

Adrianna Kimla

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-6784-1256

**ANALIZA WPŁYWU REFORMY DEWOLUCYJNEJ
NA KSZTAŁT ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA
WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ****Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie historycznego przebiegu dewolucji, a także wyodrębnienie daleko idących skutków będących następstwem jej zróżnicowanego przebiegu w poszczególnych objętych reformą obszarach Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Dewolucja jest szczególnego rodzaju (nowatorskim) procesem decentralizacji coraz częściej badanym przez nauki polityczne ze względu na swój wyjątkowy charakter¹. Jej odpowiednika nie sposób szukać na kontynencie europejskim². Model zaproponowany przez Wielką Brytanie stanowi rozwiązanie polegające na przeniesieniu kompetencji i uprawnień (wykonawczych i ustawodawczych³) na podmioty, które kiedyś były niepodległe⁴. Wcielenie w życie reformy dewolucyjnej przyniosło nie tylko zakładane rezultaty w postaci reorganizacji systemu politycznego i porządku wewnątrzustrojowego w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, w tym instytucjonalizację polityki regionalnej, ograniczenie zależności politycznej od Anglii oraz rozwój polityki tożsamościowej, ale również nieoczekiwane efekty, jak wzmocnienie poczucia tożsamości narodowej, kulturowej i etnicznej. Nasilenie się dążeń niepodległościowych przyczyniło się do wzmózonych ruchów separatystycznych (szczególne zagrożenie stanowi Szkocja), co może mieć istotny wpływ na przyszły kształt

¹ L. Rajca, *Dewolucja jako szczególny proces decentralizacji w Wielkiej Brytanii*, Kielce 2017, s. 159.

² M. O' Neill, *Britishness and politics: towards a federal future* [w:] *Devolution and British Politics*, red. M. O'Neill, London 2004, s. 370.

³ W kontekście sądownictwa i władzy sądowniczej trudno mówić o przeprowadzeniu dewolucji. Naczelnym organem sądowym dla wszystkich części składowych Zjednoczonego Królestwa jest Sąd Najwyższy (od 2005 r.).

⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 14.

Zjednoczonego Królestwa oraz stanowić przyczynę rozpadu Wielkiej Brytanii. Przeprowadzane w artykule rozważania zostały podparte badaniami opinii publicznej i stanowią podstawę do sformułowanych w treści niniejszego opracowania wniosków. Jako podstawową metodę badawczą przyjęto analizę porównawczą poprzez zestawienie sytuacji politycznej i społecznej w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, a także przedstawiono badania sondażowe opinii publicznej w zakresie dążeń niepodległościowych. W opracowaniu zaprezentowano trzy modele dewolucji brytyjskiej: walijski, szkocki i północnoirlandzki.

Istota reformy dewolucyjnej w Zjednoczonym Królestwie

Przeprowadzonej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej reformy dewolucyjnej nie sposób zrozumieć, nie odnosząc się do historii. Zjednoczone Królestwo jest państwem wielowymiarowym, o bogatej tradycji i kulturze, które powstało 1 stycznia 1801 r.⁵ poprzez komasację Królestwa Wielkiej Brytanii⁶ i Królestwa Irlandii (ostatecznie tylko jej części)⁷. Wielka Brytania jest unikalna pod wieloma względami, a jej integralną część tworzą cztery różniące się pod względem statusu historyczne terytoria – Anglia, Szkocja, Walia i Irlandia Północna⁸ – w literaturze anglojęzycznej określane jako *devolved regions*. Powstałe na przełomie XVIII i XIX w. państwo brytyjskie w swym założeniu miało spajać wielokulturowe społeczeństwo oraz dążyć do wykreowania unitarnej tożsamości narodowej⁹. Jednak w XX w. nastąpił nieoczekiwany kryzys, przyjmowanie odmiennych rozwiązań dla różnych części państwa doprowadziło do powstania heterogenicznego systemu prawnego w Zjednoczonym Królestwie¹⁰, co dodatkowo wzmocniła dewolucja¹¹.

Ze strony Walii, Szkocji i Irlandii Północnej – które niegdyś cieszyły się nieograniczoną suwerennością – zaczęły się pojawiać coraz częstsze postulaty doty-

⁵ J. Loughlin, *The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution*, Oxford 2001, s. 38.

⁶ Królestwo Wielkiej Brytanii zostało utworzone w 1707 r. poprzez połączenie dwóch Królestw: Anglii i Szkocji.

⁷ Unia ta nie powiodła się i w 1921 r. większość Irlandii odłączyła się od Wielkiej Brytanii. Pozostała w Królestwie część Irlandii nazywa się Irlandią Północną. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej powstało na podstawie ustanowionego 2 lipca 1800 r. przez parlament brytyjski Aktu Unii z Irlandią (Act of Union 1800) oraz Aktu Unii z 1 sierpnia 1800 r. uchwalonego przez parlament irlandzki.

⁸ Należy wspomnieć, że Zjednoczone Królestwo posiada też terytoria, które nie stanowią jej integralnej części, jednak pozostają pod jej władzą.

⁹ P. Sarniecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 30.

¹⁰ C. Munro, *Studies in Constitutional Law*, London 1999, s. 16.

¹¹ Należy też podkreślić, że Walia, Szkocja oraz Irlandia Północna zostały połączone unią z Anglią na podstawie różnych aktów prawnych i w zupełnie odmiennych okolicznościach.

czące chęci zwiększenia posiadanej autonomii¹². Podkreślić należy, iż idea wprowadzenia dewolucji w Zjednoczonym Królestwie oraz jej przyjęcia w drodze referendum była autorstwa Partii Pracy (jej członkowie określani są mianem laburzystów). Laburzyści odegrali kluczową rolę w procesie decentralizacji, przeprowadzając we wrześniu 1997 r. w Szkocji i Walii dwa odrębne referenda, w których większość wyborców uprawnionych do głosowania poparła idee utworzenia parlamentu szkockiego oraz Zgromadzenia Narodowego Walii. Z kolei możliwość utworzenia regionalnego parlamentu dla Irlandii Północnej została zagwarantowana w tzw. porozumieniu wielkopiątkowym (Good Friday Agreement, Belfast Agreement¹³) przyjętym 10 kwietnia 1998 r. przez rządy Wielkiej Brytanii i Irlandii. W następstwie społecznego poparcia w wyżej wymienionych regionach parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przyjął trzy ustawy dewolucyjne (the Devolution Acts): Scotland Act 1998¹⁴, Northern Ireland Act 1998¹⁵ oraz Government of Wales Act 1998¹⁶ (akt ten został skutecznie zastąpiony przez Government of Wales Act 2006¹⁷). Przywołane akty prawne zawierają kluczowe założenia dewolucji polegające na przekazaniu kompetencji należących do władzy centralnej na lokalne organy przedstawicielskie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że autonomia Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej jest w pełni uznawana w sensie politycznym, nie prawnym¹⁸. Dlatego też fundamentalne akty normatywne, które dotyczą dewolucji, nie mają szczególnej mocy, mogą zostać w każdej chwili znowelizowane lub uchylone każdą ustawą parlamentu brytyjskiego¹⁹. Co więcej, parlament brytyjski może to zrobić w zwykłej i nieskomplikowanej procedurze legislacyjnej²⁰.

Pomimo łatwości zdelegalizowania ustaw dewolucyjnych liczne przemiany ustrojowe i polityczne pozwoliły na uzyskanie daleko idącej niezależności przez Szkocję, Walię oraz Irlandię Północną. Przeprowadzona dewolucja w Zjednoczonym Królestwie zakłada, że każda część państwa jest rządzona według innych reguł i zasad²¹. W Szkocji i Irlandii Północnej proces ten przybrał jednak

¹² Takie próby podejmowane były już w latach 70. XX w., jednak nie uzyskały wystarczającego poparcia ze strony obywateli.

¹³ <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/northernireland/good-friday-agreement.pdf> (22.02.2021).

¹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents> (22.02.2021). Zob. szerzej: F. Faucher-King, P. Le Galés, *The New Labour Experiment. Change and Reform under Blair and Brown*, Stanford 2010, s. 64–65.

¹⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents> (22.02.2021).

¹⁶ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents> (22.02.2021).

¹⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents> (22.02.2021).

¹⁸ L. Rajca, *Dewolucja jako szczególny...*, s. 161.

¹⁹ Ponadto parlament brytyjski może w każdej chwili uchylić prawo wcześniej uchwalone przez organy/institucje regionalne. Zob. szerzej: *ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 160–163.

²¹ M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie [w:] Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, red. M. Kaczorowska, F. Golemski, P. Biskup, Warszawa 2010, s. 104.

radykałniejszą formę niż w Walii, gdzie ambicja do osiągnięcia autonomiczności nie prezentuje się tak dynamicznie i intensywnie, natomiast w Anglii reforma nie została przeprowadzona w ogóle²². Pozyskanie przez autonomiczne instytucje przedstawicielskie różnych kompetencji świadczy o asymetrycznym charakterze dewolucji²³. Tak powstała asymetrię uzasadnia się wciąż utrzymującą się odrębnością kulturową, językową, prawną, polityczną i etniczną na terytorium „obrzeża celtyckiego”.

Dysproporcję można również dostrzec w nierównomiernym rozłożeniu głosów w referendum w sprawie brexitu, którego wyniki mają ogromne znaczenie dla przyszłości Zjednoczonego Królestwa. W przeprowadzonym 23 czerwca 2016 r. referendum Brytyjczykom zadano pytanie: „Czy Zjednoczone Królestwo powinno pozostać członkiem Unii Europejskiej, czy ją opuścić?” (Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?). „51,9% głosujących opowiedziało się za wystąpieniem z Unii Europejskiej, natomiast 48,1% – za pozostaniem w jej strukturze. Warto zwrócić uwagę, jak rozłożyły się wyniki oraz frekwencja w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa”²⁴. 53,4% Anglików (46,6% opowiedziało się za pozostaniem w strukturach unijnych) oraz 52,5% Walijszczyków (47,5% zagłosowało za pozostaniem) zadeklarowało chęć wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Natomiast 55,8% mieszkańców Irlandii Północnej (44,2% za wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej) i 62% uprawnionych do głosowania Szkotów (38% za wyjściem) zagłosowało przeciw opuszczaniu europejskich struktur integracyjnych²⁵. „Odsetek osób uprawnionych do głosowania, które oddały swój głos w referendum, był następujący: Anglia – 73%, Walia – 71,7%, Szkocja – 67,2%, Irlandia Północna – 62,7%”²⁶. Podjęta przez obywateli w ramach referendum decyzja o opuszczeniu Unii Europejskiej stworzyła możliwość zmiany ustroju terytorialnego Zjednoczonego Królestwa, w szczególności statusu poszczególnych jego części, oraz przyniosła realne zagrożenia dla jego integralności terytorialnej. Brytyjskie członkostwo w Unii Europejskiej było bowiem przez wiele środowisk postrzegane jako czynnik stymulujący rozwój społeczny, polityczny i gospodarczy regionów peryferyjnych²⁷. Co więcej, referendum

²² Dewolucja brytyjska nie objęła całej Wielkiej Brytanii, a jedynie obszar zamieszkały przez około 16% ludności. Warto podkreślić, że Anglia jest zdecydowanie największą ludnościowo i terytorialnie częścią składową Zjednoczonego Królestwa.

²³ Ch. Jeffrey, *Devolution in the UK* [w:] *The Oxford Handbook of British Politics*, red. M. Flinders, A. Gamble, C. Hay, M. Kenny, Oxford–New York 2009, s. 385.

²⁴ V. Serzhanova, A. Kimla, *Potencjalny wpływ brexitu na ustrój terytorialny i integralność Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), s. 121.

²⁵ *Results and Turnout at the EU Referendum*, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum> (7.12.2021).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ V. Serzhanova, A. Kimla, *Potencjalny wpływ...*, s. 121.

w sprawie wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej ukazało, że społeczeństwo brytyjskie jest podzielone.

Spośród wszystkich części składowych Zjednoczonego Królestwa to Walia posiada najmniejszy zakres autonomii. Proces decentralizacji nie był tam szczególnie inicjowany, a społeczeństwo walijskie nie przejawiało większych tendencji separatystycznych. Było to widoczne chociażby w referendum zorganizowanym w 1979 r. w sprawie uzyskania autonomii, które zakończyło się całkowitym niepowodzeniem. To raczej narastający wpływ partii nacjonalistycznych zapoczątkował proces wdrażania reformy dewolucyjnej²⁸.

Kluczowy okazał się 1997 r. Wtedy też zostało przeprowadzone referendum, które miało zagwarantować większą autonomię Walii. Niewielką przewagą głosów (za – 50,3%, przeciw – 49,7% przy frekwencji 50,1%²⁹) – co może świadczyć o silnych relacjach Walii z poziomem ogólnopaństwowym – uprawnieni do głosowania Walijscy zdecydowali o powołaniu Zgromadzenia Narodowego Walii³⁰. Początkowo kompetencje i uprawnienia Zgromadzenia Narodowego były w pewnym stopniu ograniczone – ich decyzje wymagały każdorazowej akceptacji i zgody parlamentu brytyjskiego³¹.

W następstwie wprowadzenia ustawy Government of Wales Act 2006³², która weszła w życie w maju 2007 r., rozszerzono kompetencje ustawodawcze (legislacyjne) Zgromadzenia Walijskiego, jednak tylko w określonym zakresie³³. Zmiana dotyczyła wymogu udzielenia obligatoryjnej zgody Zgromadzenia Walijskiego na dokonywanie jakichkolwiek zmian w zakresie przyznanych kompetencji. Ustawa z 2006 r. przekształciła struktury Walii w strukturę zbliżoną pod względem funkcjonalnym i organizacyjnym do struktur regionalnych w Szkocji i Irlandii Północnej³⁴. Wejście w życie tego aktu prawnego było swoistego rodzaju transformacją administracyjnego modelu dewolucji³⁵.

²⁸ B.H. Toczek, E. Kuźlewska, *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Warszawa 2011, s. 77.

²⁹ *Welsh referendum Live – The Final Result*, <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/wales/live/index.shtml> (10.01.2021).

³⁰ Walijskie Zgromadzenie Narodowe zostało powołane 18 września 1997 r. na mocy Government of Wales Act z 1998 r. (The Government of Wales Act 1998 Schedule 2).

³¹ P. Sarnecki, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009, s. 47.

³² Istotne jest, aby wspomnieć, że uprawnienie do stanowienia prawa było przewidziane tylko w zakresie wymienionym w załączniku 7 do Government of Wales Act 2006, a o stanowieniu prawa nadal decydowała ostateczna zgoda władzy centralnej Zjednoczonego Królestwa. Wyłączenie spod kompetencji Zgromadzenia Narodowego Walii dotyczyło m.in. braku możliwości wpływu na kwestię dotyczące: aborcji, macierzyństwa zastępczego, handlu międzynarodowego, ulg podatkowych czy stosowania języka walijskiego w sądach.

³³ Government of Wales Act 2006, art. 93–102. Zob. szerzej: Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne...*, s. 96.

³⁴ B.H. Toczek, E. Kuźlewska, *Od wizji...*, s. 112.

³⁵ *Ibidem*.

3 marca 2011 r. w Walii zostało zorganizowane referendum, które dotyczyło zwiększenia uprawnień ustawodawczych Zgromadzenia Narodowego³⁶. Zadane pytanie brzmiało: „Czy chcesz, aby Zgromadzenie mogło teraz stanowić prawo we wszystkich sprawach w 20 obszarach tematycznych?” (Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for?). W odpowiedzi 63,49% Walijczyków zadeklarowało, że jest za poszerzeniem kompetencji, a 36,51% było przeciwnych, natomiast frekwencja wynosiła 35,4%³⁷. W rezultacie zwiększono uprawnienia legislacyjne Zgromadzenia Walijskiego w nowych obszarach tematycznych, lecz uprawnienia parlamentu brytyjskiego nie zostały zmienione i zmniejszone³⁸. W związku z tym parlament brytyjski nadal może unieważnić każdą ustawę Zgromadzenia Walijskiego, a także uchwalić ją samodzielnie. Uzyskany wynik 63,49% w referendum zainicjował rozpoczęcie kolejnego etapu dewolucji walijskiej³⁹. Pomimo wprowadzenia szeregu nowych uprawnień i poszerzenia zakresu kompetencji Walia wciąż jest w dużej mierze zależna od władz w Londynie. W zorganizowanym w 2011 r. referendum wzięło udział tylko 35,4% uprawnionych do głosowania, co świadczyć może o wciąż niskim zainteresowaniu Walijczyków „samowystarczalnością” i braku chęci do podejmowaniu w pełni samodzielnych decyzji w sprawach własnego regionu⁴⁰.

Odnotowanie prawie dwukrotnego wzrostu poparcia dla walijskiej niepodległości (tj. 39% ankietowanych) w przeprowadzonym sondażu w marcu 2021 r. dla programu ITV News Tonight we współpracy z Savanta ComRes, w porównaniu do sondażu przeprowadzonego 2 miesiące wcześniej przez ITV Wales, gdzie tylko 22% Walijczyków opowiedziało się za niepodległością, nie zmieniło w znaczący sposób postawy społeczeństwa walijskiego, które wciąż w przeważającej większości opowiada się przeciw opuszczeniu Wielkiej Brytanii (odpowiednio 61% i 78% ankietowanych Walijczyków).

Na płaszczyźnie regionalnej Walijczycy niewątpliwie „ruszyli” do przodu, jednak nie można tu mówić o rewolucji. Przeprowadzona reforma bezpośrednio przyczyniła się do poprawy warunków związanych z rozwojem kultury, języka walijskiego, co z kolei wzmocniło poczucie tożsamości narodowej, jednak nie wszyscy Walijczycy to dostrzegli. Walia nigdy nie przejawiała większych chęci separatystycznych, a proces decentralizacji nie był tam inicjowany w takim stopniu, jak chociażby w Szkocji czy Irlandii Północnej. Może to świadczyć o kompleksie niższości wobec Anglików u Walijczyków, którzy jako naród nie zawsze wyraźnie potrafili wyartykułować własną wolę⁴¹.

³⁶ Referendum odbyło się na podstawie art. 103 Government of Wales Act 2006.

³⁷ *National Assembly for Wales, Results of the National Assembly for Wales Referendum 2011*, <https://senedd.wales/media/gclka5f/11-017-english.pdf> (17.02.2021).

³⁸ Government of Wales Act 2006, art. 93 ust. 5.

³⁹ L. Rajca, *Dewolucja jako szczególny...*, s. 150.

⁴⁰ M. Parker, *Neighbours from Hell?*, Talybont 2007, s. 177–179.

⁴¹ B.H. Toczek, E. Kuźlewska, *Od wizji...*, s. 177.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja Szkotów, którzy wyraźnie podkreślają swoje odrębne doświadczenia, wartości i oczekiwania. Szkoci od początku istnienia swojego państwa bronili swojej niepodległości przed ludami, które regularnie najeżdżały ich terytorium. „Kraj, który przez wiele stuleci był niepodległy, nagle został jedynie regionem, częścią składową wielkiego imperium”⁴². Nieustanne dążenie do pozyskania jak największej samodzielności ma swoje podłoże w historii i jest głęboko zakorzenione w „szkockiej naturze”. Przeprowadzona w 1998 r. dewolucja miała w pewnym sensie ostudzić, a następnie wygasic autonomiczne dążenia Szkotów⁴³.

11 września 1997 r. zostało przeprowadzone referendum, na mocy którego utworzono parlament szkocki (74,3% uprawnionych do głosowania wyraziło poparcie i zgodę na utworzenie szkockiego organu ustawodawczego, a 25,7% było przeciw) oraz przyznano mu możliwość wpływania na wysokość podatków (63,5% poparło to rozwiązanie, a 36,5% wyraziło sprzeciw; frekwencja w obu przypadkach wyniosła 60,4%)⁴⁴. Żądania Szkotów nie zostały w pełni zaspokojone, co spowodowało, że Szkocka Partia Narodowa zaczęła jeszcze prężniej działać na rzecz uzyskania niepodległości przez Szkocję. W rezultacie w 2014 r. ponownie zorganizowano referendum. Szkotom zadano pytanie: „Czy Szkocja powinna być niepodległym krajem?” (Should Scotland be an independent country?). Za niepodległością zagłosowało 44,7%, natomiast przeciw 55,3%, frekwencja wyniosła rekordowe 84,59%⁴⁵. Wynik referendum na chwilę dał poczucie wewnętrznej stabilizacji w Zjednoczonym Królestwie, należy jednak mieć na uwadze, że blisko 45% szkockiego społeczeństwa zakwestionowało dalszy sens bycia w unii z Anglią, Walią i Irlandią Północną⁴⁶. Pomimo iż wynik referendum na pierwszy rzut oka mógłby zostać uznany za całkowitą porażkę, to ostatecznie Szkocja zyskała. Uprawnienia szkockiego parlamentu po raz kolejny zostały poszerzone ustawą o Szkocji (Scotland Act 2016)⁴⁷. „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)”⁴⁸.

⁴² A. Małecka, *Odrębność kulturowa Szkotów i szkockie dążenia separatystyczne*, Łódź 2017, s. 171.

⁴³ P. Hankus, *Szkockie referendum niepodległościowe jako przykład dążeń secesjonistycznych w Europie*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo” 2015, nr 1(3), s. 251–252.

⁴⁴ *Scottish Referendum Live – The Results*, <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/live/index.shtml#top> (10.01.2021).

⁴⁵ *Scotland Decides*, <https://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results> (10.02.2021).

⁴⁶ M. Bonikowska, *Szkockie referendum: jakie wnioski dla UE i UK?*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2014, nr 7, s. 2.

⁴⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/contents/enacted> (17.02.2021).

⁴⁸ Mimo że w ramach brytyjskiej dewolucji największy zakres uprawnień uzyskał parlament szkocki, to sprawy ustrojowe, zagraniczne, rejestracji partii politycznych etc. pozostały w gestii parlamentu Wielkiej Brytanii. Zob. szerzej: M. Cimke, *Specyfika państwa regionalnego na przykładzie devolved regions w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 3(49), s. 68.

Wydaje się, że nastroje niepodległościowe nie wygasły, a wręcz przeciwnie, Szkoci poszukują możliwości przeprowadzenia nowego referendum i deklarują, że tym razem opowiedzą się za secesją Szkocji. Stanowisko to potwierdzają regularnie przeprowadzane sondaże. Zgodnie z tym opracowanym przez Savanta ComRes dla „The Scotsman” 11 lutego 2021 r. 47% osób chciało niepodległości Szkocji, natomiast 42% wyraziło sprzeciw⁴⁹.

22 marca 2021 r. szkocki rząd opublikował projekt ustawy w sprawie przeprowadzenia drugiego referendum niepodległościowego. Zgodnie z wstępnymi założeniami projekt ten miał zostać zatwierdzony w przypadku, gdyby większość posłów wybranych w majowych wyborach (2021 r.) opowiedziała się za niepodległością Szkocji⁵⁰. Pomimo zwycięstwa Szkockiej Partii Narodowej do uzyskania większości bezwzględnej zabrakło jednego mandatu. Po ogłoszeniu wyników wyborów 9 maja 2021 r. doszło do spotkania szefów rządów, na którym Liderka Szkockiej Partii Narodowej, N. Sturgeon⁵¹, oświadczyła, że mieszkańcy Szkocji bezwzględnie powinni mieć możliwość wyrażenia zdania w sprawie niepodległości. Jednak należy pamiętać, że referendum nie może odbyć się bez zgody rządu w Londynie, a na jego przeprowadzenie zgody nie wyraża premier Wielkiej Brytanii, B. Johnson. Istnieje jednak realne ryzyko, że pod silnym naporem społeczeństwa Szkocja w końcu dopnie swego.

Johnson w trakcie wideokonferencji zorganizowanej w listopadzie 2020 r. z parlamentarzystami Partii Konserwatywnej stwierdził, że zapoczątkowane przez rząd T. Blaira przekazywanie uprawnień szkockim władzom w ramach dewolucji było największym błędem ówczesnej władzy⁵². Nie sposób nie zauważyć, że szkockie żądania mogą nabrać szybkiego tempa w każdej chwili, a zbyt pochopne decyzje ze strony Szkocji mogą doprowadzić do nieodwracalnych zmian politycznych, ustrojowych czy terytorialnych Zjednoczonego Królestwa.

W Irlandii Północnej dewolucja została zagwarantowana w porozumieniu wielkopiątkowym⁵³, na mocy którego został powołany regionalny parlament – Zgromadzenie Irlandii Północnej (The Northern Ireland Assembly)⁵⁴. Przekazane

⁴⁹ *Scottish support for independence drops, poll shows*, <https://www.reuters.com/article/uk-britain-politics-scotland-idUSKBN2AB142> (1.04.2021).

⁵⁰ *Drugie referendum ws. niepodległości Szkocji. Rząd przedstawił projekt ustawy*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-22/drugie-referendum-ws-niepodleglosci-szkocji-rzad-przedstawil-projekt-ustawy/#komentarze-1607229> (4.12.2021).

⁵¹ N. Sturgeon – szkocka polityk, od 14 listopada 2014 r. lider Szkockiej Partii Narodowej, natomiast od 20 listopada 2014 r. Pierwsza Minister Szkocji.

⁵² A. Bartkiewicz, *Wielka Brytania: Boris Johnson żałuje, że Szkoci mają więcej władzy*, <https://www.rp.pl/Polityka/201119511-Wielka-Brytania-Boris-Johnson-zaluje-ze-Szkoci-maja-wiecej-wladzy.html> (2.04.2021).

⁵³ Porozumienie wielkopiątkowe gwarantowało dewolucję, natomiast w ustawie Northern Ireland Act 1998 zostały zawarte jej kluczowe założenia.

⁵⁴ Na porozumienie wielkopiątkowe składają się dwa porozumienia: porozumienie brytyjsko-irlandzkie (British Irish Agreement), a także porozumienie wielostronne (Multi-Party Agreement), którego stronami były: rząd Zjednoczonego Królestwa, rząd Irlandii i partie Irlandii Północnej. Zob. szerzej: M. Cimke, *Specyfika państwa...*, s. 69.

Zgromadzeniu Irlandii Północnej kompetencje i uprawnienia były węższe w przeciwieństwie do tych, które asygnowano parlamentowi szkockiemu. Wydzielono trzy główne kategorie przywilejów (które w każdej chwili mogą zostać zmienione przez rząd brytyjski):

- *transferred* – sprawy, które zostały już przekazane Zgromadzeniu w drodze dewolucji; Irlandia Północna posiada swobodę kształtowania własnego porządku prawnego w zakresie: edukacji, zdrowia, rolnictwa, handlu, finansów, kultury, sztuki i sportu,
- *reserved* – sprawy regulowane przez władze w Londynie, jednak za zgodą brytyjskiego Sekretarza Stanu Irlandii Północnej mogą zostać przekazane do rozstrzygnięcia przez Irlandię Północną; mowa tu o kwestiach związanych z: prawem karnym, policją, przepisami dotyczącymi biernego prawa wyborczego do Zgromadzenia, własnością intelektualną, pocztą i telekomunikacją, handlem międzynarodowym,
- *excepted* – sprawy, które nie należą w żadnym stopniu do Zgromadzenia Irlandii Północnej, takie jak: sukcesja królewska, obrona i siły zbrojne, stosunki międzynarodowe, polityka walutowa, organizacja wyborów, podatki obejmujące teren całej Wielkiej Brytanii⁵⁵.

W 2000 r., a także w latach 2002–2007 działalność Zgromadzenia Narodowego została zawieszona, a wraz z nią autonomia Irlandii Północnej. Bezpośrednią przyczyną był narastający konflikt między republikanami (którzy domagali się przyłączenia Irlandii Północnej do Republiki Irlandii) a unionistami (którzy opowiadali się za pozostaniem Irlandii Północnej w Zjednoczonym Królestwie). W 2017 r. doszło do kolejnego sporu pomiędzy dwiema największymi partiami i zawieszenia instytucji politycznych w kraju (republikańska Sinn Féin i Demokratyczna Partia Unionistów odmówiły jakiegokolwiek współpracy). Irlandia Północna pozostawała pod bezpośrednim zarządem Londynu. W 2020 r. zostały ponownie powołane autonomiczne władze⁵⁶. Wydarzenia te doprowadziły do kryzysu politycznego, a niestabilna sytuacja w kraju spowodowała, że przekazane uprawnienia i kompetencje nie mogły być w pełni realizowane. Trudno ocenić toczący się proces dewolucji w Irlandii Północnej i jej wpływ na kształt Zjednoczonego Królestwa, gdyż autonomia tego regionu była wielokrotnie zawieszana.

Pomimo wszelkich perturbacji politycznych to Irlandia Północna ma największe szanse, aby przeprowadzić referendum niepodległościowe, ponieważ taka możliwość została jej zagwarantowana w porozumieniu wielokopiętkowym⁵⁷. Jednak należy podać w wątpliwość fakt, że naród, który wcześniej funkcjonował bez rządu i przez blisko 10 lat nie korzystał z uprawnień nadanych mu w procesie dewolucji,

⁵⁵ M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne...*, s. 89.

⁵⁶ *Po trzech latach przerwy Irlandia Północna znów ma rząd*, <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/po-trzech-latach-przerwy-irlandia-polnocna-znow-ma-rzad,365818.htm> (3.04.2021).

⁵⁷ The Good Friday Agreement, Annex A, Schedule 1, paragraph 2.

nagle potrafiłyby się ze sobą porozumieć i podjąć radykalne kroki w kierunku uzyskania pełnej niezależności i autonomii, stawiając wszystko „na jedną kartę”. Stanowisko to potwierdzają regularnie przeprowadzane sondaże. Zgodnie z tym opracowanym w kwietniu 2021 r. przez północnoirlandzki instytut badania opinii publicznej Lucid Talk dla BBC 43% osób chciało niepodległości Irlandii Północnej, natomiast 49% wyraziło sprzeciw, 8% nie wie, jak by zagłosowało⁵⁸.

Reforma dewolucyjna jako przesłanka dezintegracyjna

Istotą dewolucji jest przekazanie władzy, a nie jej oddanie. Trzeba podkreślić, że samodzielny parlament brytyjski nie wyrzeka się zupełnie swoich kompetencji i uprawnień⁵⁹.

W procesie dewolucji nie następuje podział suwerenności, a instytucje powstałe w jej efekcie nie posiadają zinstytucjonalizowanej roli w procesie tworzenia polityki centralnej⁶⁰. Parlament brytyjski posiada wszelkie środki do uchylecia każdego wcześniej nadanego prawa⁶¹. Brak równoprawnej pozycji między organami Zjednoczonego Królestwa a regionalnymi wynika z faktu, że w Wielkiej Brytanii nie ma konstytucji w sensie formalnym, która stanowiłaby gwarancję pozycji regionów⁶².

Dewolucja przewiduje elastyczność uregulowań prawnych i charakteryzuje się cofaniem uprawnień i kompetencji na szczebel centralny przy wcześniejszej zgodzie lokalnego organu ustawodawczego⁶³. Założeniem przygotowanej przez rząd Blaira reformy dewolucyjnej było zachowanie spójności Zjednoczonego Królestwa przy jednoczesnym nadaniu większych kompetencji i autonomii poszczególnym regionom wchodzącym w skład Zjednoczonego Królestwa.

W tym momencie zasadne wydaje się odpowiedź na pytania: Czy dalszy proces dewolucji jest nieunikniony? Czy powinien być wpisany w ustrój tego wielonarodowego (wielostrukturalnego) państwa? W końcu, czy proces ten służy wizji „modelu państwa”, który zostanie zaakceptowany przez wszystkie społeczności tworzące Zjednoczone Królestwo?

Zjednoczone Królestwo nigdy nie było modelowym państwem unitarym⁶⁴, lecz unią czterech części państwa brytyjskiego, które zachowały własną odrębność.

⁵⁸ Sondaż: *Dzisiaj Irlandia Północna nie zerwałaby z Londynem*, <https://www.rp.pl/polityka/art/169841-sondaz-dzisiaj-irlandia-polnocna-nie-zerwalaby-z-londynem> (3.04.2021).

⁵⁹ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999, s. 2–3.

⁶⁰ L. Rajca, *Dewolucja jako szczególnie...*, s. 156.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Oznacza to brak aktu prawnego uchwalanego przy zachowaniu nadzwyczajnej procedury legislacyjnej, jak i wymagającego do swej zmiany kwalifikowanej większości głosów.

⁶³ L. Rajca, *Dewolucja jako szczególnie...*, s. 157.

⁶⁴ Najczęściej Zjednoczone Królestwo określane jest mianem unitarnego państwa wyspiarskiego, jednak o silnym stopniu decentralizacji. „Warto dodać, że państwo unitarne oznacza wszelkie

Przeprowadzona reforma dewolucyjna wzmocniła poczucie tożsamości narodowej, kulturowej, etnicznej. Także polityka prowadzona w Anglii i Londynie coraz bardziej zaczęła się różnić od tej, która jest realizowana w pozostałych częściach składowych Zjednoczonego Królestwa. Po 1998 r. coraz częściej w literaturze zaczęto określać Wielką Brytanię mianem państwa quasi-federalnego. To rozwiązanie pośrednie pomiędzy federalizmem a unitaryzmem⁶⁵.

Dewolucja miała być gwarancją na zachowanie spójności Wielkiej Brytanii, jednak czy nie został osiągnięty efekt odwrotny od zamierzonego? Już dziś można stwierdzić, że przemiany polityczne oraz ustrojowe nieodwracalnie zmieniły kształt Wielkiej Brytanii. Stało się tak za sprawą uzyskania daleko idącej niezależności przez Walię, Irlandię Północną oraz Szkocję⁶⁶.

W tym miejscu należałoby się zastanowić, czy słowa B.H. Toszka nie są trafne: „Dewolucja okazała się swoistą puszką Pandory, której otwarciu wywołało skutki daleko wykraczające poza przewidywania zwolenników koncepcji wzmocnienia pozycji ustrojowej regionów”⁶⁷. Dewolucja jest procesem stale postępującej decentralizacji, której nie da się zatrzymać. Potencjalne zagrożenie dezintegracji w Zjednoczonym Królestwie nigdy całkowicie nie zostało zażegnane, co dodatkowo pogłębia kryzys związany z brexitem oraz kryzys ogólnoswiatowy wywołany pandemią.

Bibliografia

- Bartkiewicz A., *Wielka Brytania: Boris Johnson żąda, że Szkoci mają więcej władzy*, <https://www.rp.pl/Polityka/201119511-Wielka-Brytania-Boris-Johnson-zaluje-ze-Szkoci-maja-wiecej-wladzy.html> (2.04.2021).
- Bogdanor V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999.
- Bonikowska M., *Szkockie referendum: jakie wnioski dla UE i UK?*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2014, nr 7.
- Cimke M., *Specyfika państwa regionalnego na przykładzie devolved regions w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 3(49).
- Drugie referendum ws. niepodległości Szkocji. Rząd przedstawił projekt ustawy*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-22/drugie-referendum-ws-niepodleglosci-szkocji-rzad-przedstawil-projekt-ustawy/#komentarze-1607229> (4.12.2021).
- Faucher-King F., Galés Le P., *The New Labour Experiment. Change and Reform under Blair and Brown*, Stanford 2010.
- Hankus P., *Szkockie referendum niepodległościowe jako przykład dążeń secesjonistycznych w Europie*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo” 2015, nr 1(3).

dążenia do zjednoczenia wielu autonomicznych tworów społecznych w jedną całość”. Więcej na ten temat: M. Katana, *Wielka Brytania jako region pogranicza. Tożsamość i artykulacja interesów politycznych*, „Polish Borderland Studies” 2013, nr 1, s. 92.

⁶⁵ D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2006, s. 82–86.

⁶⁶ M. Kaczorowska, *Proces dewolucji w Wielkiej Brytanii – między regionalizacją a federalizmem. Przypadki: Szkocji, Walii, Anglii*, Warszawa 2006, s. 67–68.

⁶⁷ B.H. Toszek, *Puszka Pandory. Niezamierzone konsekwencje reformy dewolucyjnej w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 102.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Jeffrey Ch., *Devolution in the UK* [w:] *The Oxford Handbook of British Politics*, red. M. Flinders, A. Gamble, C. Hay, M. Kenny, Oxford–New York 2009.
- Kaczorowska M., *Proces dewolucji w Wielkiej Brytanii między regionalizacją a federalizmem. Przypadki: Szkocji, Walii, Anglii*, Warszawa 2006.
- Kaczorowska M., *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie* [w:] *Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, red. M. Kaczorowska, F. Gołembski, P. Biskup, Warszawa 2010.
- Katana M., *Wielka Brytania jako region pogranicza. Tożsamość i artykulacja interesów politycznych*, „Pogranicze. Polish Borderland Studies” 2013, nr 1.
- Loughlin L., *The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution*, Oxford 2001.
- Małecka A., *Odrębność kulturowa Szkotów i szkockie dążenia separatystyczne*, Łódź 2017.
- Munro C., *Studies in Constitutional Law*, London 1999.
- National Assembly for Wales, Results of the National Assembly for Wales Referendum 2011*, <https://senedd.wales/media/gclqwa5f/11-017-english.pdf> (17.02.2021).
- O’Neill M., *Britishness and politics: towards a federal future* [w:] *Devolution and British Politics*, red. M. O’Neill, London 2004.
- Parker M., *Neighbors from Hell?*, Talybont 2007.
- Po trzech latach przerwy Irlandia Północna znów ma rząd*, <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/po-trzech-latach-przerwy-irlandia-polnocna-znow-ma-rzad,365818.html> (3.04.2021).
- Poll reveals highest support for Welsh independence ever recorded*, <https://www.itv.com/news/wales/2021-03-04/poll-reveals-highest-support-for-welsh-independence-ever-recorded> (17.02.2021).
- Rajca L., *Dewolucja jako szczególnie proces decentralizacji w Wielkiej Brytanii*, Kielce 2017.
- Results and Turnout at the EU Referendum*, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum> (7.12.2021).
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Serzhanova V., Kimla A., *Potencjalny wpływ brexitu na ustrój terytorialny i integralność Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161).
- Scotland Decides*, <https://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results> (10.02.2021).
- Scottish Referendum Live – The Results*, <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/live/index.shtml#top> (10.01.2021).
- Scottish support for independence drops, poll shows*, <https://www.reuters.com/article/uk-britain-politics-scotland-idUSKBN2AB142> (1.04.2021).
- Sondaż: Dziś Irlandia Północna nie zerwałaby z Londynem*, <https://www.rp.pl/polityka/art169841-sondaz-dzis-irlandia-polnocna-nie-zerwalaby-z-londynem> (3.04.2021).
- Toszek B.H., *Puszka Pandory. Niezamierzone konsekwencje reformy dewolucyjnej w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 102.
- Welsh referendum Live – The Final Result*, <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/wales/live/index.shtml> (10.01.2021).
- Wilson D., Game C., *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2006.

Streszczenie

Przeprowadzony w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej niejednorodny proces dewolucji, pogłębiony dodatkowo przez zdecentralizowaną politykę wewnętrzną, wywarł ogromny wpływ nie tylko na system władzy, ale także na obecny i przyszły kształt Zjed-

noczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że liczne przemiany kulturowe, ustrojowe i polityczne w Zjednoczonym Królestwie spowodowane przeprowadzoną dewolucją pozwoliły na uzyskanie daleko idącej niezależności przez Szkocję, Walię oraz Irlandię Północną oraz wzmocniły panujące tam tendencje i nastroje niepodległościowe. Celem opracowania jest analiza istoty reformy dewolucyjnej oraz jej wpływu na zapoczątkowanie procesu dezintegracji państwa. Jako podstawową metodę badawczą przyjęto analizę porównawczą poprzez zestawienie sytuacji politycznej i społecznej w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, a także zaprezentowano badania sondażowe opinii publicznej w zakresie dążeń niepodległościowych. W opracowaniu przedstawiono trzy modele dewolucji brytyjskiej: walijski, szkocki i północnoirlandzki.

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe, dewolucja, decentralizacja, system władzy, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Szkocja, Walia, Irlandia Północna

ANALYSIS OF THE IMPACT OF THE DEVOLUTION REFORM ON THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND

Summary

The heterogeneous devolution process carried out in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, further aggravated by decentralized domestic politics, had a huge impact not only on the system of power, but also on the present and future shape of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. There is no doubt that numerous cultural and political transformations in the United Kingdom caused by the devolution allowed for the achievement of far-reaching independence by Scotland, Wales and Northern Ireland and strengthened the prevailing independence tendencies and moods. The aim of the study is to analyze the essence of the devolution reform and its impact on the initiation of the process of state disintegration. The basic research method was a comparative analysis by comparing the political and social situation in Wales, Scotland and Northern Ireland, and public opinion polls in the field of independence aspirations were presented. The study presents three models of British devolution: Welsh, Scottish and Northern Irish.

Keywords: international law, devolution, decentralization, system of power, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Scotland, Wales, Northern Ireland