným přesvědčením říci o Severním Irsku.“ (Collins – Cradden, 2001, s. 108.) Vzhledem k radikálním metamorfózám severoirského politického uspořádání v průběhu jednoho století, kdy se po padesátileté

nepřetržitě vládě jedné politické strany a po obdobích přímé správy z Londýna aktéři mírového procesu snaží zavést v zemi prvky konsenzuální demokracie, je třeba zvolit zcela specifický metodický přístup. Jako analytický rámec poslouží klasická teorie konsociační demokracie (tedy takové formy demokratického zřízení, jež je svým konsenzuálním charakterem vhodná pro vnitřně segmentované společnosti), jak ji stanovil americký politolog Arend Lijphart (*Lijphart, 1977; Lijphart, 1984; Lijphart, 1999*). Zčásti článek vychází také z metody statistické datové analýzy a z osobní zkušenosti (Severní Irsko jsem osobně navštívil na jaře roku 2004).

Článek se pokusí dokázat dvě hypotézy. Za prvé, reálný význam Velkopáteční dohody pro mírový proces v Severním Irsku, jenž se projevil již za necelé jedno desetiletí od jejího podpisu. Bude argumentovat tím, že principy dohody a procesu, který ji obklopoval, se projeví v dlouhodobé perspektivě jako reálné. Druhou hypotézou, již se práce pokusí dokázat, je konsenzuální (konsociační) charakter internacionalizovaného mírového procesu jako celku (v němž důležitou roli kromě Irské republiky a Velké Británie sehrály rovněž Spojené státy) na pozadí argumentu, že internacionalizace konfliktu výrazně napomohla procesu jeho řešení. Tento proces vrcholil v roce 1998 podpisem mezinárodní Velkopáteční dohody mezi představiteli britské a irské vlády a zástupci severoirských komunit. Dohoda je výsledkem (a současně závazkem) úzké mezinárodní spolupráce Irska, Velké Británie a USA, stejně jako mezistranických jednání v Severním Irsku. Řeší nejen nové uspořádání v Ulsteru, ale má též výraznou mezinárodní dimenzi a upravuje irsko-britské vztahy. Práce dokáže, že nové politicko-institucionální uspořádání Severního Irska navržené Velkopáteční dohodou je s dispozicemi Lijphartova teoretického modelu téměř zcela kompatibilní, a tak představuje vrchol konsociačního (konsenzuálního) procesu. Poukáže rovněž na konsenzuální charakter nově ustavených mezinárodních institucí, upravujících vztahy Irska, Severního Irska a Velké Británie. A konečně, práce se pokusí dokázat, že konsociační model je pro situaci v Severním Irsku nejlepším možným řešením a že je v jeho podmínkách (ovšem v delším časovém horizontu) aplikovatelný. Současně upozorní na jednoznačnou výhodnost konsociačního modelu pro Severní Irsko oproti většinovému (westminsterskému) typu demokracie, uplatňovanému na celobritské úrovni.

V českém prostředí neexistuje jediná komplexnější práce či studie, zabývající se problematikou Severního Irska. Výjimku představují pouze sporadické články v českých politologických časopisech, jako je *Mezinárodní politika* (například článek Jana Karlase *Role USA v ulsterském mírovém procesu* z roku 2000) či *Politologický časopis* (článek Evy Sobotkové *Velkopáteční dohoda: příslib míru v Severním Irsku* z roku 2000). Jedinou monografií na toto téma, jež v českém překladu vyšla, je kniha Brendana O'Briana *Dlouhý boj: IRA a Sinn Féin* (2003), jež se soustředí především na problematiku Irské republikánské armády a na extrémní politickou stranu Sinn Féin. V zahraničí (zejména v Irsku, ve Velké Británii a v USA) je oproti tomu výzkum severoirského konfliktu velmi rozvinutý. Zahraniční práce pokrývají široké spektrum dimenzí severoirského mírového procesu a přicházejí s celou řadou vědeckých přístupů. Při sestavování článku jsem se snažil vycházet z různých zdrojů, pokrývajících co nejširší názorové spektrum, abych tak zachoval co největší názorovou vyváženost výzkumu. Také z tohoto důvodu jsem dal přednost studiu primárních pramenů (zpravidla povahy dohod) v originálním znění.

Pro pochopení reálné podstaty konfliktu je důležité znát příčiny jeho vzniku, které objasní první kapitola. Druhá kapitola se čtenáři pokusí přiblížit skutečnou povahu severoirského konfliktu, jež je často mylně vykládána. Třetí kapitola stati čtenáře stručně seznámí s mírovými iniciativami, které Velkopáteční dohodě předcházely, přičemž každá z nich představuje neoddelitelnou součást výsledné mozaiky. Předmětem čtvrté kapitoly je analýza Velkopáteční dohody v rámci teorie konsociační demokracie, jež se pokusí dokázat hypotézu vytyčenou výše. Pátá kapitola nastiňuje obraz aktuální („postdohodové“) situace v Severním Irsku, včetně prohlášení IRA z července 2005, na jehož základě potvrdí význam Velkopáteční dohody pro severoirský mírový proces.

POČÁTEK A PŘÍČINY KONFLIKTU

Neil Collins a Terry Cradden správně poznamenávají, že „*kořeny problémů v Severním Irsku lze vystopovat v proměnlivosti úspěchu [britské – pozn. aut.] koloniální politiky v Irsku*“ (Collins – Cradden, 2001, s. 112). Velká Británie skutečně nese rozhodující díl odpovědnosti za genezi a rozvoj konfliktu. Její koloniální politika vůči irskému ostrovu, především pak osidlování severní části ostrova protestanty a obecná preference severu jako průmyslové zóny, připravila podmínky pro konfliktní situaci původního etnika a nově přichozích osadníků. „*Tradiční britská politika k Severnímu Irsku sledovala rozšíření vlivu v Irsku jako celku.*“ (Coakley, 2001, s. 8.) V době celosvětové dekolonizace, která začala právě vyhlášením autonomie Irsku na Velké Británii, představovaly úzké vazby protestantů ze Severního Irsku na Spojené království rozhodující argument pro zachování této oblasti v rámci Velké Británie.

Přestože kořeny etnonacionalistického konfliktu v Severním Irsku přesahují dvacátá léta 20. století,¹ k otevřenému propuknutí násilného konfliktu v současné podobě došlo až po tvrdém potlačení několika katolických mírových hnutí za zrovnoprávnění v letech 1968–1972. Na rozdíl od dřívějších organizací sdružení nezpochybňovalo zákonnost existence Severního Irsku. Jeho požadavky směřovaly k odstranění systematické diskriminace katolické menšiny prakticky ve všech oblastech politického, sociálního a ekonomického života.

Je nutné si uvědomit, že na počátku konfliktu proti sobě nestály odlišné koncepce politické příslušnosti Ulsteru ke Spojenému království, respektive k Irské republice. Šlo o zrovnoprávnění katolické menšiny, která byla prakticky po celou dobu existence Severního Irsku vyloučena z jakéhokoli podílu na moci na všech úrovních státní správy. „*Tento trend byl podporován rozdílnou ekonomickou zkušeností obou komunit v Severním Irsku a odděleným systémem vzdělávání, s nímž souviselo oddělené bydlení i oddělené zaměstnání.*“ (Hayes, 1997, s. 19.) Hnutí za občanská práva je třeba zasadit do kontextu obdobných hnutí za práva menšin, která se v šedesátých letech 20. století objevila prakticky po celém světě.

Pokojné demonstrace byly krutě potlačovány Královskou ulsterskou policií (*Royal Ulster Constabulary* – RUC). Policie se stala nedílným aktérem konfliktu. Násilný postup RUC i její indiference při protestantských útocích na katolické demonstrace značně zostřily situaci. S ohledem na skutečnost, že šlo o ryze prounionistický sbor, však její chování nepřekvapuje. O to tragičtější byla přímá intervence britské armády v lednu 1972, kdy při tzv. „*krvavé neděli*“ britští vojáci zastřelili 13 demonstrantů. Zásah v lecčems připomínal nepromyšlené krvavé zásahy bitevních vojsk proti irským nacionalistickým bouřím na počátku 20. století. Angličtina v této souvislosti používá výraz „*over-reaction*“, jenž lze nejlépe přeložit jako „*přehnaná reakce*“. Historie irské otázky ukazuje, že „*over-reaction*“ představuje dlouhodobý problém britské politiky vůči irskému ostrovu.

Právě neadekvátní zásahy ulsterských policejních jednotek a britských vojsk, včetně internací (to jest věznění osob podezřelých z činnosti v polovojenských skupinách bez řádného soudu), posloužily Irské republikánské armádě (*Irish Republican Army* – IRA) jako vítaná záminka k obnovení násilné akce. „*Tak jako v roce 1916, když vypuklo Velikonoční povstání, které se stalo základním kamenem moderního irského republikanismu, tak i v 60. letech vznikaly ofenzivní snahy IRA na podnět protestantských jednotek.*“ (Voštinár, 2002, s. 23.) Tato paramilitární republikánská skupina vyhlásila ozbrojenou strategii „*Pryč s Brity*“, a tak oficiálně zahájila nejtragičtější část své kampaně. K útokům docházelo nejen na území Severního Irsku, ale i v Anglii. Logickým důsledkem byly pak protiakce lojalistických polovojenských skupin, čímž započal neustávající řetězec akcí a reakcí, který je známý i z jiných dlouhodobých konfliktů (například z konfliktu izraelsko-palestinského). S výjimkou několika krátkých období relativního příměří fungoval tento princip v Severním Irsku až do druhé poloviny devadesátých let. Přelom šedesátých a sedmdesátých let a krvavou odpověď na katolické demonstrace lze proto považovat za promarně-

nou historickou šanci trvale urovnat situaci v Severním Irsku, a tak zabránit otevřenému propuknutí konfliktu. Neschopnost liberálního křídla unionistů přesvědčit své tradiconalistické kolegy k větším ústupkům, jakož i neadekvátní postup ulsterské policie a krvavé zásahy britské armády představují nejvýznamnější faktory, které konflikt fakticky zaktivizovaly. Nelze přehlédnout, že současný rozměr dali konfliktu do značné míry unionisté a britská vláda. Neustálý, až panický strach radikálních unionistů o setrvání v unii s Velkou Británií situaci ještě přiosťuje. „*Nikdy se nezbavili strachu, že jednoho dne se je ohromná katolická Irská republika pokusí pohltnit, či anektovat.*“ (Wilkinson, 1987, s. 111.)

Události let 1968–1972 představují kritický mezník. IRA operuje již od anglo-irské války z dvacátých let 20. století a její působení přesahuje existenci autonomního Severního Irsku. K dílčím násilnostem mezi příslušníky katolické a protestantské komunity dochází též od dob před vznikem státu. Nikdo však nepochybuje o tom, že převratná léta 1968/1969 odstartovala „*Troubles*“ (Potíže), jak obyvatelé Severního Irsku konflikt eufemisticky nazývají, v té podobě, v jaké je známe dodnes. Ústředním tématem nebylo rozdělení Irsku, ale zrovnoprávnění katolické menšiny. Pro pochopení budoucích událostí je třeba mít skutečnosti uvedené v této kapitole na paměti. Martin Mansergh výstižně shrnuje příčinu geneze konfliktu: „*Vyhliídka, že unionistická hegemonie bude posílána a že nacionalisté v mnoha ohledech zůstanou občany druhé kategorie i přes evidentní selhání unionistického státu, stačila na to, aby dovedla část nacionalistické populace k rozhodnutí, že demokratický proces byl neúspěšný a že nastal čas pro tradiční ozbrojené východisko, k řešení, jež nebylo na severu nikdy předtím systematicky vyzkoušeno a které by dokončilo úkol, započatý v letech 1916–1921.*“ (Mansergh, 1995, s. 148.) Včasné neřešení konfliktní situace v době jejího vzniku ztížilo pozdější pokusy o mírové řešení. Na základě získaných poznatků se další kapitola pokusí definovat obecný charakter severoirského konfliktu.

