Marta Cimke¹

Specyfika państwa regionalnego na przykładzie *devolved regions* w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Słowa kluczowe: państwo regionalne, państwo autonomiczne, proces dewolucji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Szkocja, Walia, Irlandia Północna

Keywords: regional state, autonomous state, devolution, devolution process, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Scotland, Wales, Northern Ireland

Streszczenie

Problematyka krajów autonomicznych przykładowo za sprawą Szkocji jest aktualnym tematem badań o charakterze politologicznym. Wdzięcznym polem dla pogłębianych jest Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Analiza adaptowanych w ZK rozwiązań instytucjonalno-prawnych pozwala na sformułowanie hipotezy badawczej, która zakłada klasyfikację Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej jako krajów autonomicznych, w rezultacie kompetencji uzyskanych w ramach procesu dewolucji. W artykule, autorka ustosunkowuje się również do postawione pytania badawczego jakie cechy mogą świadczyć o pozycji *devolved regions* jako krajów autonomicznych, a jakie nie pozwalają na zaliczenie ich do tej kategorii?

¹ ORCID ID: 0000-0002-6983-4420, magister, Katedra Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński. E-mail: martacimke@gmail.com.

Abstract**The specificity of a regional state on the example of devolved regions in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland**

The issue of autonomous countries, for example through Scotland, is an interesting topic in the field of political research. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland is an absorbing field for the deeper research. The analysis of the institutional and legal solutions adopted in the United Kingdom allows for the formulation of a research hypothesis that classifies Scotland, Wales and Northern Ireland as autonomous countries, as a result of the competences obtained as part of the devolution process. In the article, the author also responds to the research questions posed which features may indicate the position of the devolved regions as autonomous countries, and which do not allow them to be included in this category?

I.

Tematyka państw regionalnych, państw autonomicznych oraz państw federalnych zarówno w naukach prawnych, jak i naukach politycznych pozostaje wciąż aktualnym zagadnieniem badawczym, rozwijanym na przestrzeni lat w szczególności na gruncie politologicznym. Na kontynencie europejskim możemy wskazać zapewne więcej niż jedno państwo, do którego termin „państwa regionalnego” może zostać użyty. Niemniej, w niniejszym artykule przedmiotem rozważań będą kraje takie jak Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna, zwane w szczególności w literaturze anglojęzycznej jako *devolved regions*².

² Użycie terminu anglojęzycznego ma celu podkreślenie szczególnej roli jaką odgrywa jego stosowanie (podobnie jak innych terminów) na gruncie brytyjskiego prawa konstytucyjnego i nauk politologicznych. Należy mieć na uwadze, że właśnie na gruncie brytyjskim kraje takie jak Szkocja, Walia i Irlandia Północna określane są mianem *devolved regions*, podobnie jak kompetencje i uprawnienia przekazane im na mocy ustaw dewolucyjnych określane są mianem „*devolved matters*” lub „*devolved powers*”. Co więcej, używanie terminu anglojęzycznego ma na celu również podkreślenie, iż na gruncie polskojęzycznym brakuje terminu, który w pełni oddawałby znaczenie pozycji wspomnianych regionów. Niemniej, w literaturze polskojęzycznej

Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim ustosunkowanie się do przyjętej hipotezy, zgodnie z którą Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna otrzymały w ramach procesu dewolucji kompetencje takiej rangi, które pozwalają na zakwalifikowanie ich jako krajów autonomicznych. W celu weryfikacji postawionej hipotezy należy udzielić odpowiedzi na pytania badawcze: jakie cechy mogą świadczyć o pozycji *devolved regions* jako krajów autonomicznych, a jakie nie pozwalają na zaliczenie ich do tej kategorii? Ponadto, kluczowe z punktu widzenia podejmowanej analizy jest również uwzględnienie założeń teoretycznych procesu spotęgowanej decentralizacji, tj. procesu dewolucji oraz charakterystyka pozycji instytucjonalno-prawnej regionów objętych tym procesem. Należy jednak zaznaczyć, iż ze względu na rozmiar i charakter niniejszego artykułu oraz z uwagi na złożoność i obszerność tego zagadnienia przeprowadzona zostanie jedynie zwięzła charakterystyka pozycji instytucjonalno-prawnej podmiotów, jakimi są *devolved regions*, bez szczegółowego omawiania wyżej wymienionych krajów. Uwzględnione zostaną jedynie kluczowe zagadnienia, które wpływają na różnice w pozycji instytucjonalno-prawnej Szkocji, Walii i Irlandii Północnej.

II.

