

Dewolucja jako proces prawno-polityczny

Na przykładzie Zjednoczonego Królestwa
Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Adam Dudzic



CBPE
CENTRUM
BADAŃ
POLITYCZNYCH
I EUROPEJSKICH

Dewolucja jako proces prawno-polityczny

**Na przykładzie Zjednoczonego Królestwa
Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**



CBPE CENTRUM
BADAN
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ

Dewolucja jako proces prawno-polityczny

**Na przykładzie Zjednoczonego Królestwa
Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**

Adam Dudzic

2024

Wydawnictwo Akademii Wymiaru Sprawiedliwości

*Dewolucja jako proces prawno-polityczny. Na przykładzie
Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*

RECENZENCI Szymon Barychnowski, Bartłomiej Toszek

REDAKCJA Aleksandra Luberda [AT ONCE]

SKŁAD, ŁAMANIE Wiaczesław Kryształ [AT ONCE]

PROJEKT OKŁADKI Marta Turska [AT ONCE]

ZDJĘCIE Eilis Garvey [unsplash]

Copyright © by Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024

ISBN 978-83-67811-27-9

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Wstęp	7
ROZDZIAŁ I. Proces dewolucji a inne formy decentralizacji . . .	11
ROZDZIAŁ II. Historyczno-ustrojowe uwarunkowania procesu dewolucji	27
I. Wybrane problemy ustroju konstytucyjnego Wielkiej Brytanii	27
II. Miejsce Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w Zjednoczonym Królestwie	59
III. Instytucjonalne formy reprezentacji interesów Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w Zjednoczonym Królestwie	68
IV. Dewolucja jako element reformy konstytucyjnej rządu Tony'ego Blaira	83
ROZDZIAŁ III. Dewolucja w Szkocji	89
I. Rozwój parlamentaryzmu szkockiego	90
II. Ustrój w Szkocji na podstawie ustawy szkockiej (Scotland Act) z 19 listopada 1998 roku	96
1. Ogólne założenia ustroju	96
2. Parlament Szkocki	104
3. Powoływanie, skład i kompetencje Rządu Szkocji	135
III. Funkcjonowanie systemu w praktyce	141

ROZDZIAŁ IV. Przemiany dewolucyjne w Walii	147
I. Zarys ustroju Walii przed dewolucją	147
II. Ustrój Walii na podstawie ustawy o rządzie Walii (The Government of Wales Act) z 31 lipca 1998 roku	158
1. Ogólne założenia ustroju	158
2. Narodowe Zgromadzenie Walijskie	162
3. Powoływanie, skład i kompetencje Gabinetu Walii	179
4. Pozaministerialne organy władzy publicznej – quangos	182
III. Pierwsze lata funkcjonowania zgromadzenia	188
ROZDZIAŁ V. Proces dewolucji w Irlandii Północnej	193
I. Sytuacja Irlandii do podpisania porozumienia z 10 kwietnia 1998 roku	195
1. Sytuacja w latach 1972–1998	195
2. Rozmowy wielostronne i podpisanie Porozumienia z 10 kwietnia 1998 roku (Good Friday Agreement)	209
II. Ustrój Irlandii Północnej na podstawie ustawy o Irlandii Północnej (The Northern Ireland Act) z 19 listopada 1998 roku	224
1. Założenia ustroju.	224
2. Zgromadzenie Irlandii Północnej	227
3. Rząd Irlandii Północnej – powoływanie, skład i kompetencje	240
4. Pozostałe instytucje powołane na podstawie ustawy	242
III. Funkcjonowanie dewolucji w Irlandii Północnej	243
ROZDZIAŁ VI. Ocena wprowadzenia procesu dewolucji oraz jej wpływu na ustrój Zjednoczonego Królestwa	249
I. Szkocja, Walia i Irlandia Północna po dewolucji	249
II. Zasady współpracy organów władzy Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz rządu i parlamentu brytyjskiego	256
III. Wpływ dewolucji na system organów centralnych w Londynie	267
IV. Inne implikacje procesu dewolucji	281
Podsumowanie – perspektywy rozwoju procesu dewolucji	291

Wstęp

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹ zostało stworzone poprzez połączenie czterech podmiotów: Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii. Każdy z tych organizmów został w odmienny sposób włączony do nadrzędnego organizmu państwowego.

Tak więc, Zjednoczone Królestwo powstało nie na skutek rozwoju jednej spójnej pod względem narodowościowym i językowym organizacji, ale w wyniku historycznego połączenia kilku odmiennych organizmów. Unia została osiągnięta poprzez podporządkowanie Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej jednemu parlamentowi i jednoczesną likwidację zgromadzeń ustawodawczych w Anglii, Szkocji i Irlandii.