OBECNÝ CHARAKTER KONFLIKTU

Chceme-li analyzovat význam Velkopáteční dohody v souvislosti se severoirským mírovým procesem, je třeba nejprve pochopit reálnou povahu konfliktu. Ta je bohužel často chybně vykládána. Severoirský konflikt není primárně konfliktem náboženským, jak je obvykle, především médií, mylně uváděno. Podstatou rozepře je teritoriální a politická příslušnost šesti severoirských hrabství známých jako Ulster k Velké Británii, respektive k Irské republice, a rozdělení irského ostrova. Toto vidění je nejběžnější, ale také příliš zjednodušující. Takto podstatu konfliktu spatřují radikální lojalisté a republikáni, reprezentovaní polovojskými skupinami, které hrají v současném konfliktu nejvýraznější úlohu. Jak je vysvětleno na následujících stránkách, původní impulz k otevřeným nepokojům nevzešel z důvodu nespokojenosti katolické menšiny se setrváváním v unii s Velkou Británií, nýbrž jako reakce na diskriminační politiku unionistických vlád. V důsledku toho je konflikt vícerozměrný.

Označit severoirský konflikt jako čistě etnický je taktéž problematické, neboť kromě irských nacionalistů (republikánů) a probritských unionistů (lojalistů) jsou v rozepři zainteresováni i další aktéři – vláda Irské republiky, vláda Spojeného království, policejní složky a britská armáda. V souvislosti se severoirským konfliktem moderní vědci nejčastěji používají označení etnonacionalistický (*ethnonationalism*). „*Od šedesátých let, kdy Walker Connor tento termín vymyslel, posloužil etnonacionalismus jako zásadní vysvětlení politického konfliktu v etnicky rozdělených společnostech.*“ (Hayes – McAllister, 1999, s. 30.) Právě to je i případ Severního Irsku. Jde o politický konflikt (politická příslušnost k Velké Británii versus příslušnost k Irské republice) v etnicky rozdělené společnosti (původní irské obyvatelstvo versus britští osadníci). Pro postižení obecného charakteru severoirského konfliktu se proto jako nejvhodnější zdá termín etnonacionalistický konflikt.

Náboženská segregace hraje v konfliktu roli sekundární, přesto je jí jako jednomu z nejvýraznějších faktorů, odlišujících obě zainteresované komunity, nutné připsat určitý význam. Víra zde funguje jako nejvýraznější prvek sdílení společné identity a pevného sek-

tářského rozdělení. „*Pro nacionalisty (republikány) je sektářství nedílnou součástí moci státu – v Severním Irsku protestantský stát aktivně a nevyhnutelně diskriminuje na sektářském základě ty, jejichž loajalita je podezřelá.*“ (Logue, 1993, s. 3.) V teorii je protestantismus (odvozený od britského státního náboženství) součástí doktríny unionismu, stejně jako je katolická víra (odvozená od silné pozice katolické církve v Irsku) spjata s nacionalisty. Toto rozdělení neplatí však stoprocentně. Historie zná případy jak protestantských nacionalistů, tak i katolických unionistů. Druhý případ je však vcelku logicky častější. „*Průzkumy veřejného mínění vždy ukazovaly, že významný počet katolíků souhlasí se sevráním v unii s Velkou Británií.*“ (Collins – Cradden, 2001, s. 113.)

V souvislosti s konfliktem v Severním Irsku se navíc používá zvláštní termín „dvojí menšina“. Katolíci (pro zjednodušení použijí rozdělení na katolíky a protestanty) jsou menšinou v Severním Irsku, protestanti na irském ostrově. Katolíci jsou tedy v této souvislosti jakousi politickou menšinou, zatímco protestanti minoritou geografickou. Tato skutečnost činí severoirský konflikt ještě specifičtějším v případné komparaci s jinými etnonacionalistickými konflikty.

V důsledku okolností vzniku konfliktu (uvedených v předchozí kapitole) nelze opomenout též výraznou sociální dimenzi konfliktu. Dynamika severoirského konfliktu je podobně jako v případě mnoha dalších etnonacionalistických konfliktů ovlivněna konkrétní socioekonomickou situací. Ulster přestal být pro Velkou Británii preferovanou průmyslovou zónou, což se projevilo nárůstem nezaměstnanosti a poklesem životní úrovně. Bylo proto zřetelné, že při řešení konfliktu nelze tuto socioekonomickou dimenzi konfliktu opomenout.

Severoírský konflikt je v důsledku uvedených faktů povahou vícedimenzionální (pluralitní). Stojí proti sobě nacionalisté (radikálnější nacionalisté se nazývají republikány) a unionisté (radikálové jsou označováni jako loajalisté); polovojskové skupiny obou komunit, které často jednájí v rozporu se svými politickými partnery; nacionalisté a britská armáda, popřípadě policie; etničtí Irové a etničtí Britové. „*Dalším modelem severoirské politické konstrukce jsou dvě skupiny, uzavřené v oboustranném podezření a s antagonismem, hledající podporu u mateřských skupin, v případě protestantů v Londýně, v případě katolíků v Dublinu.*“ (Hayes, 1997, s. 15.) Sami republikáni nepovažují konflikt za rozepři unionistů a nacionalistů, nýbrž republikánů a britské armády (vlády). Rozdíl je potřeba spatřovat též v přístupu běžného obyvatelstva, jež se s násilným konfliktem do značné míry neztotožňuje a je jím naopak vyčerpané, jakož i v přístupu politických stran a polovojenských skupin.

Od 80. let 20. století, kdy Velká Británie poprvé uznala nutnost rovného podílu Irské republiky na řešení konfliktu, můžeme hovořit o internacionalizaci konfliktu, jíž ještě prohloubil aktivní vstup Spojených států do mírového procesu v devadesátých letech. Je nepochybné, že internacionalizace konfliktu (respektive mírového procesu) rozhodujícím způsobem přispěla k pozitivnímu výsledku jeho řešení.

Shrneme-li výše uvedené poznatky, můžeme konflikt v Severním Irsku charakterizovat jako internacionalizovaný pluralitní etnonacionalistický teritoriální konflikt v silně polarizované a segmentované společnosti. Následující kapitola se pokusí kriticky zhodnotit vývoj mírového procesu mezi léty 1973–1998, kdy postupně docházelo k utváření zásadních předpokladů a principů, z nichž vzešla Velkopáteční dohoda.

PŘEHLED MÍROVÝCH INICIATIV PŘED ROKEM 1998

V kontextu severoirského konfliktu před Velkopáteční dohodou hovoříme o několika významnějších mírových iniciativách, které pozvolna, každá svým způsobem, přispívaly k vitalitě a pohybu mírového procesu. V rozmezí prvních dvaceti let od propuknutí „*Troubles*“ (1972–1992) se objevují pouze dvě významnější mírové iniciativy – dohoda ze Sunningdale z roku 1973 mezi britskou a irskou vládou a designovanou výkonnou správou Severního Irsku, považovaná za prototyp Velkopáteční dohody, a Anglo-irská do-

hoda, podepsaná v roce 1985 britskou ministerskou předsedkyní Margaret Thatcherovou a irským *taoiseachem*² Garretem FitzGeraldem. Žádná z těchto iniciativ neměla však potenciál konflikt komplexně řešit. Esencí obou dohod je pouze koordinace přístupů vlád Velké Británie, Irské republiky a představitelů hlavních proudů v Severním Irsku vůči severoirské problematice. Jejich význam spočívá především v britském uznání nedílné role Irské republiky při řešení konfliktu a v pokusu institucionalizovat mezivládní kooperaci tří celků. Ta je pro mírový proces rozhodujícím faktorem, neboť severoirský konflikt je stejně tak záležitostí Velké Británie, jako Irské republiky. Velká Británie a unionisté přesto dlouhou dobu smýšleli opačně, což nepříznivě ovlivnilo možnosti mírového procesu v jeho rané fázi. Anglo-irská dohoda je navíc počátkem politiky symetrického přístupu obou vlád k oběma severoirským komunitám. Zásadním bodem, na němž obě iniciativy ztroskotaly, byla absence podpory těch, jichž se bezprostředně týkala – unionistických obyvatel Severního Irsku a paramilitárních skupin.

Od roku 1992 můžeme hovořit o snaze dosáhnout komplexní dohody, vzešlé z intenzivních vyjednávání mezi britskou a irskou vládou a zástupci všech relevantních politických stran v Severním Irsku. Těmi jsou na straně unionistického tábora Ulsterská unionistická strana (*Ulster Unionist Party* – UUP), představující krajního reprezentanta unionismu/loajalismu (v letech 1921–1968 díky unionistické většině, většinovému volebnímu systému, diskriminačním praktikám a tzv. *gerrymanderingu*³ nepřetržitě u moci), a fundamentalistická, protestantská Ulsterská demokratická unionistická strana (*Ulster Democratic Unionist Party* – DUP). Na straně nacionalistického tábora k relevantním stranickým subjektům patří problematická, extremistická Sinn Féin (v irském jazyce „My sami“ – SF), považovaná za politické křídlo IRA, a umírněná Sociálnědemokratická a labouristická strana (*Social Democratic a Labour Party* – SDLP).

V období po roce 1992 situaci ovlivnily především tři významné faktory, které posunuly mírový proces vpřed. Za prvé, britské uznání ochoty jednat s – do té doby neústavní – republikánskou Sinn Féin za předpokladu, že IRA vyhlásí a bude dodržovat příměří. Za druhé, výrazná angažovanost Spojených států, podporovaná americkým prezidentem B. Clintonem, a v neposlední řadě rovněž zásadní vnitropolitická změna ve Velké Británii, kde v roce 1997 po osmnácti letech vystřídali konzervativce u moci labouristé (respektive *New Labour*) Tonyho Blaira. T. Blair, jenž vyřešení konfliktu v Severním Irsku považoval za jednu z hlavních priorit, svázal s mírovým procesem v Severním Irsku osobní odpovědnost a využil k tomu všech dostupných prostředků (mimo jiné podporu procesu devoluce, ochotu jednat se Sinn Féin, anglo-americkou kooperaci při řešení konfliktu).

Vývoj mírového procesu v letech 1973–1997 lze tedy rozdělit do dvou základních vývojových etap. První z nich, trvající od roku 1973 do roku 1992, lze charakterizovat periodickým vývojem, spočívajícím v dílčích a nesystematických pokusech řešit vzniklou situaci, které jsou však vždy následované eskalací násilných aktivit paramilitárních skupin. Vývoj procesu ve druhé etapě, od roku 1992 do roku 1998, již víceméně systematicky směřuje k dosažení komplexní konsenzuální dohody mezi všemi zúčastněnými stranami. Určité náznaky směřování k dohodě lze však spatřovat již v Brookově iniciativě z roku 1989.⁴ Myšlenka konsenzuálního řešení situace se objevuje už v Anglo-irské dohodě z roku 1985, avšak intenzitu získává až po roce 1993.

Mírové iniciativy let 1973–1992 z mnoha důvodů selhaly. Bylo proto nezbytné dospět k takové kompromisní dohodě, jež by naplňovala ta kritéria, která se žádné z předchozích mírových iniciativ nepodařilo naplnit – podporu ze strany paramilitárních skupin obou táborů, vyjádřenou vyhlášením příměří, v ideálním případě složením zbraní; podporu většiny obyvatel z obou sociálních segmentů i obyvatel Irské republiky; ochotu politických stran, reprezentujících obě komunity, ke společnému jednání, k vzájemnému respektu a ke kompromisu a v neposlední řadě vůle závěry takové dohody implementovat a vzájemně uznat své nároky. Dlouho se zdálo, že takovým dokumentem bude Velkopáteční dohoda.