Procesowi dewolucji przypisuje się specyficznie brytyjski charakter i znaczenie, zważywszy, że to właśnie na gruncie nauk prawnych i politologicznych rozwijanych w Zjednoczonym Królestwie należy doszukiwać się jego genezy. Przekazywanie kompetencji o charakterze zarówno ustawodawczym, wykonawczym jak i administracyjnym podmiotom niegdyś niepodległym określane jest równie często mianem maksymalistycznej decentralizacji³. Pozostaje jednak pewna wątpliwość, a mianowicie dlaczego więc temu procesowi przypisywany jest taki szczególny charakter? Odpowiedź

można napotkać określenia „regiony objęte procesem dewolucji”, które również są poprawne, jednak w opinii autorki nie oddają w pełni omawianego zjawiska.

³ Należy jednak zaznaczyć, iż przywołana w tym kontekście definicja stanowi jedynie załączek ujęć teoretycznych przytaczanych w literaturze przedmiotu. Ze względu jednak na charakter niniejszego opracowania wyczerpuje ona zastosowane tu ujęcie teoretyczne. Niemniej, na uwagę zasługują monografie i artykuły naukowe traktujące o procesie dewolucji, w których odnaleźć można obszerniejszą charakterystykę tego procesu. Autorka ma na myśli

na postawione pytanie powinna składać się z dwóch elementów. Po pierwsze, z uwagi na dążenia oraz intencje regionów szkockiego, walijskiego oraz północnoirlandzkiego, których nadrzędnym celem było uzyskanie większego zakresu samodzielności. Po drugie, z racji charakterystycznego dla Zjednoczonego Królestwa porządku prawnego oraz nowatorskiego charakteru przeprowadzonego procesu. Postulaty dotyczące zwiększenia posiadanej autonomii przez Szkocję, Walię oraz Irlandię Północną były obecne znacznie wcześniej, przed 1997 r.⁴ Próby wprowadzenia zmian w pozycji instytucjonalno-prawnej wspomnianych wcześniej regionów podejmowane były już w latach 70. XX w., jednakże postulowane kwestie nie uzyskały wówczas wystarczającego poparcia ze strony obywateli⁵. Ponadto, na szczególną uwagę zasługują również historia Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Mianowicie, są to kraje niegdyś cieszące się niepodległością oraz nieograniczoną suwerennością, które z czasem stały się częściami Zjednoczonego Królestwa. Niemniej jednak, zachowały swoje odrębności historyczne, kulturowe, a nawet językowe.

Podejmując temat systemu politycznego Wielkiej Brytanii nie sposób pominąć tak istotnego determinantu, jakim jest porządek prawny tudzież prawo w swojej najogólniejszej postaci. Materialny charakter brytyjskiej konstytucji implikuje między innymi nadrzędny charakter uchwalanych ustaw, w tym również tych, będących kodyfikacją postanowień przyjętych w ramach procesu dewolucji⁶. W kontekście podejmowanego tematu, a także

przede wszystkim prace autorstwa Pawła Sarneckiego, Małgorzaty Kaczorowskiej oraz Bartłomieja H. Toszka.

⁴ W niniejszym artykule uznano tą datę za kluczową zważywszy na przyjętą w literaturze przedmiotu cenzurę czasową, w 1997 r. z inicjatywy Partii Pracy (labourzystów) przeprowadzone zostały referenda dewolucyjne, które zaowocowały uchwaleniem ustaw dewolucyjnych przez Parlament Westminsterski, zob. P. Sarnecki, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009, s. 44–47 oraz M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, red. J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rother, Warszawa 2007, s. 107–185.

⁵ Zob. T. Czapiewski, *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, Szczecin 2011 oraz P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 71–77.

⁶ Brak konstytucji w znaczeniu formalnym należy również potraktować jako jedną z cech charakterystycznych brytyjskiego systemu rządów, zob. na przykład. P. Sarnecki, *System konstytucyjny...*, s. 6–10. Zawarte tu uwagi nie wyczerpują obszernego zagadnienia, jakim jest

pozycji instytucjonalno-prawnej *devolved regions* jest to nader istotne, bowiem świadczy o tym, iż przyjęte ustawy dewolucyjne są jedynymi aktami prawnymi, które regulują status Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Procesy decentralizacji w państwach europejskich stanowią spójny i dość stały element podejmowanych analiz o charakterze politologicznym, ale dotyczą również regulowanej przez prawo sfery publiczno-państwowej. Wydawałoby się więc, że sytuacja będzie analogiczna w przypadku dewolucji. Niemniej, na uwagę zasługuje wspomniany wcześniej nowatorski charakter tego procesu, albowiem wprowadzone rozwiązania stanowią swoiste *novum* w naukach politycznych, a co więcej nie zostały do tej pory wprowadzone w ramach innego państwa⁷.

Owocem przeprowadzonej pod koniec lat 90. XX w. reformy dewolucyjnej było uchwalenie przez Parlament Westminsterski ustaw dewolucyjnych właściwych dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej⁸. Przywołane akty prawne były rezultatem procesu dewolucji i zawierają jego kluczowe założenia poczynając od samego potwierdzenia przekazania kompetencji na rzecz poziomu regionalnego (krajowego), przez powołanie regionalnych (krajowych) legislatyw i egzekutyw, aż do określenia ich kompetencji. Uchwalenie ustaw dewolucyjnych zostało poniekąd potwierdzone w następstwie ich ponownego przyjęcia

charakter brytyjskiej konstytucji. Wyczerpującego przedmiotowego omówienie dokonuje natomiast Tomasz Wiecech traktując o normatywności niepisanej konstytucji w kontekście politycznego konstytucjonalizmu, zob. T. Wiecech, *Anglosaska formuła politycznego konstytucjonalizmu*, Kraków 2014, s. 225–286.

⁷ Podobieństwa we wprowadzonych rozwiązaniach oraz uwarunkowaniach można doszukiwać się w Królestwie Hiszpanii oraz pozycji i statusie Wspólnot Autonomicznych. Niemniej, traktowanie tych *casusów* jako analogicznych jest niemożliwe, z uwagi na obowiązujący porządek prawny (Królestwo Hiszpanii dysponuje konstytucją w znaczeniu formalnym) oraz relacje poziomu ogólnopaństwowego z poziomem regionalnym. Zob. na przykład: M. Myśliwiec, *Katalonia. Na drodze do niepodległości?*, Bytom 2006 lub M. Myśliwiec, *Decentralizacja niesymetryczna. Przykład hiszpańskiego państwa regionalnego u progu XXI wieku*, [w:] *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, red. S. Wróbel, Poznań–Chorzów 2009 oraz A. Grzechynka, *Katalonia – Nowe państwo na politycznej mapie Europy? Analiza problemu w obliczu widma secesji*, „Zeszyty Naukowe” 2015, t. 7, r. IV, nr 1, s. 27–40.

⁸ Zob. *Scotland Act, 1998*, [w:] *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010, s. 241–322; *Northern Ireland Act, 1998*, *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego...*, s. 439–511 oraz *Wales Act, 2017*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/4/contents/enacted> (20.10.2018).

przez parlamenty lub zgromadzenia regionalne po ich utworzeniu⁹. Charakteryzując kompetencje *devolved regions* możemy wyróżnić dwie grupy: kompetencje zastrzeżone i przekazane. Pierwsza z nich, to uprawnienia należące do Parlamentu Westminsterskiego, w które władze poziomu subpaństwowego nie mogą ingerować. Są to np. kwestie dotyczące polityki obronności, zasad ustrojowych etc. Natomiast, grupa materii przekazanych wskazuje na te uprawnienia, którymi dysponują Szkocja, Walia i Irlandia Północna w pełnym zakresie, dzięki którym mogą podejmować decyzje z zakresu regionalnej polityki zdrowotnej, socjalnej czy edukacji.

Analizując pozycję instytucjonalno-prawną *devolved regions* należy mieć na uwadze, iż zakres przekazywanych kompetencji, a co za tym idzie określenie całokształtu posiadanych uprawnień, nie był analogiczny w przypadku każdego z nich. Zdecydowanie najobszerniejszym zakresem przyznanej autonomii dysponowała od samego początku Szkocja. Przyczyny i powody tych rozbieżności można wytłumaczyć za pomocą krótkiej charakterystyki poszczególnych *devolved regions*.

Szkoci wielokrotnie akcentowali swoje odrębne doświadczenia i historię swojego kraju, co było również możliwe do zaobserwowania w 2014 r., kiedy poprzez artikulację swoich postulatów niepodległościowych doprowadzili do przeprowadzenia bezskutecznego referendum niepodległościowego. Niemniej, tożsamość narodowa Szkotów, a także ich wytrwałość w dążeniu do zyskania zwiększonej autonomii, zaowocowała największym zakresem kompetencji i uprawnień, w porównaniu z pozostałymi krajami podlegającymi dewolucji (tj. Walią i Irlandią Północną).

Casus walijski przynajmniej pod koniec lat 90. koncentrował się wokół silnych relacji łączących Walię z poziomem ogólnopaństwowym, czy też zwięźlej władzami centralnymi. W efekcie czego uprawnienia przekazane na rzecz walijskich władz regionalnych miały początkowo charakter wyłącznie wykonawczy wobec decyzji podejmowanych przez rząd oraz parlament Zjednoczonego Królestwa¹⁰.

⁹ Parlament Szkocki (Scottish Parliament), Zgromadzenie Północnoirlandzkie (National Assembly of Northern Ireland) oraz Walijskie Zgromadzenie Narodowe (Welsh National Assembly).

¹⁰ Niemniej, przyjęte w 1998 r. postanowienia i rozwiązania zostały znowelizowane dwukrotnie. Najpierw w 2006 r. przyjęto poprawki do oryginalnego tekstu ustawy dewolucyjnej,

Odrębny *casus* stanowi Irlandia Północna ze względu na skomplikowaną i niestabilną sytuację w tym kraju. Działalność oraz kontrowersje wokół aktywności Irlandzkiej Armii Republikańskiej (IRA), a także jej zaniechania w dążeniu do osiągnięcia pokojowego porozumienia zmusiły władze centralne do kilkukrotnego zawieszania działalności Zgromadzenia Północnoirlandzkiego. Dlatego też, przekazane kompetencje i uprawnienia nie mogły być w pełni realizowane, aż do ustabilizowania się sytuacji wewnętrznej państwa w 2005 r.

Tematyka procesu dewolucji w kontekście Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej była przedmiotem wielu monografii oraz artykułów naukowych, spośród których większość ma charakter kompleksowych, wyczerpujących opracowań. Dlatego też analiza podejmowana w niniejszym opracowaniu pomija aspekt historyczny tego procesu i nie będzie koncentrować się na chronologicznym przedstawieniu etapów dewolucji w *casusie* szkockim, walijskim i północnoirlandzkim¹¹. Ze względu na cel artykułu poniżej zostaną wyszczególnione cechy charakterystyczne świadczące o cechach pozycji instytucjonalno-prawnej *devolved regions*.

Owa charakterystyka będzie koncentrować się wokół następujących elementów: powołanie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, charakter przekazywanych kompetencji (nie zakres), zapewnienie reprezentacji intere-

które znacząco rozszerzały zakres kompetencji powierzony walijskim władzom regionalnym. Druga znacząca zmiana miała miejsce w 2017 r. i zaowocowała przyjęciem nowego tekstu ustawy, który można potraktować jako ponowne rozszerzenie kompetencji, ale także ostateczne utrwalenie procesu dewolucji w Walii.

¹¹ Autorka ma świadomość, że wiele opracowań naukowych dotyczących poszczególnych etapów procesu dewolucji w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej wyczerpuje znamiona podejmowanego tematu, dlatego też, aby uniknąć powtórzeń, skupia się na przedstawieniu cech charakterystycznych *devolved regions* w kontekście ich pozycji instytucjonalno-prawnej. W nawiązaniu do przebiegu procesu dewolucji w tych regionach, odsyła czytelnika do opracowań traktujących o tej tematyce, zob. na przykład: S. Kubas, *Parlament Szkocki: dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2004; B.H. Toszek, E. Kuźlewska, *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Warszawa 2011; M. Kaczorowska, op.cit. Poza tym, z pozycji anglojęzycznych, zob. na przykład: V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999; J. Mitchell, *Devolution in the UK*, Manchester 2009 lub J. Bradbury, *Devolution in Wales: An unfolding process*, [w:] *Devolution, Regionalism, and Regional Development. The UK experience*, red. J. Bradbury, London 2007.

sów poziomu regionalnego w ramach poziomu centralnego, prawo do podejmowania decyzji o swojej pozycji¹².

Ustanowienie, w oparciu o postanowienia przyjęte przez władze poziomu centralnego oraz przedstawicieli poziomu regionalnego (krajowego), organu przedstawicielskiego w postaci parlamentu tudzież zgromadzenia narodowego oraz desygnowanie przedstawicieli władzy wykonawczej, traktowane jest jako jeden z kluczowych rezultatów procesu dewolucji. Poprzez przyjęcie tego rozwiązania *devolved regions* zyskały nie tylko regionalne organy władzy wykonawczej, których nadrzędnym zadaniem jest realizacja przyjętego prawa, ale co istotniejsze powołane do życia zostały organy władzy ustawodawczej. Bez wątpienia wprowadzenie tego rozwiązania wywołało największe skutki o charakterze instytucjonalno-prawnym, jednak za najistotniejsze uznać można stanowienie krajowego prawa oraz wytworzenie się nowej areny rywalizacji wyborczej¹³.

W literaturze przedmiotu – w szczególności anglojęzycznej, ale również i w języku polskim¹⁴ – wielokrotnie podkreśla się, iż kompetencje i uprawnienia, które zyskał poziom regionalny, zostały w istocie transferowane lub

¹² Przyjęte elementy są – zdaniem autorki – elementami spójnymi, które można przypisać *devolved regions*. Nie jest to jednak wyróżnienie, wyliczenia obecnie w literaturze przedmiotu, a zostało ono przyjęte jedynie na potrzeby tego opracowania i jest wynikiem przeprowadzonych badań wstępnych w ramach zgłębiania tematyki procesu dewolucji.