Wielka Brytania stała się, wśród krajów demokratycznych, największym państwem unitarnym, które stanowiło prawa dla tak dużej populacji mieszkańców na forum jednego ciała ustawodawczego. Z biegiem lat w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa coraz bardziej zaczęły rozwijać się tendencje nacjonalistyczne. Aby państwo tak duże i tak wewnętrznie skomplikowane mogło skutecznie

[¹] Autor zdaje sobie sprawę z istniejącego rozróżnienia pojęć Wielka Brytania (Anglia, Walia, Szkocja) i Zjednoczone Królestwo (Anglia, Walia, Szkocja, Irlandia Północna). Jednakże w związku z faktem, że na gruncie języka polskiego obu terminów używa się często zamiennie, autor zdecydował się, mając na uwadze względy stylistyczne, równoprawnie stosować zarówno określenie Wielka Brytania, jak i Zjednoczone Królestwo. Należy podkreślić, że nie wpływa to na treść i jakość niniejszej publikacji.

funkcjonować, konieczna była reforma, która podniosłaby sprawność zarządzania państwem. Jednakże ewentualne zmiany nie powinny naruszyć fundamentalnych zasad ustrojowych – unitarnego charakteru Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz zasady zwierzchnictwa Parlamentu Brytyjskiego².

Opisane powyżej tendencje, czyli: utrzymanie zasady zwierzchnictwa Parlamentu Brytyjskiego, to znaczy scentralizowanie kompetencji prawodawczych w jednym podmiocie, oraz przyznanie kompetencji władczych wybieralnym organom w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej (co pociąga za sobą stworzenie nowych instytucji, na wzór modelu federalnego, jednakże na gruncie i w ramach państwa unitarnego)³ są wobec siebie przeciwstawne. Urzeczywistnienie skłonności separatystycznych przez poszczególne kraje Wielkiej Brytanii niosło za sobą ryzyko pozbawienia Parlamentu Brytyjskiego jego roli zwierzchniej oraz osłabienie państwa brytyjskiego⁴. Sposobem zadośćuczynienia dążeniom separatystycznym w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej przy jednoczesnym zachowaniu zasady zwierzchnictwa Parlamentu Brytyjskiego oraz unitarnego charakteru państwa brytyjskiego stał się proces dewolucji.

Celem niniejszej publikacji jest prezentacja historycznego rysu i uwarunkowań systemu, który został wprowadzony poprzez przeniesienie części uprawnień władczych na szczebel regionalny i utrzymanie

[²] A. Kobos pisze, że „Nauka brytyjska nie wykształciła rozbudowanego aparatu pojęciowego, jeśli chodzi o zagadnienie terytorialnej struktury państwa. W sytuacji, gdy niepodważalną była zasada suwerenności parlamentu oraz unitarność państwa, należało stworzyć taki kształt aparatu państwa, aby mieścił się on w granicach wyznaczanych przez te zasady”, A. Kobos, *Konstytucyjne aspekty sporu o dewolucję władzy w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Kraków 1986, praca niepublikowana, w zbiorach Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, Rozdział II, s. 10.

[³] R. Cornes, *Intergovernmental Relations in a Devolved United Kingdom: Making Devolution Work [w:] Constitutional Futures, A History of the Next Ten Years*, ed. R. Hazell, Oxford 1999, s. 157.

[⁴] V. Bogdanor, *Devolution: Decentralisation or Desintegration?*, „Political Quarterly” 1999, vol. 70, issue 2, s. 194.