ANALÝZA DOHODY V KONTEXTU KONSOCIONALISMU⁵

Velkopáteční dohoda je výsledkem inkluзивních jednání, probíhajících s přestávkami od roku 1992 paralelně na třech úrovních, jak předpokládala již Brookova iniciativa. První a nejdůležitější úroveň jednání tvořily multipartijní rozhovory čtyř nejvýznamnějších severoirských politických stran ze všech pólů stranického spektra s výjimkou SF⁶ (UUP, DUP,⁷ SDLP a středová Alianční strana). První krátká série jednání (tzv. Mayhewovy rozhovory) ztroskotala, přinesla však velmi důležité uznání potřeby konsenzuálního sdílení moci ze strany UUP. Bylo nicméně jasné, že bez účasti Sinn Féin s přímým vlivem na IRA nemohou být jednání úspěšná. Britská strana podmínila účast SF na jednáních vyhlášením příměří IRA. K tomu došlo 31. 8. 1994 a 13. října IRA následovaly veškeré lojalistické paramilitární skupiny, prezentující se jako obranná uskupení, svazující své příměří s příměří „útočné“ IRA. Druhou úroveň jednání představovaly rozhovory severoirských stran s vládou Irské republiky, jež mírovému procesu vyjádřila hlubokou podporu. Třetí úroveň jednání probíhala na mezivládní bázi mezi vládami Velké Británie a Irské republiky, institucionalizovaná již na počátku osmdesátých let v podobě konference a rady. Výsledkem byla Společná deklarace o míru (*Joint Declaration on Peace*), jež vešla v širší povědomí jako Deklarace z Downing Street (*Downing Street Declaration*), podepsaná již v prosinci 1993 Johnem Majorem a Albertem Reynoldsem. „*Deklarace z Downing Street, jejíž podmínky byly vyjednány nejen s nacionalisty a s republikány, ale také s unionisty a s lojalisty, představovala zásadní posun v analýze konfliktu v historickém procesu na irském ostrově, který především postihoval obyvatele obou částí Irska...*“ (Ruane – Todd, 1999, s. 6.) V roce 1995 pak obě vlády zveřejnily tzv. „rámcový dokument“ (*A New Framework for Agreement*), obsahující návrhy nového státoprávního uspořádání v Severním Irsku a 12. 1. 1998 tzv. „návrh hlav dohody“ (*Proposition on Heads of Agreement*), postavený na „*rovnovážné ústavní změně, iniciované britskou i irskou vládou, a založený na principu konsenzu ve všech aspektech, včetně změn irské Ústavy a britské ústavní legislativy*“ (*Proposition on Heads...*, 2000, s. 344).

Přestože multipartijní jednání neprobíhala bez obtíží, zvláště pro neústupnost radikálů z obou částí spektra, a často stagnovala,⁸ na Velký pátek 10. 4. 1998, kdy už málokdo věřil v úspěšné vyústění jednání, bylo dosaženo shody na podobě přelomové dohody a zástupci zúčastněných stran byla podepsána Dohoda dosažená v multipartijních jednáních (*Agreement Reached in Multiparty Negotiations*), která vešla ve známost jako Velkopáteční či Belfastská dohoda. Dne 22. 5. 1998 byla pak schválena v referendu obyvateli obou částí irského ostrova.

Výsledky referend z 22. 5. 1998

	Severní Irsko		Irská republika	
	Počet	%	Počet	%
Ano	676 966	71,1	1 442 583	94,4
Ne	274 879	28,9	85 748	5,6
Celkem platných hlasů	951 845	100,0	1 528 331	100,0
Účast	–	81,1	–	56,3

Pramen: Northern Ireland Office.

Občané Irské republiky mimoto rozhodovali také o druhém a třetím dodatku Ústavy, což potvrdilo jejich oddanost a důvěru v mírový proces. V článku dva první kapitoly Ústavy Irské republiky z roku 1937 se uvádělo: „*Státní území se skládá z celého irského ostrova, z jeho ostrůvků a z teritoriálních vod.*“ (*Ústava Irské republiky, 1990.*) Právě tento článek udržoval unionisty v obezřetnosti vůči případným nárokům na znovusjednocení Ir-

ska. Velkopáteční dohoda vycházela především z principů Deklarace z Downing Street, z tzv. „rámcového dokumentu“ a z návrhu „hlav dohody“. Její ustanovení lze rozdělit do tří základních oddílů. První z nich se zabývá novou soustavou vzájemně propojených institucí, které společně tvoří tzv. „tři dimenze vztahů“ (*Three Strands of Relationship*). První a pro tuto analýzu klíčová dimenze ukotvuje institucionální změny v politickém uspořádání Severního Irsku a návrat severoirské samosprávy v kontextu celobritské devoluce. Druhá a třetí dimenze upravuje a institucionalizuje přeshraniční spolupráci zúčastněných státních útvarů, nastíněnou již v předchozích dokumentech. Druhá dimenze řeší otázku vztahů mezi Severním Irskem a Irskou republikou. Třetí se pak zabývá východozápadními vztahy v rámci Britského souostroví, tedy jinými slovy řečeno, ukotvuje irsko-britskou spolupráci. Druhý oddíl řeší důležitou interní otázku sociální spravedlnosti, nastolenou již v průběhu demonstrací v šedesátých a sedmdesátých letech. Třetí oddíl lze považovat za zásadní pro budoucí udržení nové situace, a to i přesto, že jsou všechny oddíly dohody stejně významné a vzájemně se doplňují. Je jím řešení nového systému udržování bezpečnosti, což úzce souvisí s citlivou otázkou polovojenských skupin.

Jak již bylo nastíněno v úvodu práce, následující podkapitoly se budou zabývat analýzou původního znění dokumentu a jeho způsobů řešení situace v souvislosti s principy konsociační demokracie. Pokusí se tak zodpovědět následující otázky: Obsahuje dohoda konsenzuální principy? Je systém konsociační demokracie pro Severní Irsko řešením?

Model konsociační (konsenzuální) demokracie

Dříve než bude provedena analýza Velkopáteční dohody, je dobré uvést obecnou charakteristiku modelu konsociační demokracie a její zásadní principy tak, jak je ve svých pracích v šedesátých letech minulého století poprvé stanovil A. Lijphart. Ty pak poslouží jako analytický rámec pro zkoumání Velkopáteční dohody, které následuje v další části tohoto textu. Přestože A. Lijphart svou teorii až do devadesátých let rozvíjí, upravuje a pozměňuje, jeho novější závěry se často stávají terčem kritiky (viz Novák, 2001). Jeho původní kategorizace konsociační (konsenzuální) demokracie (viz Lijphart, 1997), která je pro tuto analýzu relevantní, je však široce akceptována jako významný přínos ke studiu typologie demokratických režimů.

Lijphart využívá model konsociační demokracie ve snaze vysvětlit, proč v zemích rozdělených fragmentací společnosti může existovat stabilita. Takové situace lze podle něj dosáhnout skrze „konstituční inženýrství, v němž mají kolektivní skupinové struktury garantovány rovnost a autonomii“. Hlavním faktorem úspěšného fungování konsociační demokracie je spolupráce politických elit navzdory existenci sociálních pilířů.⁹ Jako čtyři zásadní konsociační nástroje, které se vzájemně doplňují, Lijphart uvádí:

- existenci „velké koalice“, která je jádrem systému, neboť skrze ni se všechny významné skupiny podílejí na moci;
- možnost vzájemného (tzv. menšinového) veta;
- poměrný (proporcionální) systém;
- určitý druh autonomie (federalizace).

Možnost fungování uvedených nástrojů záleží pak na specifických podmínkách dané země. Velké koalice mají dlouhodobě smysl pro země, které jsou ve vztahu vnitřního nepřátelství a jsou vnitřně rozdělené. Dobře se vytvářejí v podmínkách parlamentního systému. Velká koalice funguje jako hlavní způsob smelování společnosti a zajištění vnitřního smíru. Vzájemné (menšinové) veto velkou koalici doplňuje. V neregulované velké koalici by totiž snáze mohlo dojít k tomu, že jedna část (většina) přehlasuje druhou (menšinu), což by znamenalo popření základních principů konsociační demokracie. Proto se zavádí vzájemné veto, kdy kterákoli ze stran (tedy i menšina) má právo vetovat nevyhovující rozhodnutí. Vzájemné veto je tedy jakousi pojistkou konsociačních (konsenzuálních) principů. Veto se podle Lijphartova názoru zavádí dvěma způsoby (Lijphart, 1977, s. 36–37). Buď formálně, to znamená podepsanou dohodou či ústavou, nebo je respektováno

váno automaticky, vychází tedy z ústavního zvyku. Velkou koalici a vzájemné veto dále doplňuje princip poměrnosti (proporcionality). Podle něho by každá z nepřátelských skupin měla mít poměrné zastoupení, a to nejen ve vládě, ale i v dalších důležitých institucích nebo při získávání financí. Proporcionalita může v extrémních případech vést až k formě parity. Autonomie (či federace) je posledním z uváděných nástrojů. V takovém uspořádání mají společenské skupiny vnitřní autonomii a spolu s ostatními skupinami se podílejí na společné moci. Principiální tezí autonomie není potlačovat rozdíly, ale naopak je uznat jako základ pro vnitřní smír.

Jako tři možnosti řešení vnitřně segmentované (konfliktní) společnosti A. Lijphart vidí:

- asimilaci menšiny (dlouhodobé řešení),
- rozdělení země na homogennější části,
- konsociační demokracii (uznání rozdílů za účelem smíru).

Konsociační demokracii Lijphart považuje za dlouhodobý lék pro konfliktní společnosti, který má však mnohé nedostatky. K zásadním nedostatkům patří snížená efektivnost rozhodování a omezení stranické soutěže v systému. Proto prakticky nelze hovořit o opozici či o možnosti alternace. Prostor pro menší strany nicméně existuje díky proporčnímu systému.

Lijphart dále vymezuje podmínky, za nichž je konsociační model nejnázem aplikovatelný a udržitelný (*Lijphart, 1977, s. 53*). Argumentuje, že se nejnázem praktikuje v menších zemích, kde je nutná dlouhodobá loajalita k takovému uspořádání. Nejdůležitější podmínkou je parlamentní forma vlády s proporčním volebním systémem. Lijphart stanoví pět základních předpokladů pro úspěšnou implementaci konsociačního modelu demokracie (*Lijphart, 1977, s. 55–99*):

- 1) vícenásobná rovnováha mezi segmenty,
- 2) faktor velikosti,
- 3) struktura konfliktů,
- 4) překlenovací loajalita,
- 5) tradice konsenzu ve společnosti.

Podle jeho názoru není pro úspěšnou aplikaci modelu konsociační demokracie ideální, pokud jde o společnost, v níž jeden subjekt dominuje. Stejně tak není ideální ani duální rovnováha. Nejvhodnější je podle něj vícenásobná rovnováha, tedy taková situace ve společnosti, kdy žádný segment nemá většinu. Faktor velikosti je v podstatě potvrzením výše uvedené teze, že konsociační model je názem aplikovatelný v malých zemích, kde se elity mezi sebou znají a dokáží se odhadnout. Důležitá je také struktura konfliktů (rozporů) ve společnosti. Je nutné rozlišit, zda jde o konflikt náboženský, národní nebo třídní. Pokud je rozporů více, mají tendenci se navzájem překrývat a násobit.

V roce 1984 Lijphart vydává práci *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (*Lijphart, 1984*), kde na základě komparace většinového a konsenzuálního modelu rozvíjí základní charakteristiku konsenzuálního politického systému. Konsenzuální model je oproti většinovému založen na principu sdílení, rozdělení a omezení moci, charakterizované následujícími aspekty:

- rozptýlením moci, společným vládnutím a vyvažováním,
- vládou velké, široké koalice a sdílením výkonné moci,
- separací moci mezi vládou a parlamentem,
- symetrickým bikameralismem,¹⁰
- vícestranictvím,
- poměrným systémem s co nejmenší volební klauzulí,
- vícerozměrnou stranickou soutěží,
- psanou (rigidní) ústavou (*Lijphart, 1999, s. 34–40*).

Lijphart ve svých původních pracích píše, že se konsociační model obtížně zavádí v zemích, které ani jeden z pěti uvedených předpokladů nesplňují. Jako příklad takové země uvádí právě Severní Irsko. Ve své citované práci se však soustředí na situaci padesátých

a šedesátých let minulého století, kdy v Severním Irsku dominovaly unionistické vlády. Mezitím však – jak jsem uvedl v předchozích kapitolách – na severu Irska došlo k velmi výrazným politickým i společenským změnám. Pozoruhodné je, že A. Lijphart vždy uvažoval o modelu konsociační demokracie v intencích státu jako celku, zatímco v případě Severního Irska jde o aplikaci tohoto modelu ve specifických podmínkách autonomního území v rámci vyššího státního celku. V následujících podkapitolách se proto pokusím vyhodnotit, zda je nyní konsociační model pro Severní Irsko vhodný a zda došlo k výraznějšímu posunu vstříc naplnění základních podmínek pro jeho úspěšnou implementaci.

Změny v politicko-institucionálním uspořádání Severního Irska (dimenze 1)

Úvodní součástí dohody je *Deklarace podpory*, proklamující: „*My, účastníci multipartijních jednání, věříme, že dohoda, již jsme vyjednali, poskytuje vskutku historickou příležitost pro nový začátek.*“ Vidíme tedy, že dohoda byla zamýšlena tak, aby udělala „tlustou čáru“ za konfliktní minulostí, nikoli jako kontinuální uspořádání dlouhodobé situace. Tato idealistická ambice se ale z pochopitelných důvodů nemohla naplnit. Jak však uvidíme níže, dohoda i přes svou nespěšnou ambici poskytla velmi významný základ pro uklidnění situace. „*Velkopáteční dohoda, podpořená 71 % populace v referendu v roce 1998, v mnoha ohledech neznámá radikální odklon od minulosti, ale spíše výrazně zesiluje a potvrzuje směr politické změny.*“ (Mitchell, 2002, s. 3.) K nejvýznamnějším legislativním změnám, které dohoda přinesla, patří zrušení platnosti zákona *Government of Ireland Act* z roku 1920, jenž uplatňoval britskou správu na celý irský ostrov, a legislativní ukotvení pravidelných výzkumů veřejného mínění, týkajících se ústavního statusu Severního Irska, a konečně referendum mezi obyvateli Irské republiky o dohodě samotné, pozměnění článků 2 a 4 irské Ústavy (vyjmutí „územního nároku“ na Severní Irsko) a ustavení orgánů sever – jih (viz dimenze 2). „*Je zřetelné, že rozhodující změny zde představuje ujištění unionistů, plynoucí z odstranění ústavního nároku Irské republiky na správu Severního Irska, a všeobecné přijetí konsenzuálního principu.*“ (Collins – Cradden, 2001, s. 132.) Tyto skutečnosti reprezentují vyvrcholení politiky symetrického, konsenzuálního přístupu britských a irských vlád, uplatňovaného od poloviny osmdesátých let.

Nová britsko-irská dohoda (jež se stala součástí Velkopáteční dohody), nahrazující třináct let starou Anglo-irskou dohodu, opět zopakovala, že britská a irská vláda „*uznávají legitimitu jakékoli volby svobodně uplatňované většinou obyvatel Severního Irska, týkající se jeho statusu, ať už tato preferuje pokračování podpory unie s Velkou Británií, nebo suverénní sjednocené Irsko*“. Velmi významné uznání legitimacy požadavků obou skupin, které v roce 1985 prošlo bez většího zájmu, hrálo nyní jednu z hlavních rolí. Pro nacionalisty bylo významné uznání jejich názoru britskou vládou, které bylo před rokem 1985 prakticky nemyšlitelné, a unionisté měli zase jistotu, garantovanou dalším článkem dohody, že k zásadní státoprávní změně v Severním Irsku v dlouhodobější perspektivě nedojde. Právě v dalším článku dohody byl zopakován paradoxní, avšak realistický princip, že právo na státoprávní změnu v Severním Irsku (to jest na vznik sjednoceného Irska) musí být „*uplatněno v souladu s dohodou a konsenzem většiny obyvatel Severního Irska*“. Konsenzuální charakter je zde evidentní. Vzhledem k tomu, že se z těchto úvodních premis odvíjí celá povaha dohody, vytváří se široký prostor pro argumentaci, že Velkopáteční dohoda se skutečně pokusila v Severním Irsku aplikovat určitou formu konsociační demokracie. Nicméně, zda je tato teze oprávněná, bude nejlépe ověřitelné na novém institucionálním uspořádání, které dohoda ustavila.

Velkopáteční dohoda „*[z]ahrnula obnovení ulsterské samosprávy a s tím související státoprávní změny v Británii a Irsku*“ (Karlas, 2000, s. 39). Především obnovila samosprávný demokraticky volený severoirský parlament (jednokomorové Shromáždění), jenž „*má inkusivní členství, je schopný uplatňovat exekutivní a legislativní pravomoci a podléhá zárukám, aby chránil práva a zájmy obou stran komunity*“. Jádrem systému je tedy

Shromáždění, disponující legislativními a exekutivními pravomocemi. Pokud bych zde aplikoval Lijphartovy rozšířené principy konsociační demokracie z roku 1984, v nichž stanoví podmínku rozdělení moci mezi vládu a parlament a podmínku symetrického bikameralismu, pak tyto předpoklady zůstávají nenaplněny. Jedna z nejzásadnějších a v současném kontextu nejrelevantnějších podmínek – proporční volební systém – je však splněna. Dohoda stanoví, že „108členné Shromáždění bude voleno systémem proporční reprezentace s jedním přenosným hlasem...“¹¹ Stejně tak je naplněn i druhý zásadní předpoklad – parlamentní systém. Konsenzuální charakter nového Shromáždění dále potvrzuje článek 4: „Shromáždění – rozhodující na mezikomunitní bázi,¹² pokud je to vhodné – bude hlavním zdrojem autority s ohledem na všechny instituce, podléhající devoluci.“ Článek 5 pak konsenzuální princip vlády přímo zaručuje: „Budou existovat záruky zajišťující, že jsou chráněny zájmy obou komunit.“ K nejvýznamnějším zárukám má patřit „opatření zajišťující, že všechna klíčová rozhodnutí budou činěna na mezikomunitní bázi“, a to „buď paralelním konsenzem, tj. většinou hlasů přítomných členů, včetně většiny designovaných unionistů a nacionalistů, kteří jsou přítomni a hlasují; nebo převážnou většinou (60 %) přítomných hlasujících členů, včetně minima 40 %, jak mezi designovanými nacionalisty, tak i designovanými unionisty, kteří jsou přítomni a hlasují“. Další významnou zárukou má být Rovnostní komise podporující rovnost příležitostí v určených oblastech a „paritu vážnosti mezi dvěma hlavními komunitami“. K zajištění mezikomunitního (*cross-community*) principu rozhodování stanoví oddíl dohody, řešící praktické fungování Shromáždění, dokonce povinnost designovaných členů registrovat svou identitu. Stejně tak se konsenzuální princip projevuje i v dalších pravidlech pro fungování Shromáždění, jako je volba jeho předsedy a místopředsedy, která má probíhat rovněž na mezikomunitní bázi. Pravděpodobně by tak vždy došlo ke konsenzuální situaci, jakou navrhovala již dohoda ze Sunningdale, tedy pokud by byl předsedou zvolen unionista, místopředsedou by se stal reprezentant nacionalistické komunity a naopak. Jednotlivé komise, jmenované proporčním systémem s ohledem na sílu strany ve Shromáždění, mají pak sloužit jako další pojistka konsenzuálního principu. Komise získávají pravomoc vydávat zprávy, zda jsou jednotlivá opatření či návrhy „v souladu s podmínkami rovnosti“. V případě, že jde o závažnější zprávu, musí se jí Shromáždění zabývat a může „záležitost rozvážit v souladu s procedurou mezikomunitního konsenzu“.

Dohoda vymezuje rovněž pravomoci nového výkonného orgánu, jež má být složen z prvního ministra, z jeho zástupce a až z deseti ministrů. První ministr a jeho zástupce má být opět volen na mezikomunitní bázi, jednotliví ministři pak proporčním systémem s ohledem na sílu stran zastoupených ve Shromáždění. Odvolávání ministrů podléhá mezikomunitnímu konsenzu ve Shromáždění. Shromáždění se bude zabývat legislativou v oblastech, které jsou mu speciálně postoupeny Westminsterem (v rámci devoluce¹³). V oblastech, běžně rezervovaných státnímu tajemníkovi pro Severní Irsko, bude Shromáždění rozhodovat jen s jeho souhlasem. Rozhodnutí budou přijímána „prostou většinou s výjimkou rozhodnutí, pro která je vyžadována mezikomunitní báze“. „Severoírská samospráva, podléhající principům devoluce, reprezentuje více než jen soustavu institucionálních vztahů. Aby fungovala, vyžaduje, aby nacionalisté a unionisté překonali své rozdíly politickou přizpůsobivostí a kompromisem.“ (Hazleton, 2000, s. 37.)

Neustále zdůrazňovaný konsenzuální princip je zřetelnou esencí první (nejdůležitější) dimenze dohody. Z analýzy všech uvedených ustanovení, týkajících se Shromáždění a výkonného orgánu, vyplývá, že vládu vždy utvoří široká koalice stran. Tím je naplněn jeden z původních Lijphartových předpokladů – velká koalice jako jádro systému, skrze niž se všechny významné společenské segmenty podílejí na moci. Ze zavedení principu mezikomunitního konsenzu ve všech důležitých záležitostech a specifické hlasovací procedury pro tyto případy lze usoudit, že každá strana má fakticky právo veta, jež může být uplatněno mnoha způsoby. Tak je naplněna i druhá Lijphartova podmínka konsociačního uspořádání – možnost vzájemného (menšinového) veta.

Soustava přeshraniční spolupráce (dimenze 2 a 3)

Druhá dimenze dohody řeší otázku severojižní spolupráce v rámci irského ostrova. „Zahrnutí významné soustavy severojižních orgánů do Velkopáteční dohody vzniklo z potřeby reagovat na určité praktické potřeby, bylo však také zamýšleno tak, aby poskytlo protiváhu k severoirským institucím, spadajícím do procesu devoluce, a k silnému britskému pojitku.“ (Mansergh, 2001, s. 1.) Dohoda v tomto smyslu ustavuje Severojižní ministerskou radu pro společné setkávání představitelů severoirské exekutivy a vlády Irské republiky „k rozvinutí konzultací, spolupráce a akcí na irském ostrově, včetně celoostrovských a přeshraničních iniciativ v záležitostech společného zájmu a v rámci kompetencí severní a jižní administrativy“. I v této dimenzi přeshraniční spolupráce se objevuje konsenzuální princip, vytyčený již v úvodní části dohody. „Veškerá rozhodnutí budou činěna se souhlasem obou stran...“ Zároveň je zdůrazněna vzájemná propojenost a nedělitelnost všech tří dimenzí, především pak dimenze 1 a dimenze 2: „Chápe se, že Severojižní ministerská rada a severoirské Shromáždění jsou vzájemně závislé a že jedno nemůže úspěšně fungovat bez druhého.“ Je tak současně vymezena role Severojižní ministerské rady tak, aby nebyla jen diskuzním fórem nacionalistů, ale všech společenských segmentů celého irského ostrova. Přesto je evidentní, že Severojižní ministerská rada byla ustavena především jako projev uznání nacionalistických aspirací. Toto tvrzení dokazuje fakt, že při jednáních o dohodě byla právě tato její část unionisty akceptována jen s obtížemi. V rámci dodržení symetrického přístupu je však tato instituce stejně žádoucí a relevantní jako Britsko-irská rada (viz dále). Severojižní ministerská rada má být podle dohody podporována stálým sekretariátem, zaměstnávajícím příslušníky severoirské a irské státní správy. Tak je fakticky zajištěn permanentní charakter vnitroostrovní spolupráce bez ohledu na každoroční plenární zasedání severoirských a irských vlád. Co je rovněž důležité, rada má rozhodovat i o událostech, týkajících se Evropské unie (EU) a implementace jejích politik a programů. Zároveň je podle dohody třeba „zavést opatření zajišťující, že jsou stanoviska rady brána v úvahu a příslušně reprezentována na relevantních schůzích EU“. Přeshraniční spolupráce tím získává další – evropský – rozměr.