¹³ Stanowienie krajowego prawa traktowane jest również jako nadrzędna kompetencja i uprawnienie przekazane na rzecz poziomu regionalnego, jednakże z uwagi iż jest to jedna z cech charakterystycznych, zostanie omówiona w dalszej części opracowania. Autorka zwróciła również uwagę na instytucjonalnych aspekt rezultatów procesu dewolucji, mianowicie wytworzenie się nowej areny rywalizacji wyborczej (międzypartyjnej). Z uwagi na podejmowaną w tym opracowaniu tematykę nie zostanie to szczegółowo wyjaśnione. Niemniej, bez wątpienia aspekt ten zasługuje na uwagę, w szczególności w kontekście funkcjonowania i działalności ugrupowań politycznych i ich udziału w wyborach zarówno na poziomie ogólnopolskim (Parlament Westminsterski) oraz na poziomie regionalnym (parlamenty/zgromadzenia krajowe). Więcej na ten temat, zob. E. Fabre, *Devolution and Party Organizational Change: The British and Spain and State – Wide Parties Compared*, [w:] W. Sweden, B. Maddens, *Territorial party politics in Western Europe*, Basingstoke 2009; J. Bradbury, J. Hopkin, *British statewide parties and multilevel politics*, „Publius: The Journal of Federalism”, January 2006, vol. 36, Issue 1, s. 135–152 oraz E. Fabre, *Measuring party organization: The vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK*, „Party Politics”, July 2010, vol. 17, Issue 3, s. 342–363.

¹⁴ Zob. na przykład: M. Kaczorowska, *op.cit.*

przetransferowane (powierzone), zamiast oddane (przekazane). Odrzuca się twierdzenie jakoby Parlament Westminsterski całkowicie zrzekł się swoich praw na rzecz regionalnych organów władzy ustawodawczej. Niemniej, zdecydowanie istotniejszą kwestią wydaje się być charakter powierzonych (transferowanych) uprawnień. Jak wynika z wcześniej wspomnianych rozbieżności w zakresie uzyskanej przez poszczególne kraje autonomii, ich zakres można określić jako zróżnicowany¹⁵. Niemniej, to nie zakres przekazywanych uprawnień jest przedmiotem rozważań, lecz ich charakter lub też zasięg stosowania (obowiązywania). Realizacja i wypełnianie powierzonych kompetencji i uprawnień ma zastosowanie wyłącznie o charakterze regionalnym. Oznacza to, że odpowiednio Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna dysponują uprawnieniami do decydowania np. o stosowaniu prawa, ale wyłącznie na terenie swojego kraju. W odniesieniu do poziomu ogólnopaństwowego, władze regionalne nie mogą ingerować w sferę uprawnień zastrzeżonych lub na których ciąży zasada domniemania kompetencji na rzecz poziomu centralnego.

Pozycja *devolved regions* określona jest również poprzez zapewnienie reprezentacji podmiotom poziomu lokalnego w ramach poziomu ogólnopaństwowego. Oznacza to, że w ramach przyjętej i realizowanej praktyki wszelkie propozycje zmian dotyczące poziomu regionalnego, tudzież podejmowanie decyzji, które mogłyby wpłynąć na funkcjonowanie Szkocji, Walii czy też Irlandii Północnej pojawiające się w toczących się dyskusjach w Parlamencie Westminsterskim, zobowiązane są uwzględniać interes poziomu regionalnego. Co więcej, ostateczne decyzje powinny zapadać przy uwzględnianiu stanowiska i opinii przedstawicieli szkockich, walijskich oraz północnoirlandzkich.

Przechodząc do ostatniego z wyszczególnionych elementów, warto zwrócić uwagę, że poniekąd jest on powiązany z zapewnieniem reprezentacji poziomowi regionalnemu w ramach poziomu centralnego. Zyskanie autonomii rzutuje również na zdolność krajów do stanowienia o swojej pozycji i podejmowania kluczowych decyzji. Co więcej, należy to również potraktować jako kolejny kluczowy rezultat procesu dewolucji realizowany w praktyce właśnie przez powołane do życia organy władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie-

¹⁵ W ramach ewolucji nie tyle przekazywanych kompetencji, ale także funkcjonowania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, rozbieżności te stawały się coraz bardziej rozmyte. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, iż zostały one zrównane do analogicznego poziomu.

mniej – co również zostanie poruszone w dalszej części artykułu – nie należy zakładać tudzież twierdzić, iż zyskanie pozycji decydenta w sprawach dotyczący polityki krajowej, jest realizowane bez żadnych ograniczeń.

W ostatniej części artykułu, którą należy również potraktować jako swego rodzaju konkluzję, przedstawiony zostanie katalog cech, który w dużej mierze stanowi wyczerpującą odpowiedź na postawione we wstępie pytanie badawcze, czyli jakie cechy mogą świadczyć o pozycji devolved regions jako krajów autonomicznych, a jakie nie?¹⁶

Pierwsza z wpisanych do tego katalogu cech, odnosi się do charakteru powierzonych, transferowanych kompetencji. Kluczowe wydaje się wskazanie elementów poniekąd składających się na tę cechę. Najistotniejszy z nich koncentruje się na uprawnieniach zarówno regionalnych legislatyw, jak i egzekutyw. Realizując powierzone im zadania, podmioty te muszą respektować ustalone i przyjęty podział kompetencji pomiędzy poziom regionalny a centralny. A więc, podmioty regionalne nie mogą ingerować w materię zastrzeżoną dla poziomu centralnego, a przyjmowane regulacje mogą dotyczyć wyłącznie polityki krajowej, a podejmowane decyzje winny mieć charakter wyłącznie regionalny (krajowy)¹⁷. W sytuacji, w której mogłoby dojść do naruszenia tej reguły, Parlament Westminsterski decyduje o odrzuceniu tego typu postanowień. Ponadto, ustawy dewolucyjne regulują ściśle zamknięty katalog spraw właściwych do podejmowania przez organy władzy poziomu krajowego, z zastrzeżeniem domniemania kompetencji na rzecz poziomu centralnego. Ponadto, zakres kompetencji nie może ulec zwiększeniu na mocy decyzji władz krajowych. Przewidziane zostały jednak rozwiązania, które mogą mieć na celu ograniczenie realizacji przekazywanych uprawnień na mocy decyzji poziomu centralnego¹⁸.

¹⁶ Należy mieć jednak na uwadze, że jest to tylko i wyłącznie zdanie autorki. W trakcie przygotowywania tego opracowania została przyjęta taka klasyfikacja i w kontekście tego artykułu można uznać ją za wyczerpującą. Autorka bierze jednak pod uwagę, iż w innych opracowaniach naukowych poprzez przyjęcie zupełnie innych kryteriów, katalog takich cech może przedstawiać się inaczej.

¹⁷ Używając określenia „polityka krajowa” autorka ma na myśli politykę szkocką, walijską i północnoirlandzką, a podejmowane w jej ramach decyzje i regulacje odnoszą się kolejno do regionu szkockiego, walijskiego i północnoirlandzkiego.

¹⁸ Taka sytuacja miała miejsce w Irlandii Północnej, kiedy to decyzją Parlamentu Westminsterskiego funkcjonowanie Zgromadzenia Północnoirlandzkiego zostało zawieszone w związku ze skomplikowaną i niestabilną sytuacją wewnątrz tego kraju.

Za kolejną cechę można uznać ograniczony zakres uzyskanej kompetencji, który również przejawia się w kilku elementach. Choć rezultatem procesu dewolucji było uzyskanie autonomii przez regiony szkocki, walijski i północno-irlandzki, to wbrew przypuszczeniom nie uzyskały one pełnej samodzielności, pełnej autonomii. Dowodem na to jest po pierwsze, implikacja zasady suwerenności Parlamentu Westminsterskiego jako jednej z nadrzędnych zasad ustrojowych Zjednoczonego Królestwa. Oznacza to przede wszystkim, iż pełnia władzy ustawodawczej należy właśnie do parlamentu na poziomie ogólnopaństwowym, a prawo stanowione przez ten organ ma najwyższą moc prawną. W odniesieniu do relacji poziomu centralnego z poziomem subnarodowym (regionalnym) oznacza to, iż prawo stanowione przez Parlament Westminsterski będzie zawsze zajmować hierarchicznie wyższą pozycję względem prawa regionalnego. Po drugie, zasada supremacji parlamentu Zjednoczonego Królestwa wiąże się z omnipotencją ustawodawczą tego organu¹⁹, co w szczególności ma znaczenie biorąc pod uwagę pozycję *devolved regions* oraz ich relacji z poziomem centralnym. W praktyce oznacza to, że decyzje stanowione przez organy ustawodawcze na poziomie subnarodowym nie tyle muszą zostać zaakceptowane przez władze centralne, ale w ostateczności mogą zostać nawet przez nie zmienione.

Wspomniana samodzielność tudzież autonomia, która zyskuje miano ograniczonej przejawia się również w stanowieniu *devolved regions* o swojej pozycji, ale już nie w kontekście posiadanych uprawnień, a raczej o swoim statusie czy też pozycji w ramach Zjednoczonego Królestwa. W tym przypadku można za ryzykować stwierdzenie, iż kraje te posiadają dość szeroki wachlarz możliwości. Jest to szczególnie widoczne w porównaniu z uprawnieniami regionów w innych zregionalizowanych państwach europejskich. Za przykład posłużyć może porównanie *casusów* katalońskiego i szkockiego. Oba te regiony (w przypadku Katalonii jest to Wspólnota Autonomiczna) charakteryzują się pewnymi aspiracjami niepodległościowymi, w obu przeprowadzono referenda krajowe w tej sprawie. Jednakże, należy podkreślić, iż hiszpański region autonomiczny jest związany restrykcyjnymi przepisami prawnymi, które praktycznie uniemożliwiają legalne przeprowadzenie takich działań. Przypadek brytyjski pokazuje w tym zakresie pewne odstępstwa, mianowicie po przeprowadzonych konsul-

¹⁹ M. Domagała, *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. II: *W europejskiej praktyce ustrojowej*, red. J. Iwanek, R. Radek, Toruń 2014, s. 23–37.

tacjach władze centralne wyraziły zgodę na przeprowadzenie referendum niepodległościowego w Szkocji, tym samym godząc się na wszystkie prawdopodobne scenariusze rozwoju tej sytuacji w tym kraju.

Kolejne dwie i ostatnie cechy dotyczą wyłącznie charakteru procesu dewolucji. Niemniej odgrywają istotną rolę w określaniu pozycji *devolved regions*. Pierwsza z nich dotyczy asymetryczności brytyjskiej dewolucji. Oznacza to, że proces w ramach którego doszło do przekazania kompetencji oraz uzyskania autonomii, dotyczył wyłącznie trzech z czterech krajów wchodzących w skład Zjednoczonego Królestwa. Procesem dewolucji nie została objęta Anglia, która traktowana jest jako trzon państwa, *ergo* zachowane zostało jej *status quo*²⁰. Ostatnia z wyszczególnionych cech, również dotycząca charakteru dewolucji, dotyczy jego odwracalności. Mianowicie, parlament brytyjski posiada również specjalne kompetencje, które pozwalają poniekąd na „cofnięcie” czy też „odwrócenie” procesu dewolucji, czyli zastosowanie mechanizmu, rozwiązania, w którym *devolved regions* lub jeden z nich zostanie pozbawiony wcześniej uzyskanych kompetencji. Nie jest to sytuacja tożsama z zawieszeniem działalności np. zgromadzenia czy parlamentu lokalnego, lecz sytuacja w której autonomia kraju zostaje całkowicie wyłączona, a wszelkie kompetencje o charakterze regionalnym zostają przywrócone poziomowi centralnemu.

III.

Pomimo przyjętych rozwiązań związanych z procesem dewolucji Zjednoczone Królestwo w dalszym ciągu pozostaje państwem unitarnym. Biorąc jednak pod uwagę, że w skład państwa wchodzi cztery kraje, trzeba przyznać,

²⁰ W tym miejscu należy zaznaczyć, iż pomimo pojawiających się postulatów oraz wzmianek, żadne działania o charakterze dewolucyjnym lub takie, które mogłyby do niej prowadzić nie zostały podjęte w Anglii. Decentralizacji w Anglii z uwagi na obszar tego kraju, liczbę ludności oraz inne względy nie mogła zostać przeprowadzona w podobny sposób jak została dokonana w przypadku pozostałych części składowych Zjednoczonego Królestwa. Mimo to, w tym samym roku, w którym przyjęte zostały ustawy dewolucyjne (1998 r.), przyjęto ustawę odnoszącą się bezpośrednio do tego kraju. Na mocy wspomnianego aktu Anglię podzielono na osiem regionów oraz powołano w każdym z nich Agencję Rozwoju Regionalnego. Zakres przekazanych kompetencji jest jednak nieporównywalnie mniejszy niż w przypadku pozostałych krajów, zob. P. Sarnecki, *op.cit.*

że dewolucja (autonomia) dotyczy trzech z nich. Natomiast, w obliczu procesu megadecentralizacji i jego konsekwencji, należy zgodzić się z tezami stawianymi na przykład przez Małgorzatę Domagałę²¹, które określają Wielką Brytanię mianem państwa semiregionalnego.

Odnosząc się jednak do zawartej w tym artykule hipotezy, która zakłada, iż w ramach procesu dewolucji kraje takie jak Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna otrzymały kompetencje takiej rangi, które doprowadziły do zakwalifikowania ich jako kraje autonomiczne, można uznać iż została ona zweryfikowana i potwierdzona, jednakże z pewnymi zastrzeżeniami. Niewątpliwie, *devolved regions* można uznać jako kraje autonomiczne, o specyficznej pozycji i nowatorskim charakterze biorąc pod uwagę wyjątkowość samego procesu dewolucji. Mylne byłoby jednak twierdzenie, iż są to kraje autonomiczne w pełnym znaczeniu tego słowa. Mianowicie – jak wspomniano – nie posiadają one pełni władzy tudzież całkowitej samodzielności względem władz centralnych. Dlatego też, istotne wydaje się być zwrócenie uwagi na pewne ograniczenia, które powodują, iż termin „kraj autonomiczny” jest adekwatny wobec Szkocji, Walii i Irlandii Północnej tylko w ograniczonym zakresie.