pewnych kluczowych kompetencji w rękach rządu centralnego. W książce zawarta jest charakterystyka rozwiązań dewolucyjnych oddzielnie dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, ponieważ ze względu na ich odmienną historię, kulturę, gospodarkę, politykę i różny kształt społeczeństwa nie mogą one być traktowane jednakowo. Zresztą, odmiennie postąpił z nimi rząd brytyjski, co można zaobserwować po rodzaju wprowadzonych rozwiązań dla każdego z krajów. W książce zawarta jest także analiza funkcjonowania Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w ramach Zjednoczonego Królestwa, zarówno pod względem historycznym – to znaczy pod kątem warunków, jakie zdeterminowały pozycję poszczególnych regionów w państwie brytyjskim, oraz pod względem ustrojowym – poprzez analizę instytucji i rozwiązań, jakie zapewniały udział przedstawicieli Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w podejmowaniu decyzji dotyczących zarówno kwestii ogólnobrytyjskich, jak i spraw dotyczących poszczególnych regionów. Dla uzyskania pełnego obrazu ustroju Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który wyłonił się w wyniku procesu dewolucji, przeanalizowano zmiany, jakie nastąpiły na gruncie funkcjonowania brytyjskich organów centralnych zaraz po wprowadzeniu rzeczoności procesu, a także wpływ, jaki dewolucja może mieć na kwestie dotyczące m.in. usamodzielnienia regionów angielskich, czy też zasad finansowania poszczególnych krajów wchodzących w skład Zjednoczonego Królestwa. Siłą rzeczy nie jest to analiza pełna ze względu na fakt, że pomimo upływu lat proces dewolucji nie został zakończony i wciąż wywołuje implikacje dla systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Problematyka dewolucji jest bardzo interesująca, tym bardziej, że proces dewolucji jest w ciągłej fazie rozwoju – jak twierdził Ron Davies, były Sekretarz Stanu ds. Walii, jest on procesem, a nie wydarzeniem⁵, co czyni jego obserwację wręcz pasjonującą, także w kontekście Brexitu czy też debaty o ewentualnym ogłoszeniu niepodległości przez Szkocję.

^[5] R. Hazell, B. O'Leary, *A Rolling Programme of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union?* [w:] *Constitutional Futures, A History of the Next Ten Years...*, dz. cyt., s. 36.

Według Słownika języka polskiego dewolucja to przeniesienie – na żądanie strony – kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy z jednego organu administracyjnego na inny, zwykle nadrzędny¹.

W Wielkiej Brytanii termin ten oznacza przekazanie kompetencji z nadrzędnego organu władzy do organu podległego. Bardziej precyzyjnie, dewolucja oznacza przekazanie kompetencji i funkcji wykonywanych dotąd przez parlament i rząd centralny podrzędnemu organowi pochodzącemu z wyborów, w oparciu o kryterium geograficzne. Wspomniane kompetencje mogą być prawodawcze – prawo do uchwalania ustaw, lub wykonawcze – prawo do wydawania aktów prawa delegowanego – rozporządzeń, zarządzeń, itp., z jednoczesnym utrzymaniem kompetencji w tym zakresie przez parlament centralny (Parlament Brytyjski). Gdy dewolucja obejmuje przekazanie uprawnień jednocześnie w zakresie władzy ustawodawczej, wykonawczej i administracyjnej, możemy mówić o tzw. pełnej dewolucji lub dewolucji w pełnym zakresie². Natomiast gdy proces ten obejmuje tylko część uprawnień, literatura

^[1] Słownik języka polskiego PWN, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1988.

^[2] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 2001, s. 2–3. Przytoczona definicja jest szeroko stosowana w literaturze brytyjskiej po zmianach dewolucyjnych w roku 1998.

przedmiotu odróżnia dewolucję administracyjną, dewolucję egzekutywy oraz dewolucję legislacyjną³.

Proces dewolucji jest formą decentralizacji rozumianej jako przekazanie prawa do rozstrzygania pewnych kwestii wybieralnym radom czy przedstawicielom społeczności lokalnej, które to organy są odpowiedzialne w pierwszej kolejności nie przed władzami państwa, a przed ludnością miejscową, która je powołuje, kontroluje i odwołuje⁴. Kluczowym jest tutaj przekazanie przez państwo społeczności lokalnej prawa do bezpośrednich wyborów własnych przedstawicieli, którzy dzięki temu zyskują niezależną i stosunkowo silną pozycję w relacji z władzą centralną. Cechą decentralizacji jest pewien stopień samorządu, a przynajmniej samodzielności administracyjnej jednostki regionalnej, reprezentuje ona podpodział państwa – strukturę zsegmentalizowaną – gdzie kontrola nad segmentami spoczywa w rękach elementów składowych – społeczności lokalnych⁵. Według G. Smitha mocną formę decentralizacji charakteryzują następujące cechy: bezpośrednie wybory do rad regionalnych i prowincjonalnych, kontrola nad organami samorządu lokalnego na danym obszarze, odpowiedzialność prowincjonalnej władzy wykonawczej przed odpowiednią radą prowincjonalną, kontrola władzy wykonawczej nad okręgową administracją, uprawnienia finansowe umożliwiające działalność w regionie⁶.

Dewolucja jest procesem specyficznym, właściwym wyłącznie dla Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej⁷, odmiennym od zjawiska federalizacji i regionalizacji. