

På väg mot en Gender-Just Peace

En fallstudie av fredsprocessen I Nordirland och kvinnogrupperns påverkan efter NIWC:s grundande och inträde i den politiska scenen

Daniel Thursfield
Marcus Nilsson

Abstract

I följande uppsats kommer vi att titta närmare på teorin *Gender-Just Peace* och med hjälp av den analysera fredsavtalet på Nordirland, även kallat för Good Friday Agreement. Fredsprocessen kommer att beskrivas och kvinnogruppen NIWC kommer att ligga i fokus då de var de enda kvinnliga representanterna av alla aktiva delegater vid förhandlingsbordet. Utöver en genomgång av fredsprocessen kommer även en kortare allmän bakgrund till konflikten presenteras. Detta för att ge läsaren en större insikt i de svårigheter och hinder som behövde undanröjas för att nå en fred. Slutsatsen vi drar är att freden ej är *gender-just*, men den är på god väg. Avtalstexten visar på viljan att förändra samhället mot ett mer jämställt, dock brister det i realiseringen och implementeringen.

Nyckelord: Genus, Jämställdhet, Gender-just, Peace, NIWC, Nordirland, Kvinno-grupper, Fred, Liberal Fred

Antal ord: 7 195 (47 062 tecken)

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
1.1	Disposition	3
1.2	Problemformulering	3
1.3	Metod/Material.....	3
2	Teoretiskt ramverk	5
2.1	Teori	5
3	Operationalisering	7
3.1	Definition av Gender-Just Peace	7
4	Bakgrund	9
4.1	Konfliktens bakgrund.....	9
4.2	The Troubles	10
4.3	NIWC och andra kvinnogrupper	10
4.4	Good Friday Agreement.....	11
5	Analys	13
5.1	Gender-Just Peace?	15
6	Slutsats	18
7	Litteraturlista	19
8	Bilaga 1	21
9	Bilaga 2	25

DUP	Democratic Unionist Party
IRA	Irish Republican Army
LPNI	Labour Party of Northern Ireland
NIWC	Northern Ireland Women's Coalition
NIWEP	Northern Ireland Women's European Platform
PUP	Progressive Unionist Party
SDLP	Social Democratic and Labour Party
UDP	Ulster Democratic Party
UUP	Ulster Unionist Party
UVF	Ulster Volunteer Force

1 Inledning

“I have faced many prime ministers, thank God, only one of them was female.”

– Rev. Ian Paisley i sitt avskedstal till Northern Ireland Assembly 2011.

Med detta kontroversiella uttalande från Pastor Ian Paisley sätts tonen för det politiska klimatet i Nordirland. Att skapa fred i en långvarig konflikt är aldrig en enkel uppgift, och att bevara den är än svårare. Det är ur detta som idén till denna uppsats väcktes. Hur ska man gå tillväga för att skapa en stabil fred som inte bara berör våldet utan även andra ojämlikheter i samhället, till exempel synen på kvinnor och deras roll i samhället, som man ser med ovanstående citat. Vilka pusselbitar måste falla på plats för att detta ska kunna uppnås?

Nordirland härbärgerade under många generationer en konflikt som skapade djupa klyftor i samhället. Städer, kvarter, skolor och pubar splittrades och skärmades av för att slippa kontakt och konflikt med “de andra”.

Ursprunget till denna splittring går att finna i det som delade folket i två läger, att förbli en del av Storbritannien (unionister/protestanter) eller återförenas med Irland (republikaner/nationalister).

I många av dagens konflikter så används våld mot kvinnor som taktik för att splittra samhällen och sänka moralen hos fienden. FN-resolutioner skrivs för att direkt konfrontera detta våld. Samtidigt håller världen på att blir mer jämställd och sakta men säkert så börjar den politiska scenen att öppnas upp och välkomna kvinnligt deltagande även här spelar FN en viktig roll genom dess resolutioner för att uppmuntra till kvinnligt deltagande i såväl fredsprocesser som politik på lokal nivå. Vi har sett framgångar i fredsprocesser där kvinnogrupper är den avgörande faktorn. Fokus måste därför bort från kvinnor som offer och läggas på kvinnor som aktörer och jämlikar. Därför är det viktigt att fortsätta med att lägga fokus på konflikter och fredsprocesser och inte bara analysera dem utifrån vare sig våldet slutade eller ej, utan att även inkludera andra frågor, som genus. Att skapa en gender-just peace kan vara nyckeln till att skapa en långvarig och rättvis fred. Men vad är en sådan fred, och hur byggs den upp? Finns det Fredsavtal idag som faller in i den kategorin? Det är vår avsikt att granska fredsprocessen i Nordirland och se om ifall denna fred går att klassa som gender-just.

1.1 Disposition

Upplägget i denna uppsats kommer att se ut på följande vis:

I kapitel 1 kommer vi att presentera problemformuleringen som ligger till grund för hela uppsatsen, samt att presentera det material som det hela vilar på, utöver detta inkluderar den en källkritisk diskussion. Kapitel 2 kommer att introducera läsaren till ett allmänt teoretiskt ramverk. Kapitel 3 som sedan följer presenteras huvudteorierna samt en operationalisering av dessa. Kapitel 4 introducerar läsaren till konflikten på Nordirland och den fredsprocess som ägde rum och det resulterande fredsavtalet, utöver detta så presenteras även de kvinnoorganisationer som deltog, då detta är en integral del av denna uppsats. Därefter följer analysdelen som kommer att presenteras i kapitel 5. I kapitel 6 presenteras resultatet av uppsatsen i en slutsats.

1.2 Problemformulering

Intentionen med denna uppsats är att ta en närmare titt på konflikten på Nordirland. Framförallt när det kommer till fredsprocessen och specifikt Northern Ireland Women's Coalitions (NIWC) inblandning.

Målet är att undersöka om freden som skapades går att kalla för "Gender-Just Peace", det vill säga en "könsrättvis fred" (vår översättning), i och med att detta är vår egen översättning så kommer vi uppsatsen att hålla oss till original-benämningen. För att se om detta är eller inte är fallet kommer vi att arbeta utifrån frågan:

Är Good Friday Agreement en "gender-just peace"?

1.3 Metod/Material

Intentionen är att skriva en kvalitativ, normativ fallstudie av Nordirland och fredsprocessen som skrevs under och trädde i kraft 1998-1999 och effekterna av den freden utifrån ett genusperspektiv.

Vi kommer att redogöra för processen under fredssamtalen med fokus på NIWC och deras syn på det hela; hur de byggde upp sin organisation, deras handlingar under fredssamtalen och hur de mottogs av allmänheten samt det etablerade politiska systemet. En analys av freden följer efteråt för att undersöka om freden som förhandlades fram var "gender-just".

Avgränsningen kommer att te sig som så att fokus kommer att ligga på åren mellan 1996 och fram till idag, året då NIWC grundades och slutar med 2007, vid valet till Northern Ireland Assembly ägde rum. Åren inkluderar hela fredsprocessen och en tid efteråt för att reflektera över fredsavtalets påverkan och effektivitet.

Vi kommer dock att använda data fram till 2012, då de visar på avtalets effektivitet över en längre tidsperiod, och då är det bäst att använda aktuella siffror. Anledningen till att vi stannar vid 2007 med händelser är att det blir för mycket att täcka allt som har hänt fram till nu, och med tanke på att NIWC upplöstes 2006. Frågeställningen är normativ, och är därför svårare att operationalisera och göra det möjligt för andra att replikera. Definitionen av Gender-Just peace är delvis en slags parameter som man kan återanvända för att sedan komma fram till egna slutsatser, men då vi inte använder en etablerad och allmänt använd definition så kan det behövas andra parametrar för att vidare operationalisera teorin.

Materialet som främst kommer att användas är till stor del skrivna av medlemmar och nyckelpersoner från NIWC, vilket är värt att hålla i åtanke när man för en källkritisk diskussion. Akademiker som Monica McWilliams och Kate Fearon var några av initiativtagarna till grundandet av NIWC och McWilliams var en av dem som satt med och var aktiv i fredsförhandlingarna. Vi har även förhoppningar på att deras roll som akademiker togs på allvar och att de var finns en möjlighet att deras artiklar om ämnet är tendentiösa och att vi självklart kommer att komplettera med andra, mer självständiga källor. Det är dock svårt då mängden litteratur om just NIWC:s roll i processen är mycket begränsad. Annat forskningsmaterial som involverar kvinnogrupper roll i post-konfliktuella samhällen och dess påverkan på fredsavtal kommer att användas för att forma vår definition av "Gender-Just Peace" tillsammans med Annika Björkdahls artikel "A Gender-Just Peace? Exploring the Post-Dayton Peace Process in Bosnia". Texter från andra feministiska författare och kvinnogrupper kommer att användas för att definiera gender-just peace och att beskriva NIWC.

2 Teoretiskt ramverk

I detta kapitel kommer vi att presentera de teorier vi har valt att använda oss av. Kapitlet tar sin början i en allmän övergripande teoretisk diskussion där bland annat liberal fred presenteras, det är dock viktigt att poängtera att liberalt fredsbyggande bara presenteras för att få en förståelse för fredsprocesser.

Gender-just peace är en teori som försöker fylla luckor som kan finnas i ett liberalt fredsbyggande, med sin fokus på att inkludera kvinnorna i fredsprocessen, som en del av konflikten är det viktigt att de också är delaktiga i framtagandet av en lösning (Hammond-Callaghan, 2011, s. 93).

2.1 Teori

För att genomföra vår studie av fredsprocessen på Nordirland kommer vi att använda oss i huvudsak av Gender-Just Peace-teorin. Vårt huvudsakliga syfte är att se om man kan eller inte kan kalla freden som uppkom med "Good Friday agreement" för gender-just. Då litteraturen på området är relativt sparsam kommer vi i huvudsak att utgå ifrån Annika Björkdahls artikel "*A Gender-Just Peace? Exploring the Post-Dayton Peace Process in Bosnia*".

För att förstå sig på gender-just peace måste man se den i kontrast till liberal fred, den sistnämnda är grunden i tanken om att demokrati och marknadsekonomi i sig leder till fred. Denna typ av fredsbyggande har sedan det kalla krigets slut varit dominerande, det vill säga den typ av fredsbyggande som används mest av det internationella samhället i post-konfliktuella samhällen. Grunden till liberalt fredsbyggande går att finna i FN-dokumentet "Agenda for Peace" som skiftade fokus, från att enbart fokusera på att förhandla fram ett eldupphör samt avvapning, till ett mer omfattande fredsbyggande med klara långtgående mål att uppnå. Bland dessa mål återfinns rekonstruktion av lagar, institutioner men även hur det post-konfliktuella landet ska styras (Carlman, 2012, s. 8). Dock är denna modell inte utan sina problem, framförallt kan problem uppstå när man implementerar västerländska demokratiska ideal i länder som ej haft en tradition av något liknande (Suhrke; Borchgrevink, 2009, s.180). Detta i sig är dock inget problem i fallet Nordirland, men ändå viktigt att poängtera. Liberalt fredsbyggande i sig är oftast väldigt så kallat "top-down" det vill säga att det är något som förhandlas fram mellan eliten eller de inblandade parterna i konflikten, oftast med hjälp av internationella aktörer. Problemet är dock att freden då kan sakna förankring i den lokala kontexten och lokala aktörer med större insikt i situationen på marken, inte ofta får komma till tals i fredsförhandlingarna (Sisk, 2009, s.245). De som oftast blir underrepresenterade i dessa fall är kvinnogrupper och organisationer. Början

till förändring när det kommer till kvinnligt deltagande i fredsförhandlingar togs av FN år 2000 i och med antagandet av resolution 1325 som specifikt poängterar hur viktigt kvinnligt deltagande är i fredsförhandlingar, man uppmanar medlemsländerna till ökad kvinnlig representation i beslutsfattande församlingar på såväl nationell, regional och internationell institutioner (FN resolution 1325). Ett annat problem med liberalt fredsbyggande är att det inte sällan är en färdigmall som man försöker applicera, inte helt olik fred i form av ett IKEA paket (Björkdahl, 2011, s.4).

Utöver denna förstnämnda teori kommer vi även att använda oss av bland annat "Intractable Ethnonational conflict" (IEC), denna används dock i huvudsak för att förklara konfliktens natur och varför den har varit så svår att lösa. I korta drag innebär en IEC-konflikt att konflikten i sig genomsyrar alla delar av samhället. Såväl politiskt, kulturellt och institutionellt. Hela samhället är delat i två läger. Grunden till detta ligger i att en sådan konflikt har pågått i minst en generation, enligt Bar-Tal. Detta i sig innebär att den splittring som finns i samhället är djupt förankrad i varje sidas kollektiva minne, vilket leder till avsky parterna emellan. En annan konsekvens av detta är att konflikten i sig blir en central del i samhället och genomsyrar såväl media, politik men även intellektuella diskussioner. Ett annat karaktärsdrag i en IEC-konflikt är våld, det vill säga att konflikten vid något tillfälle har haft utbrott av våldsamheter. Dessa våldsamheter kan vara allt från terrorist attacker till ett fullskaligt krig (Rouhana - Bar-Tal, 1998, s. 762). Detta i sig hjälper bara till att spä på den avsky som finns parterna emellan i konflikten. Allt detta i sig leder till att konflikten ter sig olöslig.

Maktindelning är ett gångbart sätt att lösa konflikter där samhället är så splittrat som det är på Nordirland. Konsociationell teori kommer att användas för att identifiera fredsavtalets natur och på så sätt underlätta analysen av avtalet ur ett gender-just perspektiv. Vi kommer inte att lägga något värde på vare sig konsociationalism är en "legitim" teori eller bemöta och hantera den kritik den har fått utstå. Konsociationalism är teorin om att en maktfördelning utifrån vissa bestämda punkter måste ske för att skapa en stabil fred i ett konflikttrabbat samhälle med stora klyftor mellan folken och hur denna maktfördelning bör se ut.

Teorin beskriver att det bästa sättet att konstruera en hållbar fred för konflikter liknande IEC:s (se ovan) så bör en maktfördelning sättas upp på beslutsfattande nivå. Styrelseskicket bör vara genomsyrat av proportionalitet. Parlamentet/riksdagen/församlingen etc. bör vara fördelade så att de speglar samhället och resurser ska fördelas på samma sätt. För att undvika att minoriteten blir utan betydelse bör en vetorätt inkluderas, så att beslutsfattarna uppmanas att samarbeta över klyftorna så att man producerar beslut som alla kan stå bakom (McGarry; O'Leary, 2006, s. 44).

Den ska endast användas för att identifiera vilket slags fredsavtal Good Friday Agreement är, ett verktyg som ska underlätta den slutgiltiga analysen av freden ur ett gender-just perspektiv.

3 Operationalisering

I följande kapitel kommer vi att fastställa definitioner av de huvudteorier vi kommer att använda oss av. Det är sen dessa definitioner ligger till grund för analysen och som är verktyget för att utröna om freden på Nordirland kan klassas som gender-just eller ej.

3.1 Definition av Gender-Just Peace

Teorin om Gender-Just peace är relativt ny och lite material finns att utgå ifrån. Som vi redan nämnt utgår vi från Björkdahls artikel för att definiera vad en gender-just peace innebär. Vi kompletterar även med annan litteratur rörande kvinnors roll i post-konfliktuella samhällen och i fredsavtal, bland annat med texter av Maria Hadjipavlou och en rapport från NGO:n Kvinna till Kvinna.

En rättvis och stabil fred måste hantera flera punkter än att bara få slut på våldet och göra de stridande parterna nöjda. Freden måste bidra till att göra det post-konfliktuella samhället till en bättre plats än tidigare. Det inkluderar även att behandla sociala orättvisor. En rättvis fredsprocess måste inkludera fler än bara de stridande männen och den politiska eliten, då de utgör en minoritet i det konflikt-drabbade samhället. Utan att inkludera samhällets alla parter blir freden lätt istället låst, där de involverade parterna inte känner att de får sin röst hörd eller att freden utvecklas till att bli orättvis för dem.

Björkdahl skriver i sin artikel att kvinnor ofta vinner mark under konflikter (Björkdahl, 2012, s. 287). De blir mer aktiva på arbetsmarknaden och får ökat inflytande i samhället, både socialt på gräsrotsnivå och politiskt. För att bevara dessa framgångar är det av yttersta vikt att inkludera kvinnor i fredssamtalen. Detta i sig gör denna del som en mycket viktig komponent av en gender-just peace. Det är lätt att gå tillbaka till de gamla, konservativa samhällsstrukturerna som är familjära och stabila för att fokusera all energi på att få slut på våldet och göra de stridande parterna nöjda. Då etnisk nationalism förstärker det konservativa patriarkala systemet (Hadjipavlou, 2006, s. 335) och liberalt fredsbyggande oftast endast fokuserar på frågan gällande våldet, så skapas det luckor som förhindrar att freden blir lokalt förankrad och hållbar.

En stor del av dessa luckor kan övervinnas genom att inkludera kvinnor i fredsprocessen och att involvera genusfrågan som ett problem som borde hanteras och lösas. Som vi nämnt tidigare i texten måste kvinnorna vara en del av lösningen, då det även är en part i konflikten, utöver detta är det viktigt att kvinnor involveras i alla delar av fredsprocessen, en av anledningarna till detta är att frågor som kanske inte annars skulle ses som problem kan tas upp under processen. Detta i sig

för att skapa en mer stabil och jämställd fred (Hammond-Callaghan, 2011, s. 93). Det går självklart inte att en fred blir rättvis och stabil endast för att man behandlar kvinnors situation i samhället. Man måste fortfarande behandla de grundproblem som orsakade stridigheterna och göra sitt bästa för att göra alla parter nöjda, precis som man har gjort i övriga fredssamtal som inte klassificeras som gender-just.

För att kunna mäta och utvärdera fredsavtalet utifrån gender-just peace-teorin, så måste vi sätta upp flera punkter från denna definition som kan användas som mätinstrument. Dessa mätinstrument är viktiga för intersubjektiviteten, det vill säga möjligheten att replikera vårt resultat. Vi förstår att det inte är fullt möjligt att sätta upp exakta parametrar då denna uppsats är en fallstudie av normativ natur och inte kan identifieras och mätas på samma sätt som till exempel statistik och andra liknande forskningsmetoder.

Dessa huvudmätinstrument kommer att vara som följer:

Kvinnor måste inkluderas i fredsprocessen. Anledningen till detta har vi redan tidigare nämnt men det tål att upprepas. Frågor som kanske inte annars skulle ses som problem blir behandlade. Som delaktiga i konflikten måste de vara del av lösningen. Inkluderingen av fler aktörer leder till en stabilare fred.

Freden måste hantera genusfrågan för att förhindra ett konservativt bakslag i det post-konfliktuella samhället samt göra insatser för att bevara och befästa de framgångar som kvinnor har förvärvat under konfliktens gång, samt de som de vunnit i fredsprocessen.

Fredsavtalet måste fortfarande uppnå målen för att räknas som en just peace, även kallad rättvis fred. Just peace i det här sammanhanget definierar vi som en rättvis, ömsesidig fred där alla parter är med och bygger avtalet. En annan viktigt del i att skapa en just peace är att det förhandlas fram lokalt och involverar lokala aktörer och organisationer, då ingen förutsättning för fred är den andra lik (Bar-Siman-Tov, 2009, s. 4).

4 Bakgrund

I följande del kommer vi att presentera bakgrunden till konflikten kortfattat. En allmän beskrivning av konflikten och dess ursprung. Vi kommer att fokusera på tidsperioden som kallas för "The troubles", från slutet av 60-talet och fram till 1998, då detta är den senaste eskaleringen av våldet på Nordirland.

Kvinnogrupper som var aktiva under fredsprocessen kommer även att presenteras, fokuset på denna del kommer att ligga på den största av dessa, Northern Ireland Women's Coalition (NIWC). Den avslutande delen av detta kapitel kommer att presentera "Good Friday Agreement" och en snabb introduktion till en del av händelseförloppet.

4.1 Konflikts bakgrund

För att finna grunden till konflikten eller snarare delningen av det nordirländska samhället får man gå tillbaka så lång som till 1542 när Englands dåvarande kung deklarerade att Irland alltid skulle vara en del av Storbritannien (Mulholland, 2002, s. 3).

Dock dröjde det 61 år innan man slutligen slog ner motståndet på Ulster den provins av Irland som idag kallas Nordirland. 1606 började man att uppmuntra folk från Skottland att flytta till Ulster. Marken fick de i utbyte mot att de skyddade Ulster från det motstånd som fortfarande fanns kvar från Irländskt håll, samt upprättandet av ett protestantiskt samhälle i enlighet med brittiska lagar (Mulholland, 2002, s.3). Detta är början till den djupa splittring som existerar i det Nordirländska samhället än idag och är en viktig del i pusslet för att förstå sig på denna långdragna konflikt. Denna totala splittring av samhället gör att den kan klassas som en Intractable Ethnonational conflict (IEC), med detta menar vi en konflikt som verkar olöslig. Men även för att splittringen genomsyrade hela samhället, från nyheter, övrig media, politiska livet men även de vardagliga diskussionerna folk emellan, samt att konflikten vid ett flertal tillfällen haft mycket våldsamma episoder.

4.2 The Troubles

Den senaste fasen av konflikten brukar allmänt kallas för "The troubles". Denna del av konflikten tog sin början i slutet på 60-talet. I de källor som vi har använt oss av finns det ett antal olika datum som sägs vara startskottet för "The troubles".

Allt från 1966 och framåt av UVF (Ulster Volunteer Force). UVF är en protestantisk paramilitärgrupp som skapades för att kontra IRA (Irish republican Army), till 1968 och en demonstration av NICRA (Northern Ireland Civil Rights Association) som från protestantiskt håll sågs som ett försök av katolikerna att vinna inflytande. Men även 1969 nämns som en möjlig start till problemen, då framför allt augusti månad då två incidenter inträffade. Den första incidenten var ett upplopp i staden Derry/Londonderry (två olika namn på samma ort) i de katolska kvarteren. Detta mellan katoliker, polisen och en protestantisk grupp vid namn Apprentice Boys of Derry. Denna sistnämnda grupp hade planerat en marsch i närheten av det katolska området. För att få ett slut på uploppet i Derry gick den brittiska armén in den 14 augusti (Edwards, 2011, s.29). De kallades in för att hjälpa lokala myndigheter att upprätta lag och ordning, men med det eskalerande våldet gjorde att de snart drogs in i konflikten (Edwards, 2011, s.9).

4.3 NIWC och andra kvinnogrupper

På gräsrotsnivå har det under en längre period funnits kvinnor eller kvinnogrupper som aktivt jobbade med att motverka konfliktens skador på samhället. Men Nordirland är/var ett traditionellt samhälle där båda sidor har/hade en stark anknytning till sina respektive kyrkor, och förespråkade för att bevara kvinnans traditionella roll i samhället som mannens fru och mödrar åt deras barn. Den politiska aktiviteten var låg. Totalt var det endast 9 kvinnor som hade platser i Stormont, Nordirlands parlament. Från 1921 och fram till valet 2001 hade det endast suttit 3 kvinnliga parlamentariker på de nordirländska platserna i Brittiska parlamentet (Rynder, 2002, s. 44).

De ökande klyftorna mellan de två olika samhällena påverkade möjligheterna för samarbete mellan gränserna, vilket kvinnogrupper har en tradition att framgångsrikt göra. De redan etablerade partierna och den traditionella politiska scenen uppmuntrade inte kvinnor att engagera sig. Istället valde många att arbeta på gräsrotsnivå, antingen individuellt eller i NGO:s. En av de mest framstående NGO:s är NIWEP (Northern Ireland Women's European Platform) som skrev flera papers om hur man kunde "könssäkra" (genderproofing) fredssamtalen och valet som hörde till (Fearon, McWilliams, 1998, s. 1254). Dessa papers cirkulerades mellan de etablerade partierna och kom att bli väldigt inflytelserikt för NIWC. De argumenterade för att inkludering av kvinnor i fredssamtalen var av stor vikt och vilka fördelar som endast skulle uppnås genom det. De etablerade partierna visade lite intresse för vad NIWEP hade att säga, och ignorerade deras papers.

Northern Ireland Women's Coalition (NIWC) skapades i april 1996, ur ett möte som NIWEP höll i som inkluderade ett stort antal aktivister. Den nya koalitionen som inkluderade medlemmar från alla skikt och grupper i samhället tog på sig uppgiften att flytta över ansträngningarna i det politiska systemet, och försöka påverka saker och ting inifrån. Dess grundprinciper togs till stora delar från de tidigare papers som släpptes och tre kärnvärden lyftes fram; inkludering, jämlikhet och mänskliga rättigheter (Rynder, 2002, s. 46). De arbetade för att inkludera flera olika sorters grupper i fredssamtalen och inte bara de få stora partierna från vardera sidan. Även de militanta grupperna som ännu inte har gått med på vapenstillstånd och beslagtagning av vapen skulle inkluderas, och NIWC agerade flera gånger som budbärare och förmedlade uppdateringar om vad som föregick i samtalen till grupper som tillfälligt uteslöts från processen.

4.4 Good Friday Agreement

Det politiska klimatet såg ut att förbättras under 90-talet och alla parter verkade vara mogna för att sitta ner och förhandla fram en stabil fred. Tidsperioden präglades av toppar och dalar då våldet hade sporadiskt ökat samtidigt som avtal mellan Irland och Storbritannien (Anglo-Irländska avtalet 1985) slöts och vapenvilor bestämdes.

1996 startades processen att försöka lösa denna konflikt en gång för alla och för att säkerställa att rätt grupper inkluderades i samtalen och att folket i Nordirland kände sig representerade så utlystes ett val. Systemet för inkludering fungerade så att det var dels ett proportionalitetsval bland de 18 distrikten som Nordirland var uppdelat i, men utöver det så inkluderades även två delegater var från de 10 partier som fick flest röster. Denna andra del möjliggjorde för mindre partier och grupper att inkluderas (Rynder, 2002, s. 47). Vid valen blev NIWC Nordirlands nionde största parti och fick därmed en permanent plats vid fredssamtalen. Deras två delegater var för övrigt de enda kvinnorna av alla delegater som var direkt involverade. De följde NIWC:s princip om mångfald och hade två vilt skilda bakgrunder. Aktörerna som var involverade i fredssamtalen inkluderade nu regeringarna för både Storbritannien och Irland, UUP, UDP, PUP, SDLP, NILP, NIWC, Sinn Féin samt Nordirlands alliansparti (Pettersen, 2002, s. 116). DUP var ett av de större unionistiska partierna, men som bojkottade fredssamtalen då de fick reda på Sinn Féins inkludering. De tillbringade resten av tiden med att aktivt motarbeta fredssamtalen och drev en intensiv nej-kampanj när befolkningen skulle rösta om det. Under processens gång så förbättrades de andra delegaternas syn på NIWC och kvinnors plats i politik i allmänhet. Från att häckla och bua när de talade (Rynder, 2002, s. 54) till att börja skapa program inom sina egna partier för att främja mer kvinnligt deltagande.

De mindre partierna, från både union- och nationalist-sidan och mitten i form av NIWC, gick samman till en allians för att få mer inflytande gentemot de större aktörerna som Sinn Féin och UUP (Rynder, 2002, s. 49).

Avtalets slutliga form fokuserar framförallt på att organisera en fungerande makt-delning som inkluderar ändringar i både Irlands och Storbritanniens konstitution och regeringsuppbyggnad för Nordirland.

(För alla punkter i de konstitutionella ändringarna, var god se Bilaga 1.)

Nordirlands befolkning har nu rätt att bestämma sitt eget öde. Regelbundna folkomröstningar bestämmer om de vill bli självständiga eller bli en del av Irland och Storbritannien kommer inte att stå i vägen för befolkningens önskemål då de inte längre kräver anspråk över Nordirland. Irland gjorde samma sak med sin konstitution, och avsåg sina krav på suveränitet över Nordirland.

Avtalet inkluderade bland annat tre inriktningar (Strands i avtalstexten) med fokus på demokratiska institutioner, relationerna mellan Nordirland-Irland och relationerna mellan Irland-Storbritannien.

Inriktningen som rörde demokratiska institutioner tacklade problem som maktdelning och hur stor grad av autonomi som området ska åtnjuta. Det bestämdes att en församling, som skulle komma att kallas för Northern Ireland Assembly skulle skapas med 108 medlemmar som skulle väljas enligt proportionella val. Medlemmarna skulle i förväg presentera sin tillhörighet som antingen Unionister, Nationalister eller övrigt vid den första sammankomsten, och viktiga beslut måste röstas igenom antingen med parallellt medtyckande, eller genom en omröstning med en majoritet på 60 % av de totala rösterna och minst 40 % från båda lägren (Pettersson, 2002, s. 127-128).

Avtalet röstades igenom med en överväldigande majoritet på 71 %, vilket pekar på att avtalet sågs som legitimt av befolkningen.

5 Analys

När Good Friday Agreement skrevs under och folken i både Nordirland och Irland röstade igenom det med överväldigande majoritet var förhoppningarna stora. Den allmänna åsikten var att detta var ett fredsavtal som skulle kunna vara det stora genombrottet i den långa konflikten. Den var präglad av maktdelning, och benämns allmänt som konsociationalistisk (McGarry, O’Leary, 2006, s. 44). Den följer teorin väldigt väl, med upprättandet av och maktdelningen inom Northern Ireland Assembly. Jämlikhet fick en egen avdelning i avtalet, och medlemmarna från NIWC kämpade för att utvidga termen till att inkludera mer än endast mellan katoliker och protestanter. I förslaget finner man två punkter där kvinnor uttryckligen är benämnda.

“The right of women to full and equal political participation”
- Good Friday Agreement, 1998.

De behandlade kvinnors fulla rätt till politiskt deltagande och åtagandet att skapa program för att uppmuntra kvinnor att delta mer.

“1. Pending the devolution of powers to a new Northern Ireland Assembly, the British Government will pursue broad policies for sustained economic growth and stability in Northern Ireland and for promoting social inclusion, including in particular community development and the advancement of women in public life.”
- Good Friday Agreement, 1998

Man såg efter avtalet att fler kvinnor som började ta mer plats och framhäva sig bland partierna, och i det första valet till Northern Ireland Assembly var antalet kvinnor som blev invalda högre än någonsin tidigare. Trots NIWC:s försök till att bredda termen jämlikhet i avtalstexten och deras marginella framgångar, så log fokus fortfarande på det nationella planet och mellan unionister/protestanter och nationalistiska/katoliker. Jämfört med den tidigare situationen på Nordirland och kvinnors position före freden, så var det faktum att kvinnor blev invalda till ministerposter och NIWC:s roll i fredsprocessen ett stort steg i rätt riktning. Det är dock fortfarande långt kvar för att nå upp till andra länder med större jämställdhet. Respekten för politiskt aktiva kvinnor var fortfarande låg, och de fick utstå hån och smädelse under församlingsmötena. Detta var även fallet med NIWC under fredsprocessen, och de fick varningar om detta av sydafrikanska kvinnogrupper (Carlman, 2012, s. 5). Kate Fearon, en av grundarna av NIWC, skrev att det gällde att snabbt skaffa sig tjock hud för att hantera den ganska tydliga sexismen som de fick utstå från andra delegater (Fearon, 2002, s. 70). Alla kvinnliga deltagare bidrog inte heller till att skapa en mer jämlik stämning eller ett fredligare klimat då

även om fler kvinnor blev synliga i alla partier, så var de minst lika högljudda och respektlösa under sessionerna (Hayes; McAllister, 2012, s. 4). Under den långa konflikten blev kvinnor undantryckta från den politiska scenen och aktivt motarbetades både under konflikten och ända fram till och under fredsprocessen. De båda samhällena förstärkte sin identitet genom att identifiera sig mer med den religiösa majoriteten i varje läger, nämligen protestantism och katolicism. De är traditionellt patriarkala i sin struktur och kvinnans roll är traditionellt sett inte i den offentliga sfären, utan i hemmet. Partier som DUP identifierade sig som ett protestantiskt parti med traditionella, konservativa värderingar. Jämfört med övriga Storbritannien så var kvinnors deltagande i politiken låg. Däremot spelade kvinnor en större roll på den lokala gräsrotsnivån med drivandet av kvinnocenter och vården av offren och överlevare av våldet. Det var där som NIWC växte fram och stannade kvar, även när de gav sig in i politiken. Det var först under fredsprocessen som man började göra framgångar för kvinnors deltagande i de högre politiska instanserna. Före avtalet var det kvinnliga deltagandet minimalt, med endast nio kvinnor totalt som hade suttit i det nordirländska parlamentet (Rynder, 2002, s. 44). Endast tre kvinnor har valts in som Nordirlands representanter i det brittiska parlamentet fram till år 2001. Dessa siffror ökade efter fredssamtalet. Fler kvinnor blev invalda till parlamenten än någonsin tidigare. Men det var fortfarande en ganska undermålig representation jämförelsevis med andra länder. På lokal nivå var endast 19 % av de folkvalda till kommunfullmäktige kvinnor och den siffran sjönk ännu mer 2005 till 12 % (Side, 2009, s. 77).

Det är värt att notera att en annan rapport skriver att den siffran ökade år 2011 och uppgick till 23,5%, vilken är en markant ökning jämförelsevis (Department of Finance and Personnel, 2012,s. 22). Av de nordirländska representanterna till det brittiska parlamentet är fyra av 18 kvinnor vid år 2012 (vilket visserligen är samma procentsats som hela det brittiska parlamentet på 22 %). En femtedel av hela Northern Ireland Assembly består av kvinnliga representanter (Department of Finance and Personnel, 2012,s. 22). Detta kan tyda på att förverkligandet av dem som finns stipulerat i fredsavtalet inte har fått genomslagskraft i samhället i sin helhet. Ser man på siffrorna är det lätt att bli besviken och kritisk till fredsavtalet och dess arv. Man måste dock hålla i åtanke att det som görs nu för att främja kvinnors engagemang och de program som sattes upp både inom de stora partierna för att uppmuntra kvinnors involvering inte skulle ha existerat överhuvudtaget före freden. Ser man på det mest "antifeministiska" partiet (Rynder, 2002, s. 45), DUP så finns det nu jämställdhetsprogram på plats och har ökat sin andel kvinnliga representanter (Kilmurray; McWilliams, 2011, s. 2). NIWC och dess representanter under fredsprocessen ansågs i slutet vara respekterade och värdefulla medlemmar i samtalen. Det främsta bidraget som NIWC förde med sig till samtalen var deras tilltro till omfattade och villkorlös inkludering. De insisterade på att inkludera även de parter som direkt bidrog till våldet och som bröt villkoren för vapenvilan, och därmed riskerade att stängas ute från fredssamtalen. Detta skulle ha inkluderat Sinn Féin, den största nationalistiska gruppen. Under tiden som grupper som stred mot förhandlingarnas villkor stängdes ute, fortsatte NIWC att hålla dem uppdaterade om hur arbetet mot

fred fortskred (Kilmurray; McWilliams, 2011, s. 34). De agerade även som “protectors of the process” enligt dem själva (McWilliams, Fearon, 1998, s. 1258). Vad de menar med detta är att de försökte behålla processen på rätt spår och såg till så att alla relevanta parter förblev involverade och uppdaterade. Genom att jobba för att inkludera och hålla alla involverade parter, inte bara politiska partier inom samtalen utan även andra lokala organisationer och företag, bidrog man till att förankra fredsavtalet i den lokala kontexten, och genom att göra så undkom man ett av de vanligaste dilemmena för fredsbyggande, vilket är brist på tilltro för avtalet på lokal nivå. Gruppen gjorde mer än att bevara processen. De stod fast vid sina kärnvärden och förespråkade deras inkludering i avtalstexten när de än kunde. NIWC var byggt på idéerna om jämlikhet/jämställdhet, inkludering och mänskliga rättigheter. Detta speglas i avtalstexten då det finns en sektion vid namn “*Rights, Safeguards and Equality of Opportunity*” (se bilaga 2) med flera paragrafer som berör just dessa värden. De var även väldigt aktiva i debatten om behandling och frisläppning av politiska fångar (Fearon; McWilliams, 1998, s. 1261). Majoriteten av NIWC:s ideal och sina sakfrågor hittas i texten. Vare sig det var direkt på grund av deras arbete eller om det var frågor som många andra delegationer också delade är osäkert och går inte att svara på. Dock fick de inte allt de önskade. Den form av valsystem som de större partierna förespråkade; ett proportionellt valsystem, fick gå före de mindre partiernas önskemål om ett system som liknade det som var aktuellt vid valet av delegationer till fredsavtalen (Rynder, 2002, s. 50) NIWC var nöjda med avtalet, och de ställde upp i valet till Northern Ireland Assembly, där de fick två ledamöter invalda år 1998.

5.1 Gender-Just Peace?

Den period som ledde fram till fredsprocessen som senare skulle leda till Good Friday Agreement präglades mer av liberalt fredsbyggande än konsociationalism, med USA som aktivt uppmuntrade båda parter till att delta i fredssamtal. De tog även en aktiv del i själva processen, men före detta senator George Mitchell som representant för USA och tog aktiv del som medlare. Han bestämde villkoren för inkludering och förespråkade att alla involverade parter skulle ha lagt ner sina vapen för att få en roll i processen (Kilmurray, McWilliams, 2011, s. 34).

Utan NIWC:s involvering så skulle fredsprocessen endast vara en i mängden av fredsavtal som slutits utan inblandning av civilsamhället och istället bara lagt sin fokus på de stridande parterna och eliten. Tittar man tillbaka på hur politik bedrivits i Nordirland ser man att den kvinnliga representationen var liten eller nästintill icke-existerande, som nämns tidigare så är kvinnor såväl som män del av konflikten och därmed måste de också vara en integral del av lösningen. NIWC bidrog med att skapa en mångfald bland delegaterna, inte bara ur ett genusperspektiv, utan även med tanke på delegaternas sociala bakgrund och kopplingar till många olika skikt och sidor i det nordirländska samhället. De luckor som kan uppstå vid liberalt fredsbyggande och internationellt inblandning som förhindrar freden från att bli en produkt av lokala förhållande hittas inte i fallet Nordirland då

utomstående inblandning var begränsad. Som en del av Storbritannien var Nordirland i sig redan en fungerande västerländsk demokrati med förankring i de liberala normerna. Däremot fanns det luckor som hade skapats av kvinnors traditionella roll i samhället som offer i konflikten och vårdare av familjen istället för aktörer berättigade att delta i det offentliga och politiska spelet. Vi kan omöjligt veta hur avtalet skulle ha sett ut om inte NIWC varit delaktiga, och hur mycket plats kvinnors situation hade fått i avtalstexten. Med deras inkludering får i alla fall fredsavtalet ett sken av att vara *gender-just*. Det är sant att andelen kvinnor som blev invalda till diverse politiska poster ökade, men endast marginellt.

Det är lätt att glömma bort eller försumma andra frågor som bland annat jämställdhet och lägga alltför stor fokus på att få slut på våldet. Detta kan leda till en återgång till de gamla konservativa samhällsstrukturer, med traditionella ideal såväl som när det kommer till exempelvis könsroller som kan kännas stabila och familjära, men som i själva verket är kontraproduktiv för fredsprocessen. Detta är tydligt i fallet Nordirland, då båda parterna hade mer eller mindre extrema partier som förlitade sig på traditionella religiösa värderingar, till exempel. det unionistiska DUP. De var motståndare till fredsavtalet under hela processen och hoppade av i ett tidigt skede när de fick reda på att Sinn Féin åter skulle inkluderas. Avtalstexten hade punkter som specifikt nämnde kvinnors rätt till politiskt inkludering och försökte därmed motverka en eventuell återgång till det gamla systemet.

Efterhand blev de flesta partier mer öppensinnade inför idén att inkludera kvinnor och placera dem på viktigare poster. På punkten med att förhindra ett konservativt bakslag misslyckades avtalet till stor del då den politiska sfären fortfarande är till en väldigt stor del manligt dominerad. De politiska partierna är väl medvetna om denna ojämnlige fördelning, de flesta partier gör väldigt lite för att ändra på detta medan det finns de som gör betydligt större insatser. Sedan 2002 finns det en bestämmelse som syftar till att ändra på denna ojämna fördelning, den så kallade *Sex Discrimination (Election Candidates NI) Act 2002*. Bestämmelsen i sig kommer inte med några krav på implementering, ännu 2009 hade inget Nordirländskt parti valt att anamma denna bestämmelse (Side, 2009, s. 78). Det är väldigt svårt att mäta hur mycket attityder hos individer har förändrats, men enligt de siffror som presenterades i Departement of Finance and Personnels (DPFNI) rapport 2012 vid namn *Women in Northern Ireland* presenteras siffror som visar att andelen involverade kvinnor inte har ökat nämnvärt (Department of Finance and Personnel, 2012, s. 22) sedan 1995. Det kan däremot vara intressant att nämna ökningen mellan 1995-2012 var från 32 % till 35 %, till skillnad från 1985, då andelen var 15 % och 1990 med 23 %. Freden måste självklart också framgångsrikt beröra andra delar än bara genusfrågan för att anses vara *gender-just*. Fredsavtalet satte framgångsrikt stopp på det utbredda kaotiska våldet under den tidsperiod som kallades *the Troubles*. Sinn Féin blev ett erkänt, legitimt parti som nu har sin rättmätiga plats som ett stort nationalistparti i Assemblyn, även om de anklagades för att ha sanktionerat ett antal brottsliga handlingar sedan dess. Men freden anses vara lyckad och det tidigare utbredda våldet har inte återvänt. Det nordirländska samhället har sedan mitten av 90-talet gått längre ifrån sitt tidigare konflikttillstånd och liknar mer och mer ett vanligt västerländskt

samhälle. En överväldigande majoritet röstade igenom fredsavtalet 1998 och i dagens läge är det en inte lika stor majoritet som stödjer Assemblyn och dagens regeringssystem. Andelen manliga katoliker som stödjer Assemblyn ligger på 66 %, katolska kvinnor 54 %. Bland protestanter ligger siffrorna på 61 % för män och 51 % för kvinnor (Hayes, McAllister, 2012, s. 4-5). Observera att majoriteten fortfarande stödjer Assemblyn, men inte i lika stor utsträckning som när avtalet röstades igenom, då siffrorna låg på totalt 71 % av invånarna. Glappet mellan kvinnor och män är intressant i detta fall då det kan tolkas som att de inte känner att fredsavtalet inte gjorde tillräckligt för att förbättra deras status i samhället. Detta glapp har bara ökat sedan 1998 (Hayes, McAllister, 2012, s. 5). Detta behöver inte tyda på att det nordirländska samhället håller på att återvända till gamla rutiner, men av någon anledning så är kvinnor missnöjda eller misstänksamma gentemot de politiska strukturer som nu finns, vilket kan bero på några av de punkter vi har tagit upp i denna uppsats. Med detta i åtanke så kan vi slutligen konstatera att utifrån vår definition av *gender-just peace* så kan inte freden på Nordirland definieras som en sådan.

6 Slutsats

Good Friday Agreement är inte en ren *gender-just peace*. Man gjorde vissa försök till att tackla problemet med kvinnors situation och förändring av deras roll i samhället. Vi har sett en delvis förbättring i antalet och andelen kvinnor som är involverade och engagerade i de politiska partierna och Assemblyn. Det är dock inte tillräckligt. Det är en fred som har genusfrågan i åtanke, men det är inte en *gender-just peace* enligt vår definition.

Med tanke på den senaste tidens händelser med upploppen i början av januari (Thurfjell, 2012) så är det tydligt att Good Friday Agreement inte fullständigt inneburet ett slut på konflikten. Sporadiskt våld har förekommit under hela 2000-talet, men inte alls i samma utsträckning som tidigare. De stora grupperna har flyttat in och utkämpar sina strider i Stormont istället för att slåss på gatorna.

De stora paramilitära organisationerna i båda lägren har officiellt sett lagt ner majoriteten av sina vapen och förlitar sig på den demokratiska politiska processen. Bara detta i sig är ett stort steg på vägen i en konflikt som länge verkade omöjlig att lösa i och med att man kan klassa den som en IEC-konflikt, detta med tanke på hur djupt splittrat samhället i sig var och till stor del än idag. Konflikten slutade inte med fredsavtalet, och den är inte slut än. Det kommer att ta lång tid innan det råder fullständig fred på Nordirland mellan unionister och nationalisterna med ett helt integrerat samhälle. Good Friday Agreement byggde en stabil grund och gav parterna förutsättningar för att bygga vidare och ge hopp om att en till synes omöjlig fred är inom räckhåll.

Det går inte att avgöra hur mycket NIWC bidrog till fredsavtalet och hur det skulle ha sett ut utan dess inkludering. Man kan däremot se att de hade en positiv inverkan och bidrog till att ge en röst till dem som normalt inte inkluderades på den politiska scenen. Man kan argumentera för att detta bidrog till en starkare förankring av fredsavtalet i samhället.

Det finns rum för förbättring men freden på Nordirland är på rätt väg, både för den lokala konflikten, men även för fredsbyggande i allmänhet, då det gjorde allvarliga försök till att inkludera kvinnor i processen och försöka förbättra deras tillvaro i ett annars konservativt samhälle med traditionella värderingar.

7 Litteraturlista

- Bar-Siman-Tov, Yaacov, 2009, *Just Peace; Linking Justice to Peace*, JAD-PbP Working Paper Series No. 5
- Björkdahl, Annika, 2012, *A Gender-Just Peace? Exploring the Post-Dayton Peace Process in Bosnia*, *Peace & Change*, vol. 37, no. 2, April 2012.
- Carlman, Åsa (Ed), 2012, *Equal Power - Lasting Peace; Obstacles for women's participation in peace processes*, Kvinna till Kvinna.
- Department of Finance & Personnel (2012) Women in Northern Ireland, Tillgänglig:
http://www.detini.gov.uk/women_in_northern_ireland_september_2012_final_version.pdf, Hämtdatum [2013-01-08].
- Edwards, Aaron, 2011, *The Northern Ireland Troubles: Operation Banner 1969-2007*: Oxford: Osprey Publishing Ltd. 96 s.
- Fearon, Kate, 2002, *Northern Irelands Women's Coalition: Institutionalizing a political voice and ensuring representation*, i *Accord: Owning the process: Public participation in peacemaking*, no. 13, 2002.
- Fearon, Kate; McWilliams, Monica, 1998-1999, *The Good Friday Agreement: A Triumph of Substance of Substance Over Style*, *Fordham International Law Journal*, vol. 22, no. 4, s. 1250-1272.
- Förenta Nationerna, Säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.un.org/events/res_1325e.pdf Hämtdatum: 2013-01-07.
- Good Friday Agreement, 1998 [Elektronisk] Tillgänglig: <http://dfa.ie/uploads/documents/Anglo-Irish/agreement.pdf> Hämtdatum: 2012-12-12.
- Hadjipavlou, Maria 2006, *No Permission to Cross: Cypriot women's dialogue across the divide*, *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography*, 13:4, 329-351.
- Hammond-Callaghan, 2011. 'Peace women', *Gender and peacebuilding in Northern Ireland, From Reconciliation and Political inclusion to Human Rights and Human Security* i Powes, Maria (Ed), *Building Peace in Northern Ireland*. Liverpool: Liverpool University Press. s 93-110.
- Kilmurray, Avila; McWilliams, Monica, 2011, *Struggling for Peace: How Women in Northern Ireland Challenged the Status Quo*, *Solutions*, vol. 2, no. 2; Feb 28, 2011.
- McGarry, John; O'Leary, Brendan, 2006, *Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland*, i *Government and Opposition*, vol. 41, nr. 1, s. 43-63.

- Mulholland, Marc. 2003, *Northern Ireland: A very short introduction*. New York: Oxford University press. 172 s.
- Newman, Edward, Roland Paris, Oliver Richmond eds. (2009) "*New Perspectives on Liberal Peacebuilding*" Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press. 361 s.
- Rynder, Constance B. 2002, *The Origins and Early Years of the Northern Ireland Women's Coalition*, *New Hibernia Review*, vol. 6, no. 1 Spring 2002, s. 44-58.
- Side, Katherine, 2009, *Women's Civil and Political Citizenship in the Post-Good Friday Agreement Period in Northern Ireland*, *Irish Political Studies*, vol. 24, no. 1, s. 67-87.
- Sisk, Timothy D, 2008. "Peacebuilding as democratization: findings and recommendations" i Jarstad, Anna K. – Sisk, Timothy D, "*From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*" Cambridge: Cambridge University Press. s. 239-259.
- Suhrke, Astri – Borchgrevink, Kaja, 2009, "Afghanistan: Justice sector reform" i Newman, Edward, Roland Paris, Oliver Richmond eds. (2009) "*New Perspectives on Liberal Peacebuilding*" Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press. s. 178-200.
- Thursfjell, Karin, 2013, "Oro att protester leder till nya dåd", *Svenska Dagbladet*, 2013-01-09 [Elektronisk] http://www.svd.se/nyheter/utrikes/oro-att-belfastprotester-leder-till-nya-valdsdad_7809856.svd Hämtdatum: [2013-01-10].
- Pettersson, Jan, 2002, *Fredsprocessen i Nordirland*. Uppsala: Global. 238 s.

8 Bilaga 1

CONSTITUTIONAL ISSUES

1. The participants endorse the commitment made by the British and Irish Governments that, in a new British-Irish Agreement replacing the Anglo-Irish Agreement, they will:

(i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;

(ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;

(iii) acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and, accordingly, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;

(iv) affirm that if, in the future, the people of the island of Ireland exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;

(v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos, and aspirations of both communities;

(vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

2. The participants also note that the two Governments have accordingly undertaken in the context of this comprehensive political agreement, to propose and support changes in, respectively, the Constitution of Ireland and in British legislation relating to the constitutional status of Northern Ireland.

ANNEX A

DRAFT CLAUSES/SCHEDULES FOR INCORPORATION IN BRITISH LEGISLATION

1. (1) It is hereby declared that Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1.

(2) But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland.

2. The Government of Ireland Act 1920 is repealed; and this Act shall have effect notwithstanding any other previous enactment.

SCHEDULE 1

POLLS FOR THE PURPOSE OF SECTION 1

1. The Secretary of State may by order direct the holding of a poll for the purposes of section 1 on a date specified in the order.

2. Subject to paragraph 3, the Secretary of State shall exercise the power under paragraph 1 if at any time it appears likely to him that a majority of those voting would express a wish that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland.

3. The Secretary of State shall not make an order under paragraph 1 earlier than seven years after the holding of a previous poll under this Schedule.

4. (Remaining paragraphs along the lines of paragraphs 2 and 3 of existing Schedule 1 to 1973 Act.)

ANNEX B

IRISH GOVERNMENT DRAFT LEGISLATION TO AMEND THE CONSTITUTION

Add to Article 29 the following sections:

7.

1. The State may consent to be bound by the British-Irish Agreement done at Belfast on the day of 1998, hereinafter called the Agreement.

1. Any institution established by or under the Agreement may exercise the powers and functions thereby conferred on it in respect of all or any part of the island of Ireland notwithstanding any other provision of this Constitution conferring a like power or function on any person or any organ of State appointed under or created or established by or under this Constitution. Any power or function conferred on such an institution in relation to the settlement or resolution of disputes or controversies may be in addition to or in substitution for any like power or function conferred by this Constitution on any such person or organ of State as aforesaid.

1. If the Government declare that the State has become obliged, pursuant to the Agreement, to give effect to the amendment of this Constitution referred to therein, then, notwithstanding Article 46 hereof, this Constitution shall be amended as follows:

i. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the Irish text:

"2. [Irish text to be inserted here]

3. [Irish text to be inserted here]"

ii. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the English text:

"Article 2

It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.

Article 3

1. It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the

laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.

2. Institutions with executive powers and functions that are shared between those jurisdictions may be established by their respective responsible authorities for stated purposes and may exercise powers and functions in respect of all or any part of the island."

iii. the following section shall be added to the Irish text of this Article:
"8. [Irish text to be inserted here]"

And

iv. the following section shall be added to the English text of this Article:
"8. The State may exercise extra-territorial jurisdiction in accordance with the generally recognised principles of international law."

4. If a declaration under this section is made, this subsection and subsection 3, other than the amendment of this Constitution effected thereby, and subsection 5 of this section shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter, but notwithstanding such omission this section shall continue to have the force of law.

5. If such a declaration is not made within twelve months of this section being added to this Constitution or such longer period as may be provided for by law, this section shall cease to have effect and shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter.

9 Bilaga 2

RIGHTS, SAFEGUARDS AND EQUALITY OF OPPORTUNITY

Human Rights

1. The parties affirm their commitment to the mutual respect, the civil rights and the religious liberties of everyone in the community. Against the background of the recent history of communal conflict, the parties affirm in particular:

- the right of free political thought;
- the right to freedom and expression of religion;
- the right to pursue democratically national and political aspirations;
- the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means;
- the right to freely choose one's place of residence;
- the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, disability, gender or ethnicity;
- the right to freedom from sectarian harassment; and
- the right of women to full and equal political participation.

United Kingdom Legislation

2. The British Government will complete incorporation into Northern Ireland law of the European Convention on Human Rights (ECHR), with direct access to the courts, and remedies for breach of the Convention, including power for the courts to overrule Assembly legislation on grounds of inconsistency.

3. Subject to the outcome of public consultation underway, the British Government intends, as a particular priority, to create a statutory obligation on public authorities in Northern Ireland to carry out all their functions with due regard to the need to promote equality of opportunity in relation to religion and political opinion; gender; race; disability; age; marital status; dependants; and sexual orientation. Public bodies would be required to draw up statutory schemes showing how they would implement this obligation. Such schemes would cover arrangements for policy appraisal, including an assessment of impact on relevant categories, public consultation, public access to information and services, monitoring and timetables.

4. The new Northern Ireland Human Rights Commission (see paragraph 5 below) will be invited to consult and to advise on the scope for defining, in Westminster legislation, rights supplementary to those in the European Convention on Human Rights, to reflect the particular circumstances of Northern Ireland, drawing as appropriate on international instruments and experience. These additional rights to reflect the principles of mutual respect for the identity and ethos of both communities and parity of esteem, and - taken together with the ECHR - to constitute a Bill of Rights for Northern Ireland. Among the issues for consideration by the Commission will be:

- the formulation of a general obligation on government and public bodies fully to respect, on the basis of equality of treatment, the identity and ethos of both communities in Northern Ireland; and
- a clear formulation of the rights not to be discriminated against and to equality of opportunity in both the public and private sectors.

New Institutions in Northern Ireland

5. A new Northern Ireland Human Rights Commission, with membership from Northern Ireland reflecting the community balance, will be established by Westminster legislation, independent of Government, with an extended and enhanced role beyond that currently exercised by the Standing Advisory Commission on Human Rights, to include keeping under review the adequacy and effectiveness of laws and practices, making recommendations to Government as necessary; providing information and promoting awareness of human rights; considering draft legislation referred to them by the new Assembly; and, in appropriate cases, bringing court proceedings or providing assistance to individuals doing so.

6. Subject to the outcome of public consultation currently underway, the British Government intends a new statutory Equality Commission to replace the Fair Employment Commission, the Equal Opportunities Commission (NI), the Commission for Racial Equality (NI) and the Disability Council. Such a unified Commission will advise on, validate and monitor the statutory obligation and will investigate complaints of default.

7. It would be open to a new Northern Ireland Assembly to consider bringing together its responsibilities for these matters into a dedicated Department of Equality.

8. These improvements will build on existing protections in Westminster legislation in respect of the judiciary, the system of justice and policing.

Comparable Steps by the Irish Government

9. The Irish Government will also take steps to further strengthen the protection of human rights in its jurisdiction. The Government will, taking account of the work of the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution and the Report of the Constitution Review Group, bring forward measures to strengthen and underpin the constitutional protection of human rights. These proposals will draw on the European Convention on Human Rights and other international legal instruments in the field of human rights and the question of the incorporation of the ECHR will be further examined in this context. The measures brought forward would ensure at least an equivalent level of protection of human rights as will pertain in Northern Ireland. In addition, the Irish Government will:

- establish a Human Rights Commission with a mandate and remit equivalent to that within Northern Ireland;
- proceed with arrangements as quickly as possible to ratify the Council of Europe Framework Convention on National Minorities (already ratified by the UK);
- implement enhanced employment equality legislation;
- introduce equal status legislation; and
- continue to take further active steps to demonstrate its respect for the different traditions in the island of Ireland.

A Joint Committee

10. It is envisaged that there would be a joint committee of representatives of the two Human Rights Commissions, North and South, as a forum for consideration of human rights issues in the island of Ireland. The joint committee will consider, among other matters, the possibility of establishing a charter, open to signature by all democratic political parties, reflecting and endorsing agreed measures for the protection of the fundamental rights of everyone living in the island of Ireland.

Reconciliation and Victims of Violence

11. The participants believe that it is essential to acknowledge and address the suffering of the victims of violence as a necessary element of reconciliation. They look forward to the results of the work of the Northern Ireland Victims Commission.

12. It is recognised that victims have a right to remember as well as to contribute to a changed society. The achievement of a peaceful and just society would be the true memorial to the victims of violence. The participants particularly recognise that young people from areas affected by the troubles face particular difficulties and will support the development of special community-based initiatives based on international best practice. The provision of services that are supportive and sensitive to the needs of victims will also be a critical element and that support will need to be channelled through both statutory and

community-based voluntary organisations facilitating locally-based selfhelp and support networks. This will require the allocation of sufficient resources, including statutory funding as necessary, to meet the needs of victims and to provide for community-based support programmes.

13. The participants recognise and value the work being done by many organisations to develop reconciliation and mutual understanding and respect between and within communities and traditions, in Northern Ireland and between North and South, and they see such work as having a vital role in consolidating peace and political agreement. Accordingly, they pledge their continuing support to such organisations and will positively examine the case for enhanced financial assistance for the work of reconciliation. An essential aspect of the reconciliation process is the promotion of a culture of tolerance at every level of society, including initiatives to facilitate and encourage integrated education and mixed housing.

RIGHTS, SAFEGUARDS AND EQUALITY OF OPPORTUNITY

Economic, Social and Cultural Issues

1. Pending the devolution of powers to a new Northern Ireland Assembly, the British Government will pursue broad policies for sustained economic growth and stability in Northern Ireland and for promoting social inclusion, including in particular community development and the advancement of women in public life.

2. Subject to the public consultation currently under way, the British Government will make rapid progress with:

(i) a new regional development strategy for Northern Ireland, for consideration in due course by a the Assembly, tackling the problems of a divided society and social cohesion in urban, rural and border areas, protecting and enhancing the environment, producing new approaches to transport issues, strengthening the physical infrastructure of the region, developing the advantages and resources of rural areas and rejuvenating major urban centres;

(ii) a new economic development strategy for Northern Ireland, for consideration in due course by a the Assembly, which would provide for short and medium term economic planning linked as appropriate to the regional development strategy;

and

(iii) measures on employment equality included in the recent White Paper ("Partnership for Equality") and covering the extension and strengthening of anti-discrimination legislation, a review of the national security aspects of the present fair employment legislation at the earliest possible time, a

new more focused Targeting Social Need initiative and a range of measures aimed at combating unemployment and progressively eliminating the differential in unemployment rates between the two communities by targeting objective need.

3. All participants recognise the importance of respect, understanding and tolerance in relation to linguistic diversity, including in Northern Ireland, the Irish language, Ulster-Scots and the languages of the various ethnic communities, all of which are part of the cultural wealth of the island of Ireland.

4. In the context of active consideration currently being given to the UK signing the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages, the British Government will in particular in relation to the Irish language, where appropriate and where people so desire it:

- take resolute action to promote the language;
- facilitate and encourage the use of the language in speech and writing in public and private life where there is appropriate demand;
- seek to remove, where possible, restrictions which would discourage or work against the maintenance or development of the language;
- make provision for liaising with the Irish language community, representing their views to public authorities and investigating complaints;
- place a statutory duty on the Department of Education to encourage and facilitate Irish medium education in line with current provision for integrated education;
- explore urgently with the relevant British authorities, and in co-operation with the Irish broadcasting authorities, the scope for achieving more widespread availability of Teilifis na Gaeilige in Northern Ireland;
- seek more effective ways to encourage and provide financial support for Irish language film and television production in Northern Ireland; and
- encourage the parties to secure agreement that this commitment will be sustained by a new Assembly in a way which takes account of the desires and sensitivities of the community.

5. All participants acknowledge the sensitivity of the use of symbols and emblems for public purposes, and the need in particular in creating the new institutions to ensure that such symbols and emblems are used in a manner which promotes mutual respect rather than division. Arrangements will be made to monitor this issue and consider what action might be required.