Niemniej jednak, w obliczu obecnych wydarzeń oraz aktualnej sytuacji politycznej, która ma miejsce w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a związana jest z procedurą wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej (UE), zwana potocznie „Brexitem”. Jest to bowiem czynnik, który należy postrzegać w kategorii elementu zmieniającego całkowicie obowiązujące do tej pory zasady gry. Materia spraw związanych z relacjami Zjednoczonego Królestwa z poziomem europejskim była kompetencją zastrzeżoną dla poziomu centralnego. W obliczu decyzji podjętej w ramach referendum ogólnokrajowego, przeprowadzonego 23 czerwca 2016 r.²², wszelkie sprawy regulowane uprzednio za pomocą traktatów przyjmowanych przez Państwa Członkowskie, będą musiały zostać usystematyzowane w inny, nowy sposób. W tym właśnie przejawia się pewna sprzeczność lub raczej kwestia sporna pomiędzy władzami centralnymi a władzami krajowymi. Ponadto, pojawia się pytanie: który z poziomów – centralny czy krajowy – ma być odpowiedzialny za podejmowanie decyzji związanych bez-

²¹ M. Domagała, op.cit.

²² Analiza referendum w Wielkiej Brytanii, <http://demagog.org.pl/wypowiedzi/analiza-referendum-w-wielkiej-brytanii> (7.06.2017).

pośrednio z relacjami brytyjsko – unijnymi po tym, jak procedura „Brexitu” zostanie zakończona?

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie, podobnie jak na inne stawiane w kontekście procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest niewątpliwie skomplikowane i niejednoznaczne. Co prawda, analiza o takim charakterze nie jest przedmiotem tego opracowania, niemniej z uwagi na jego istotny charakter w kontekście systemu politycznego Zjednoczonego Królestwa, jednak warto nadmienić

Po pierwsze, posiadanie kompetencji uprawniających do stanowienia o swojej pozycji instytucjonalno-prawnej może umacniać *devolved regions* w roszczeniach do tego, aby po zakończeniu procedury Brexitu ich obecny katalog uprawnień został rozszerzony czy też wzbogacony właśnie o te, które dotyczyć będą określania charakteru relacji z UE *de facto* pozostając poza nią. Z drugiej jednak strony, racjonalna i uzasadniona zdaje się być stanowczość władz centralnych, które stoją na straży tego, aby uprawnienia do określenia charakteru relacji z pozostałymi Państwami Członkowskimi oraz Unią Europejską jako podmiotem areny międzynarodowej, pozostały kompetencją zastrzeżoną na rzecz Parlamentu Westminsterskiego.

Kolejną trudność sprawia znalezienie rozwiązania kompromisowego tego problemu dla obu stron, bowiem chodzi o kompetencje, których podział pomiędzy poziom centralny a subnarodowy (krajowy) stanowi trudność i kolejną kwestię sporną.

Literatura

- Bogdanor V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999.
- Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester 2009.
- Bradbury J., *Devolution in Wales: An unfolding process*, [w:] *Devolution, Regionalism, and Regional Development. The UK experience*, red. J. Bradbury, London 2007.
- Bradbury J., Hopkin J., *British statewide parties and multilevel politics*, „Publius: The Journal of Federalism”, January 2006, vol. 36, Issue 1.
- Domagała M., *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. II: *W europejskiej praktyce ustrojowej*, red. J. Iwanek, R. Radek, Toruń 2014.

- Fabre E., *Devolution and Party Organizational Change: The British and Spain and State – Wide Parties Compared*, [w:] W. Sweden, B. Maddens, *Territorial party politics in Western Europe*, Basingstoke 2009.
- Fabre E., *Measuring party organization: The vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK*, „Party Politics”, July 2010, vol. 17, Issue 3.
- Grzechynka A., *Katalonia – Nowe państwo na politycznej mapie Europy? Analiza problemu w obliczu widma secesji*, „Zeszyty Naukowe” 2015, t. 7, r. IV, nr 1.
- Kaczorowska M., *Dewolucja systemu politycznego – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, red. J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert, Warszawa 2007.
- Kubas S., *Parlament Szkocki: dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2004.
- Kubas S., *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2010.
- Myśliwiec M., *Katalonia. Na drodze do niepodległości?*, Bytom 2006.
- Myśliwiec M., *Decentralizacja niesymetryczna. Przykład hiszpańskiego państwa regionalnego u progu XXI wieku*, [w:] *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, red. S. Wróbel, Poznań–Chorzów 2009.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009.
- Toszek B.H., Kuźlewska E., *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Warszawa 2011.
- Wiecech T., *Anglosaska formuła politycznego konstytucjonalizmu*, Kraków 2014.