Třetí dimenze dohody se zabývá problematikou východozápadních vztahů mezi irským ostrovem a britskými ostrovy. „Propast, jež existovala mezi irskými a britskými náhledy na konstituční aspekty Severního Irska, byla nyní přemostěna.“ (Cowen, 2001, s. 3.) Podobně jako u druhé dimenze i zde je spolupráce institucionalizována ustavením Britsko-irské rady. V souvislosti s nahrazením Anglo-irské dohody z roku 1985 novou britsko-irskou dohodou má dojít také ke sloučení stávající Anglo-irské mezivládní rady a mezivládní konference¹⁴ pod novým orgánem, nazvaným Britsko-irská mezivládní konference. „Konference zajišťuje setkávání britské a irské vlády za účelem podpory bilaterální spolupráce na všech úrovních ve všech záležitostech společného zájmu v rámci kompetencí obou vlád.“ Konference bude probíhat na nejvyšší úrovni. Stejně jako v případě Severojižní ministerské rady i zde je dodržena konsenzuální princip. „Všechna rozhodnutí budou přijímána se souhlasem obou vlád.“ Britská vláda, uznávající „zvláštní zájem irské vlády v Severním Irsku“, se v dokumentu dokonce zavazuje, že v rámci konference bude s vládou Irské republiky konzultovat záležitosti, týkající se Severního Irska, které nepodléhají devoluci. Konference má dále ulehčit spolupráci v citlivé otázce bezpečnosti, jmenovitě v oblastech práv, justice, věznic a policejní ochrany, pokud nejsou v rámci devoluce postoupeny severoirské správě. Stejně jako v případě druhé dimenze i zde bude spolupráce podporována stálým sekretariátem. Třetí dimenze je zřetelným vyvážením druhé spíše nacionalistické dimenze. Kromě významné institucionalizace mezivládní spolupráce Velké Británie a Irska je jejím smyslem podpora unionistické historické vazby na Velkou Británii.

Systém sociální spravedlnosti

Systém sociální spravedlnosti a rovnoprávnosti hraje v severoirském kontextu významnou roli již od nacionalistických demonstrací v šedesátých letech. Přestože Severní

Irsko disponuje nejsilnější antidiskriminační legislativou v Evropě,¹⁵ v praxi je nacionalistická minorita neustále diskriminována zejména v oblasti zaměstnanosti a bydlení. Tuto situaci se pokusil vyřešit jeden z důležitých oddílů dohody, a to nejen na bázi legislativy, ale i založením nových institucí. Kromě zahrnutí základních lidských práv a svobod (svoboda vyznání, smýšlení, etnicity atd.) do nové severoirské legislativy dohoda předpokládá přijetí Evropské úmluvy o lidských právech s přímým přístupem k soudům a opatřením v případě jejího porušení. „*Včetně soudní pravomoci zrušit kvůli neslučitelnosti legislativu přijatou Shromážděním.*“ Toto preferování jurisdikce před exekutivou a legislativou je zajímavé, v kontextu severoirské problematiky však neepochopitelné. Jde fakticky o zavedení principů ústavního soudnictví. „*Britská vláda zamýšlí jako speciální prioritu uplatnit zákonnou povinnost na veřejné úřady, aby vykonávaly veškeré své funkce s náležitým ohledem na potřebu podporovat rovnost příležitostí...*“ Na symetrické dodržování lidských práv má pak dohlížet nově ustavená, na vládě nezávislá Severoirská komise pro lidská práva, fungující na principu rovnovážnosti obou komunit. Problematikou sociální diskriminace se má zabývat další nově založená instituce – Komise pro rovnoprávnost, slučující pod sebou všechny předchozí komise a rady, které se touto problematikou doposud zabývaly. Smyslem tohoto opatření je defragmentace nepřilíš účinného dosavadního systému a jeho sjednocení za účelem zvýšení efektivity. Je zajímavé, že vláda Irské republiky se dohodou zavázala upravit podle opatření dohody v oblasti lidských práv a sociální spravedlnosti také svou legislativu. Dohoda po irské vládě požaduje též ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o národnostních menšinách a implementaci „vylepšené“ legislativy, týkající se rovnosti v zaměstnání. Na praktické bázi je velmi významné ustavení podpůrných programů pro problematiku postižené konfliktem. V takových oblastech je totiž pravděpodobnost propuknutí otevřeného násilí nejvyšší. Neméně důležité je též vyjádření politické i finanční podpory nejrůznějším organizacím, pomáhajícím řešit severoirskou problematiku. Práce těchto organizací je z dlouhodobého praktického hlediska významnější než plošné iniciativy prováděné shora. „*Základním aspektem smířčího procesu je podpora kultury tolerance na všech společenských úrovních, včetně iniciativ k usnadnění a povzbuzení integrovaného vzdělávání a smíšeného bydlení.*“ Toto prohlášení je pro mírový proces velmi významné. Efektivní naplňování jeho cílů vyžaduje dvousměrný smířčí proces – shora (vláda a vládní i relevantní nezávislé instituce) i zdola (vycházející ze společnosti samotné). Dokud nebude existovat ochota společnosti ke smíření, k upuštění od sektářské segregace a od násilného řešení sporů, pak se veškeré iniciativy shora minou účinkem.

Bývalý americký senátor George Mitchell, jmenovaný B. Clintonem do funkce předsedy nezávislé Mezinárodní odzbrojovací komise (*International Body on Decommissioning of Weapons*), si jako jeden z mála uvědomoval provázanost konfliktní situace s dlouhodobou ekonomickou stagnací v Severním Irsku. Nyní byl tento jev akceptován také v dohodě, kde se britská vláda zavázala „*aplikovat rozsáhlou politiku pro soustavný ekonomický růst a stabilitu v Severním Irsku a především podporovat sociální zapojení a rozvoj komunit...*“ V této souvislosti se britská vláda zavázala vypracovat novou strategii regionálního a ekonomického rozvoje. Uznání socioekonomických faktorů, představující nový prvek v kontextu mírového procesu, dodává dohodě na relevanci a efektivnosti. Poslední významnou částí tohoto oddílu dohody je uznání jazykové různosti v Severním Irsku. I tímto oddílem dohody prostupuje konsenzuální symetrický princip. „*Nerovnost v Severním Irsku již není v navržených politických institucích zřejmá a navržené reformy slibují aplikovat tato opatření také v ekonomické a kulturní sféře.*“ (Todd, 2003, s. 7.) Nejdůležitějším prvkem tohoto oddílu je reciproční závazek Irské republiky „sladit“ svou legislativu se severoirskou.

Systém udržení bezpečnosti

Jednou z nejdůležitějších a nejpálčivějších otázek nového systému udržení bezpečnosti je problematika odzbrojení ilegálních paramilitárních skupin (IRA, UVF, Sdružení na

obranu Ulsteru /UDA/...). Ty sice dodržovaly chatrné příměří, ale každému pozorovateli bylo jasné, že tím situace není ani v nejmenším vyřešena. Dohoda uvádí, že „*všichni účastníci... potvrzují svůj závazek usilovat o úplné odzbrojení všech polovojenských organizací*“. Jak prokázala ukvapená odzbrojovací iniciativa z roku 1996, po níž IRA odvolala chatrné příměří,¹⁶ je v této otázce potřeba jednat obezřetně a velmi citlivě. Dohoda se proto zatím omezila na konstatování, že nezávislá Mezinárodní odzbrojovací komise bude pokračovat ve svém úsilí a „*monitorovat, přezkoumávat a zajišťovat pokrok ve vyřazování ilegálních zbraní z provozu...*“ „*Je významné, že datum, kdy má být odzbrojování dokončeno, bylo určeno, avšak datum, kdy by mělo začít nikoli.*“ (Chastelain, 2001, s. 6.) Tato skutečnost se později projevila jako klíčová komplikace a brzda procesu.

V otázce budoucího bezpečnostního systému Severního Irsku britská vláda přijala strategii, obsahující „*omezení počtu a úlohy ozbrojených sil, rozmístěných v Severním Irsku, na úroveň odpovídající normální mírové společnosti*“ a „*odstranění bezpečnostních instalací*“. Vzdála se tak dříve výsadní role britské armády při uklidňování situace (která se však leckdy projevila jako kontraproduktivní) ve prospěch nově ustavených severoirských policejních sborů na standardním základě. Zejména pro IRA byla přítomnost britských vojáků a vojenských instalací nepřijatelná. Další významnou a citlivou otázkou byla z tohoto důvodu potřeba nového policejního systému. Vzhledem k diskriminačním násilnostem tradičně unionistické RUC vůči nacionalistické menšině, díky nimž se policie stala součástí konfliktu, bylo potřeba vybudovat zcela nový nezávislý policejní aparát. Zúčastněné strany „*věří, že dohoda poskytuje příležitost pro nový začátek policejní ochrany v Severním Irsku s policejní službou, schopnou zajistit a udržet si podporu komunity jako celku*“. Nová ustanovení ohledně policejních sborů mají být „*založena na principech ochrany lidských práv a na profesní bezúhonnosti a měla by být jednoznačně uznána a aktivně podporována všemi obyvateli*“. Na sestavování a působení nových policejních sborů na základě uvedených principů bude dohlížet nezávislá komise. Součástí nového bezpečnostního uspořádání má být také revize systému trestního práva. Krokem vstříc uklidnění polovojenských skupin bylo ustanovení, že vězni odsouzení za činnost v polovojenských organizacích budou ve zkráceném řízení propuštěni, pokud tyto organizace budou dlouhodobě dodržovat příměří.

Celkové zhodnocení

Velkopáteční dohoda je ambiciózní, komplexní a podrobný dokument. Je zřetelnou syntézou všech předchozích mírových iniciativ a vyvrcholením pětadvacetiletého mírového procesu. Mnohé její principy lze vysledovat již ve vůbec první mírové iniciativě v Severním Irsku – v dohodě ze Sunningdale. Jmenovitě pak:

- potřebu všeobecného uznání skutečnosti, že konstituční status Severního Irsku může být změněn pouze se souhlasem většiny jeho obyvatel;
- uznání „irské dimenze“ severoirského problému;
- uznání, že by severoirská exekutiva, vybíraná ze členů Shromáždění, měla být tvořena co nejširší dobrovolnou koalicí stran, založenou na síle stran;
- institucionalizaci „irské dimenze“ ustavením Irské rady;
- konsenzuální princip volby předsedy a místopředsedy Shromáždění.

Pokud oba dokumenty srovnáme, zjistíme, že Velkopáteční dohoda z dohody ze Sunningdale do značné míry vychází. Velkopáteční dohoda je fakticky podrobným rozpracováním principů z roku 1973. „*Obě v základu obsahují konsociační uspořádání se silnou přeshraniční dimenzí.*“ (Wolff, 2001, s. 11.) Ne nadarmo poslanec za SDLP Seamus Malon dohodu označil za „*Sunningdale pro pomalé čtenáře*“. Toto tvrzení by však bylo příliš zjednodušující vzhledem k tomu, že Velkopáteční dohoda je syntézou všech předchozích mírových iniciativ. Její přímou součástí se stala Anglo-irská dohoda z roku 1985, upravená do podoby britsko-irské dohody. Dohoda je vyvrcholením britsko-irské spolupráce, založené na britském uznání neoddělitelné role Irské republiky v procesu a na sy-

metrickém přístupu k požadavkům obou komunit. Mnohé z institucí, které dokument z Velkého pátku ukotvuje, fungovaly již delší dobu, nebo šlo pouze o sloučení několika starších orgánů pod jednu zastřešující instituci. Iniciativy z let 1992–1997, počínaje Brookovou iniciativou, jsou pak přímo stavebními kameny dohody. Velkopáteční dohodě se však podařilo naplnit předpoklady úspěšnosti, což se nezdařilo žádné z předchozích iniciativ:

- Byla podepsána ve stavu příměří polovojenských organizací obou komunit.
- Je výsledkem jednání všech relevantních politických stran, z nichž některé byly ještě donedávna považovány za protiústavní.
- Dostalo se jí přímé podpory nejen ze strany britské a irské vlády, ale rovněž vlády Spojených států.
- Zajistila si širokou podporu mezi obyvateli celého irského ostrova, jež byla vyjádřena v referendu.

Mohla se tedy – jinými slovy řečeno – opřít o široký celospolečenský konsenzus. Konsenzuální princip ostatně celou dohodou zřetelně prostupuje. „*Jazyk dohody položil důraz na souhlas, pluralismus, konsenzus a přizpůsobení.*“ (Wilford, 1999, s. 286.) Konsenzuální princip je nejevidentnější v první dimenzi, tedy v zásadních konstitučních záležitostech. Očividnou esenci ale představuje také ve druhé a třetí dimenzi. Z dohody vyplývá, že *tři dimenze vztahů* dohromady tvoří nedělitelný komplexní celek institucionalizované konsenzuální spolupráce mezi zainteresovanými aktéry.

Pokud bychom nyní shrnuli aplikované Lijphartovy podmínky konsociační demokracie, pak zjistíme, že uspořádání Severního Irska ustanovené dohodou se k naplnění tohoto demokratického modelu skutečně blíží. Předně, dohoda byla bezesporu výsledkem usilovné spolupráce elit tak, jak to Lijphartovy podmínky vyžadují. Princip velké koalice je zaručen specifickým systémem proporční volby exekutivní autority. Proporční systém zastoupení ve Shromáždění, ve vládě, ale i v dalších institucích je dohodou rovněž garantován. Existence vzájemného (menšinového) veta je potvrzena zavedením nutnosti mezikomunitního konsenzu v důležitých záležitostech. Poslední z původních Lijphartových podmínek – federalizace – však být naplněna nemůže, jelikož ji nehomogenní etnické rozdělení Severního Irska znemožňuje. Určitá společenská autonomie obou skupin je však garantována již samotnou povahou dohody. Tyto závěry potvrzuje také Jennifer Toddová z Katedry politologie University College Dublin: „*Uvnitř Shromáždění funguje velká koalice, proporcionalita ve všech volbách a jmenováních do úřadů, vzájemná veta a sociálně existuje určitá segmentová autonomie.*“ (Todd, 2003, s. 7.) Asimilace menšiny není v případě Severního Irska vůbec myslitelná, proto ze tří navrhovaných možností řešení situace ve vnitřně segmentovaných (konfliktních) společnostech připadá v úvahu pouze aplikace modelu konsociační demokracie. Nejzásadnější podmínky – parlamentní forma vlády a proporční volební systém – jsou přitom splněny. Stejně tak je Severní Irsko malou zemí, čímž je splněn faktor velikosti. Problémem ovšem zůstává tradice konsenzu ve společnosti a překlenovací loajalita elit, která zde zcela absentuje. Nicméně lze říci, že dohoda takovou tradici v nebyvalém rozměru započala a ta se významněji projeví až v delším časovém horizontu.

Z Lijphartových pozdějších podmínek (1984) by byl podle dohody naplněn předpoklad rozptýlení moci, společného vládnutí a vyvažování. Dále pak zmíněný faktor vlády velké, široké koalice a sdílení výkonné moci. Podmínka vícestranického systému je taktéž splněna vzhledem k tomu, že v severoirském stranickém systému můžeme hovořit přinejmenším o čtyřech relevantních stranách (UUP, DUP, SDLP a SF), z nichž každá tradičně přitahuje významný podíl voličů. O vícerozměrné stranické soutěži zatím mluvit nemůžeme, jelikož základním dělítkem stranické osy nadále zůstává příslušnost k nacionalistické či unionistické komunitě. Nicméně, jak dokazuje příklad SDLP, v budoucnu může dojít k orientaci stranické soutěže i na jiné dimenze. Radikální strany jako UUP či SF budou však tento rozvoj brzdit. Pšanou (rigidní) ústavu můžeme v severoirském kontextu (Velká Británie nemá pšanou ústavu) nahradit Velkopáteční dohodou. Vidíme tedy, že ačkoli

některé z konkrétních Lijphartových podmínek nejsou, anebo nemohou být naplněny, všechny rozhodující předpoklady, shrnuté v principu sdílení, rozdělení a omezení moci, jsou splněny. Závěrem je možné tedy prohlásit, že Velkopáteční dohoda je s Lijphartovou kategorizací konsociační demokracie kompatibilní. Konsocionalismus je pro současné Severní Irsko nejlepším možným řešením. Při srovnání výhodnosti konsenzuálního uspořádání s principy většinové (nebo také westminsterské) demokracie (viz *Hloušek – Kopeček, 2004, s. 216*), jež je proti konsociačnímu modelu nejčastěji stavěna, bylo zjištěno, že většinový model je v Severním Irsku prakticky neaplikovatelný. Většinový model, jinak uplatněný na celobritské úrovni, předpokládá koncentraci výkonné moci v rukou jedné strany a jednobarevnou vládu. Takové funkční uspořádání si lze ve vnitřně segmentované a polarizované společnosti jen stěží představit. Model dále předpokládá jednorozměrný stranický systém, který v případě Severního Irsku rovněž nepřípadá v úvahu. Většinový volební systém by nedokázal zajistit rovnou reprezentaci zájmů. Již jen na základě těchto prvků, jež definují většinový systém, je možné dospět k závěru, že systém, používaný na celobritské úrovni, je v Severním Irsku neuplatnitelný, zatímco model konsociační je nejen aplikovatelný, ale slouží rovněž jako prostředek k řešení konfliktu.

Je potřeba regulovat konflikt tak, aby byla zachována odlišnost identity obou komunit a přitom nebyla žádná z těchto identit nadřazena druhé. Neboli v duchu Velkopáteční dohody uznat rozdíly za účelem smíření. Nelze si v současnosti dělat iluze, že konflikt lze nějakým zásadním způsobem transformovat. První fází musí být jeho regulace. „*Konsocionalismus je prostředkem regulace konfliktu, nikoli jeho transformace.*“ (Taylor, 2001, s. 37.) John McGarry a Brendan O'Leary zdůvodňují vhodnost konsocionalismu pro Severní Irsko základní povahou konfliktu, jenž je založen na „*národních, etnických a náboženských identitách a je podstatným způsobem zakořeněn v etnonacionalitických antagonismech mezi dvěma komunitami s rozdílnými národními zájmy*“ (McGarry – O'Leary, 1995, s. 848). Z tohoto důvodu považují konsocionalismus v Severním Irsku za samozřejmost.

SOUČASNÁ SITUACE: „POSTDOHODOVÉ“ SEVERNÍ IRSKO

Historický konsenzus v podobě podpisu Velkopáteční dohody jistě znamenal přelom ve vývoji mírového procesu. Přinesla však dohoda reálné výsledky? Do jaké míry se konsociační principy podařilo v Severním Irsku implementovat? Jaké jsou současné překážky mírového procesu?

První měsíce po podpisu dohody proběhly ve znamení celoírské euforie a idealismu. „*Lidé po staletí rozdělení náboženstvím, politickou loajálností, zachováváním vlastní kultury a mýtů, uznali své rozdíly a zrevidovali své ideologické kořeny, aby našli prostor pro kompromis ve prospěch pluralitního smyslu příslušnosti.*“ (McSweeney, 1998, s. 95.) Dne 25. 6. 1998 proběhly volby do nového Shromáždění podle proporčního systému, v nichž s mírným náskokem a nikoli překvapivě zvítězila UUP, jež obsadila 28 křesel. Druhou nejsilnější stranou, zastoupenou ve Shromáždění, se stala podle předpokladů SDLP, která získala 24 křesel. DUP pastora Iana Paisleyho obsadila 20 křesel, Sinn Féin získala 18 mandátů a středová Alianční strana šest mandátů. Do Shromáždění se dostala také Unionistická strana Spojeného království (UKUP) s pěti mandáty. Koalice žen Severního Irsku získala dva mandáty, stejně jako Pokroková unionistická strana (PUP). Nezávislí obsadili tři křesla.

Z toho tedy plyne, že ve Shromáždění je zastoupeno široké spektrum stran, a to nejen ze dvou hlavních proudů. Tato skutečnost v praxi bezezbytku potvrzuje Lijphartův předpoklad multipartismu. Pokud výsledky voleb shrnu, zjistím, že nejvýznamnější unionistické strany získaly 55 mandátů, nacionalistické strany 42 mandátů, středové a nezávislé strany 11 mandátů. Logickým vyústěním při tvorbě vládní autority muselo pak být vytvoření široké koalice stran, opět v souladu s konsociačními podmínkami. Designovaným předsedou vládní autority byl zvolen vůdce unionistické UUP David Trimble a jeho zá-

stupcem Seamus Mallon z nacionalistické SDLP. Také v tomto případě je teoretický předpoklad potvrzen. O celkovém konsenzuálním charakteru nového Shromáždění nemůže být pochyb.

Pokud se týká naplnění podmínek konsociačního modelu demokracie, situace se zdála téměř ideální. Nicméně „postdohodová“ euforie byla záhy zmrazena, když 15. srpna odštěpenecká frakce IRA (tzv. Pravá IRA), jež se k dohodě od začátku stavěla nepřátelsky, provedla pumový masakr v Omaghu. Zahynulo 29 lidí a 200 jich bylo zraněno. Lze však argumentovat, že tato událost není ničím zásadně překvapivým. Každá z předchozích zásadních mírových dohod byla v duchu periodického vývoje bezprostředně následována eskalací násilí polovojenských skupin, které s danou iniciativou nesouhlasily. Jediný rozdíl je v kvantitativním hledisku. Zatímco v případě dohody ze Sunningdale či Anglo-irské dohody, které byly podepsány bez podpory a souhlasu *všech* polovojenských uskupení, nyní se proti dohodě postavily jen odštěpenecké radikální frakce, které se necítily dohodou nikterak vázány a limitovány. Rozštěpení „mateřských“ paramilitárních skupin na nejrůznější frakce se projevilo jako zásadní problém. Avšak rychlá reakce britských, irských a severoirských politiků (útok odsoudil i vůdce SF G. Adams) a urychlené přijetí silných protiteroristických zákonů donutily vyhlásit příměří také tyto skupiny. Relativní klid narušily až obavy z výsledku voleb do suspendovaného Shromáždění, které proběhly v listopadu 2003, v nichž dali voliči z obou stran spektra přednost extrémním stranám. Na straně unionistů překvapivě zvítězila fundamentalistická DUP se ziskem 30 mandátů těsně před UUP se 27 mandáty. Nacionalistická část voličů nejvíce podpořila Sinn Féin, jež tak získala 24 křesel, před druhou SDLP se 17 mandáty. Je pozoruhodné, že rozdělení křesel mezi těmito nacionalistickými subjekty je přesným opakem výsledku voleb z roku 1998. Ubylo také zastoupení středových a nacionalistických stran. Tuto stranickou skupinu nyní reprezentuje pouze sedm poslanců ze dvou uskupení. Za nárůstem preferencí extrémních stran je třeba hledat především skepticismus obyvatel vůči stagnujícímu procesu, který nepřinášel kýžené konkrétní výsledky.

V oblasti rekonstrukce policejních sborů bylo dosaženo výraznějšího pokroku až s iniciativou G. Mitchella a bývalého amerického guvernéra Hongkongu Chrise Pattena, jenž nyní předsedal Komisi pro policejní ochranu v Severním Irsku (*Commission on Policing for Northern Ireland*). Bylo odsouhlaseno výrazné zvýšení počtu zastoupení nacionalistů v policejních složkách tak, aby přibližně odpovídal jejich populačnímu podílu, a přejmenování policejních složek na Policejní sbor Severního Irsku (*Police Service for Northern Ireland*). Došlo k pozvolnému propouštění vězňů z obou zneprátených stran, jež se časem to neobešlo bez emocí.

V oblasti odzbrojování paramilitárních skupin bylo dosaženo významného pokroku až v září 2005, kdy IRA pod dohledem Nezávislé mezinárodní komise pro odzbrojení (*Independent International Commission on Decommissioning – IICD*) zlikvidovala veškeré zbraně. Pokrok v odzbrojování IRA se stal nejdůležitějším politickým tématem, neboť zejména UUP od něj odvozovala ochotu působit ve Shromáždění a v konsenzuální vládě. Proto bylo severoirské Shromáždění dvakrát rozpuštěno (v roce 2000 a 2002) a Severní Irsko je nadále spravováno z Londýna. V roce 1999 IRA jmenovala svého zástupce do Mezinárodní odzbrojovací komise a 6. května vydala prohlášení, v němž proklamovala, že je připravena začít proces, který by „kompletně a prokazatelně“ vyřadil její výzbroj z provozu. V roce 2000 IRA svolila k prohlídce svých zbrojních skladů nezávislými zahraničními pozorovateli, kteří potvrdili, že se zbraněmi nebylo skutečně v poslední době manipulováno. Dne 8. 8. 2001 následovalo historické prohlášení IRA, v němž uvedla, že připravila odzbrojovací schéma, podle něž může odzbrojovací komise trvale vyřadit její zbraně z provozu. Z důvodu skepse vedení UUP však IRA prohlášení o pár dní později stáhla. Nicméně již 23. října přišla ještě se zásadnějším prohlášením, v němž uvedla: „*Abychom zachránili mírový proces, realizovali jsme schéma odsouhlasené v srpnu IICD. Naše motivace je jasná. Tento bezprecedentní krok má zachránit mírový proces a přesvědčit ostat-*

ní o našich upřímných záměrech.“ (IRA Statement..., 2001.) V roce 2001 skutečně došlo pod dozorem IICD k vyřazení prvních zbraní IRA, další odzbrojování probíhalo v letech 2002 a 2003. Dne 16. 8. 2002 provedla IRA další vstřícný krok, když se před nadcházejícím výročím belfastského pumového útoku z roku 1972 veřejně omluvila obětem a pozůstalým za újmu, způsobenou svými operacemi. V prohlášení IRA přiznala „chyby minulosti a bolest, jíž způsobila druhým“ (IRA Statement..., 2002).

Skutečný převrat v „postdohodovém“ vývoji mírového procesu přinesl rok 2005, který kromě rekordní belfastské bankovní loupeže s podezřením na příslušníky IRA a globálně medializované vraždy Roberta McCartneyho přinesl významné prohlášení IRA o zastavení veškerých vojenských akcí z 28. 7. 2005, v němž vedení IRA oznámilo, že „všichni dobrovolníci dostali instrukce, aby napomáhali k vývoji čistě politických a demokratických programů výhradně mírovými prostředky“ (IRA Statement..., 2005). Toto prohlášení bylo přijato s nadšením nejen v Irsku a ve Velké Británii, ale rovněž v mnoha dalších evropských zemích a především v USA, které za úspěch mírového procesu nesou osobní díl odpovědnosti. Titulní strany severoirského tisku nešetřily emocemi a proklamovaly ukončení „Troubles“. Prohlášení umožnilo bezprecedentní pokrok na všech úrovních mírového procesu. Krátce po jeho zveřejnění se britský ministerský předseda Blair, jenž s mírovým procesem svazuje svou osobní odpovědnost, vyslovil pro urychlení deinstalace britských vojenských zařízení v Severním Irsku, pro rozpuštění několika sborů *Royal Irish Regiments* (britských vojenských jednotek, dohlížejících na pořádek v Severním Irsku) a přenesení větších pravomocí na nově vznikající severoirské policejní sbory. Blair velmi pružně zareagoval též v otázce administrativní devoluce a obnovení fungování rozpuštěného severoirského Shromáždění a z něj odvozeného Výkonného výboru suspendovaného v roce 2002. Otázka, „kdy bude činnost stormontského shromáždění obnovena – ať už ve skutečné, či stínové podobě –, bude záležet na přístupu předvídatelně skeptických unionistů k tomuto unilaterálnímu kroku IRA“ (Davenport, 2005). Zpráva o likvidaci zbraní IRA ze září 2005 jednoznačně přesunula odpovědnost za další vývoj mírového procesu na stranu unionistů. Největší překážkou nadějně situace zůstává především radikální unionistický pastor Ian Paisley a jeho fundamentalistická DUP, jež stále požaduje důkazy o ozbrojení IRA a k jejím prohlášením se tradičně staví skepticky. Problémem může být také neochota unionistů podílet se na vládě se Sinn Féin a pokračující faktická existence IRA, jež by se podle některých názorů měla zcela rozpustit. IRA nicméně prošla v průběhu svého dlouholetého působení myšlenkovým vývojem vstříc podpoře míru, založenému na konsenzuálním principu. K tomu pochopitelně přispěly i vstřícné kroky britské vlády. Ačkoli nelze očekávat, že se IRA jen tak vzdá veškerého svého zbrojního arzenálu, nezvratným faktem je, že se v devadesátých letech oficiálně vzdala strategie „ozbrojeného boje“, a tak umožnila urovnání situace v podobě Velkopáteční dohody. Michael Cox z Waleské univerzity vysvětluje tuto skutečnost v širším kontextu studené války. „Je nepochybné, že »Troubles« byly silně ovlivněny posuny a změnami v širším mezinárodním systému. Zrodily se z bouřlivých 60. let, v 70. a 80. letech byly nepřímo udržovány studenou válkou a konečně došly do závěrečné fáze v konsolidačních 90. letech.“ (Cox, 1998, s. 83.) Určitý vliv mezinárodního dění na události v Severním Irsku nelze popřít. Přesto socialistické vyhranění IRA, ač podporovaná Sovětským svazem či Kaddáfího Libyí, nebylo nikdy natolik silné jako cíl zbavit Ulster britské nadvlády.

Nezpochybnitelným krátkodobým důsledkem Velkopáteční dohody je nejkldnější situace v Severním Irsku od počátku nepokojů. Došlo k usazení *statu quo*, v němž žádná ze stran nechce být odpovědná za porušení příměří. Problémem zůstávají tradiční oranžistické pochody, které se prozatím neobejdou bez násilností. Severoirská ekonomika se rozvíjí, což je nedílným předpokladem úspěchu. Spolupráce mezi nacionalisty a unionisty se pomalu, ale jistě stává realitou. Mnozí autoři v této souvislosti dokonce hovoří o zásadní proměně severoirské společnosti. „Pragmatický přístup k vyjednávání míru není dostačující v případě, kde chybí společné hodnoty, které by překlenuly rozdíly v identitách zne-

přátelých komunit. Proto je také možné severoirský mírový proces charakterizovat jako proměnu celé severoirské společnosti.“ (Sobotková, 2000, s. 60.)

* * *

Etnonacionalistický konflikt v Severním Irsku patří ve světovém kontextu k nejpozoruhodnějším. Způsob geneze konfliktu do značné míry determinoval jeho často dezinteretovanou povahu. Z kvantitativního i kvalitativního hlediska jde o konflikt pluralitní (vícedimenzionální). Mírový proces urazil v letech 1973–1998, od dohody ze Sunningdale k dohodě z Velkého pátku, výrazný kus cesty. V letech 1973–1992 se objevují pouze dvě významnější iniciativy. První z nich je dohoda ze Sunningdale, která, ač v principu velmi podobná Velkopáteční dohodě, neuspěla především proto, že nebyla konzultována se skupinami, kterých se bezprostředně dotýkala. Další významný krok na cestě k mírovému uspořádání představuje Anglo-irská dohoda z roku 1985, v níž poprvé dochází k důležitému britskému uznání irské participace na řešení konfliktu a k formulaci politiky symetrického přístupu k oběma severoirským komunitám. Tato dohoda se pak ve své britsko-irské variantě stala přímou součástí Velkopáteční dohody. Iniciativy z let 1992–1998 již zřetelně směřují k dosažení vrcholné dohody a stanoví rámec její podoby. Chytrým tahem bylo zapojení nezávislých zahraničních mediátorů do mírového procesu. Především je nutné vyzdvihnout neocenitelnou úlohu George Mitchella a podporu Clintonovy administrativy obecně. Je zřetelné, že každý jednotlivý prvek vývoje mírového procesu svým dílem přispěl k dosažení Velkopáteční dohody. Jeho celkový trend lze označit jako vzestupný a stále směřující vstříc konsenzuálnímu urovnání. Konsenzuální symetrický princip se objevuje v roce 1985, intenzity nabývá po roce 1993. Internacionalizace konfliktu bezesporu přispěla k jeho dynamickému řešení.

Na základě analýzy původního znění dohody bylo zjištěno, že je do značné míry inspirována Lijphartovým modelem konsociační demokracie, především pak v konstitučních záležitostech. Politicko-institucionální uspořádání navržené dohodou je kompatibilní s většinou zásadních předpokladů Lijphartovy teorie. Principy fungování nového severoirského Shromáždění garantují, že vláda bude vždy sestavována na bázi široké koalice stran, jejichž participace na Shromáždění je zajištěna proporčním volebním systémem. Díky nutnosti mezikomunitního konsenzu v důležitých otázkách je zaručena také možnost vzájemného (menšinového) veta. Určitá segmentová autonomie vyplývá již z povahy dohody. Lijphartův princip sdílení, rozdělení a omezení moci je esencí Velkopáteční dohody.

Po podpisu Velkopáteční dohody se mnoho (nejen) irských a britských politologů, historiků a žurnalistů ptalo otevřenou otázkou: Představuje Velkopáteční dohoda konec „*Troubles*“? Podepsání dohody bezesporu tvoří nejdůležitější mezník v historii severoirského mírového procesu a nejodvážnější krok k mírovému urovnání situace. Dnes, po sedmi letech platnosti Velkopáteční dohody, lze prohlásit, že jejím výsledkem je nejkřídlnější situace v Severním Irsku od počátku nepokojů v roce 1969. Konflikt v Severním Irsku lze již dnes považovat za příklad úspěšného mezinárodního řešení konfliktů. Velkopáteční dohoda bývá často hodnocena ambivalentně, především v souvislosti s událostmi, jakými byl omaghský masakr či dvojí suspendace severoirské samosprávy. Na základě komplexního vývoje mírového procesu lze však argumentovat, že se reálný význam dohody projeví až v dlouhodobé perspektivě. Stejně jako se v dlouhodobé perspektivě projevil význam například Anglo-irské dohody. Přestože Velkopáteční dohoda „trvalý mír“ nepřinesla (a ani nemohla přinést), představuje nepochybně v kontextu Severního Irsku bezprecedentní historický kompromis. Její význam spočívá v tom, že ukázala cestu, kterou by se měl mírový proces ubírat. Ukázala, že kompromisu je možné dosáhnout. Toto by si ještě pár let před jejím podpisem připustil jen málokdo. Dohoda a jednání k ní vedoucí fakticky ustavily tradici konsenzu v severoirské společnosti. Význam této skutečnosti se projeví až v delším časovém horizontu. Zakořeněný konflikt identit nelze přetransformovat je-

dinou, byť komplexní, podrobnou a konsenzuální dohodou. Konsocialismus je prostředkem regulace konfliktu, nikoli jeho transformace. Je proto pro současné Severní Irsko nejlepším možným řešením. Čistý model konsociační demokracie tak, jak jej vykreslil Lijphart, nelze pro vysoký stupeň společenské segregace v Severním Irsku aplikovat. Musíme si však uvědomit, že při jeho konstrukci vycházel zejména ze zkušeností se švýcarským či belgickým modelem. Problematická situace v Severním Irsku v 50. a 60. letech znemožnila aplikaci takového modelu v době jeho největšího rozkvětu. Mnohé z Lijphartových konsociačních principů je nicméně i v současnosti přímo žádoucí aplikovat.

Aby se konflikt podařilo v budoucnu transformovat pouze na politickou úroveň, je nutná především výměna starých politických elit a rozvinutí tradice konsenzu. Zde je třeba podporovat veškeré neziskové organizace, bojující proti sociálnímu sektářství a segregaci, prostřednictvím podpory integrovaného školství, bydlení atd. Tento úkol zůstává pro příští generace a rozhodně jej nelze uspěchat. Bez funkční vůle k řešení konfliktu, vycházející ze společnosti, se každá mírová iniciativa shora mine účinkem. Již dnes se ukazuje, že mnoho obyvatel Severního Irsku je konfliktem vyčerpáno a odmítá jej. Bezprostředním problémem zůstává suspendovaná severoirská samospráva a policejní reforma. Ještě donedávna bylo za hlavní brzdu procesu považováno stagnující odzbrojování IRA, které především unionistům poskytovalo silný argument. Likvidace celého zbrojního arzenálu IRA v září 2005, potvrzená nezávislou komisí, je však o tento argument připravila. Jak jsme však viděli, i v rétorice paramilitárních uskupení došlo k obrovskému posunu. Prohlášení IRA z 28. 7. 2005, následované likvidací zbrojního arzenálu, dokazuje, že vývoj mírového procesu je na dobré cestě a že jeho dlouhodobé problémy bude možné odstranit. První pozitivní signály již vyslal britský ministerský předseda Blair, který na prohlášení zareagoval velmi pružně urychlením odsunu britských vojenských jednotek a podporou devoluce. Mírový proces a zajištění funkční severoirské samosprávy bude ještě dlouhý a svízelný proces, který bude dozajista provázet i zatím neoddělitelné násilí. Velkopáteční dohoda však ukázala, že nikoli nemožný.

Seznam použitých zkratk

- DUP – Ulsterská demokratická unionistická strana (unionistická politická strana).
- IICD – Nezávislá mezinárodní komise pro odzbrojení.
- IRA – Irská republikánská armáda (nacionalistická/republikánská polovojenská organizace).
- PUP – Pokroková unionistická strana (unionistická politická strana).
- RUC – Královská ulsterská policie.
- SDLP – Sociálnědemokratická a labouristická strana (nacionalistická politická strana).
- SF – Sinn Féin (nacionalistická/republikánská politická strana, politické křídlo IRA).
- UDA – Sdružení na obranu Ulsteru (unionistická/roajalistická polovojenská organizace).
- UKUP – Unionistická strana Spojeného království (unionistická politická strana).
- UUP – Ulsterská unionistická strana (unionistická politická strana).
- UVF – Sbor ulsterských dobrovolníků (unionistická/roajalistická polovojenská organizace).

¹ Ozbrojený boj proti britské správě má v Irsku dlouhou tradici. Již v 19. století se objevuje tzv. feniánské hnutí, bojující za národní sebeurčení Irsku. Vrcholu ozbrojená kampaň dosahuje v letech 1919–1921 v podobě tzv. anglo-irské války. Moderní IRA si předsevzala v této kampani pokračovat.

² Označení pro ministerského předsedu Irské republiky, pocházející z gaelštiny.

³ Manipulace s volebními okrsky za účelem zisku volební převahy.

⁴ Iniciativa britského státního tajemníka pro Severní Irsko Petera Brooka, kde se poprvé objevuje myšlenka urovnání situace skrze mezistranický konsenzus (včetně Sinn Féin za předpokladu příměří IRA).

⁵ Veškeré citace z původního znění Velkopáteční dohody jsou citovány dle Agreement Reached in Multiparty Negotiations, 1999, s. 171–201.

- ⁶ Severoirský stranický systém není určen tradiční osou levice – pravice, nýbrž podle etnonacionalistického rozdělení. Rozlišujeme zde tři stranické rodiny: nacionalistickou, středovou a unionistickou.
- ⁷ DUP se účastnila pouze tzv. Mayhewových rozhovorů, jednání vedoucích k Velkopáteční dohodě již nikoli.
- ⁸ Především v letech 1996–1997, kdy IRA po ukvapené odzbrojovací iniciativě odvolala příměří pumovými útoky v Londýně.
- ⁹ Konsociálníismus rozeznává příslušnost k odděleným etnickým/náboženským/sociokulturním skupinám, které jednají jako uzavřené společenské „píliře“ (Grofman – Stockwell, 2001, s. 9–10).
- ¹⁰ Stav, kdy obě komory dvoukomorového parlamentu mají v daném politickém systému přibližně stejné postavení a pravomoci.
- ¹¹ Tento volební systém se používá také v Irské republice.
- ¹² Tedy za podmínky konsenzu mezi oběma komunitami.
- ¹³ Proces celobritské devoluce začal již v roce 1982.
- ¹⁴ Jde o instituce, založené v době irsko-britského sblížování v první polovině osmdesátých let.
- ¹⁵ Úprava zákona o rovnoprávnosti v zaměstnání z roku 1989 završila sérii antidiskriminačních reforem po vystoupení občanských hnutí na konci šedesátých let.
- ¹⁶ Situaci zachránila až schopná Mo Mowlamová, britská státní tajemnice pro Severní Irsko v letech 1997–1999, jež odzbrojování nepovažovala za aktuální prioritu.

Literatura

Odborné časopisy

- Coakley, John (2001): *Ethnic Conflict and Its Resolution: The New Northern Ireland Model*. IBIS working papers, Vol. 1 (2001), No. 9, s. 1–24.
- Cowen, Brian (2001): *The Peace Process and Equality: Towards a Transformed Society*. IBIS working papers, Vol. 1 (2001), No. 15, s. 1–8.
- Cox, Michael (1998): *Northern Ireland: The War that came in from the Cold*. Irish Studies in International Affairs, Vol. 9 (1998), s. 73–84.
- Hazelton, William A. (2000): *Devolution and the Diffusion of Power: The Internal and Transnational Dimensions of the Belfast Agreement*. Irish Political Studies, Vol. 15 (2000), s. 25–38.
- Chastelain, John de (2001): *The Northern Ireland Peace Process and the Impact of Decommissioning*. IBIS working papers, Vol. 1 (2001), No. 8, s. 1–14.
- Karlas, Jan (2000): *Role USA v ulsterském mírovém procesu*. Mezinárodní politika, ročník XXIV (2000), číslo 4, s. 38–39.
- Mansergh, Martin (1995): *Background to the Peace Process*. Irish Studies in International Affairs, Vol. 6 (1995), s. 145–158.
- Mansergh, Martin (2001): *Cross-Border Bodies and the North-South Relationship – Laying the Ground Work*. IBIS working papers, Vol. 1 (2001), No. 12, s. 1–8.
- McGarry, John – O’Leary, Brendan (1995): *Five Fallacies: Northern Ireland and the Liabilities of Liberalism*. Ethnic and Racial Studies, Vol. 18 (1995), No. 4, s. 837–861.
- McSweeney, Bill (1998): *Identity, Interest, and the Good Friday Agreement*. Irish Studies in International Affairs, Vol. 9 (1998), s. 93–102.
- Mitchell, Clare (2002): *Pluralist, Purified or Private: Protestant Identification and Political Change in Northern Ireland*. IBIS working papers, Vol. 2 (2002), No. 17, s. 1–22.
- Sobotková, Eva (2000): *Velkopáteční dohoda: příslib míru v Severním Irsku*. Politologický časopis, ročník 7 (2000), číslo 1, s. 52–64.
- Todd, Jennifer (2003): *The Changing Structure of Conflict in Northern Ireland and the Good Friday Agreement*. IBIS working papers, Vol. 3 (2003), No. 26, s. 1–11.
- Voštinár, Peter (2002): *Írska republikánska armáda – Severné Írsko*. Mezinárodní politika, ročník XXVI (2002), číslo 5, s. 23–24.

Monografie a sborníky

- *Agreement Reached in Multiparty Negotiations* (1999). In: Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (eds.): *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland*. Dublin: University College Dublin Press, 1999, s. 171–201.
- Collins, Neill – Cradden, Terry (2001): *Irish Politics Today*. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- Hayes, Bernadette – McAllister, Ian (1999): *Ethnonationalism, Public Opinion and the Good Friday Agreement*. In: Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (eds.): *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland*. Dublin: University College Dublin Press, 1999, s. 30–48.
- Hayes, Maurice (1997): *Whither Cultural Diversity?* Belfast: Community Relations Council, 1997.
- Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (2004): *Konsensuální a konkurenční demokracie*. In: Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (eds.): *Demokracie: teorie, metody, osobnosti, podmínky, nepřítelé a perspektivy demokracie*. Brno: MU, 2004, s. 203–231.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven – London: Yale University Press, 1984.

- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven – London: Yale University Press, 1999.
- Logue, Ken (1993): *Anti-sectarian Work, A Framework for Action*. Belfast: Community Relations Council, 1993.
- Novák, Miroslav (2001): *Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: MU, 2001.
- „Proposition on Heads of Agreement“ issued by British and Irish governments, 12 January 1998 (2000). In: Cox, Michael – Guelke, Adrian – Stephen, Fiona (eds.): *A Farewell to Arms? From „Long War“ to Long Peace in Northern Ireland*. Manchester: Manchester University Press, 2000, s. 344–345.
- Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (1999): *The Belfast Agreement: Context, consent, consequences*. In: Ruane, Joseph – Todd, Jennifer (eds.): *After the Good Friday Agreement: Analysing Political Change in Northern Ireland*. Dublin: University College Dublin Press, 1999, s. 1–29.
- Taylor, Rupert (2001): *Northern Ireland: Consociation or Social Transformation?* In: McGarry, John (ed.): *Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 37–48.
- Wilford, Rick (1999): *Epilogue*. In: Mitchell, Paul – Wilford, Rick (eds.): *Politics in Northern Ireland*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 285–314.
- Wilkinson, Paul (1987): *The Orange and the Green: Extremism in Northern Ireland*. In: Crenshaw, Martha (ed.): *Terrorism, Legitimacy and Power, The Consequences of Political Violence*. Middletown: Wesleyan University Press, 1987, s. 105–123.
- Wolff, Stefan (2001): *Context and Consent: Sunningdale and Belfast Compared*. In: Wilford, Rick (ed.): *Aspects of the Belfast Agreement*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 11–27.

Internet

- Davenport, Mark (2005): *Next Steps in Dance Toward Devolution*. BBC, http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/4725973.stm (28. 7. 2005).
- Grofman, Bernard – Stockwell, Robert (2001): *Institutional Design in Plural Societies: Mitigating Ethnic Conflict and Fostering Stable Democracy*. Research Monograph Series, No. 43. Irvine: University of California, Center for the Study of Democracy, <http://www.democ.uci.edu/publications/papersseriespre2001/stock.htm> (12. 7. 2005).
- IRA Statement in Full (2002). BBC, http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/2132113.stm (16. 8. 2002).
- IRA Statement in Full (2005). BBC, http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/4724599.stm (28. 7. 2005).
- IRA Statement on Decommissioning Arms (2001). CNN, <http://www.archives.cnn.com/2001/WORLD/europe/10/23/ira.statement> (12. 10. 2004).
- Ústava Irské republiky (1990). Institut für öffentliches Recht, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ei00000_.html (6. 3. 2003).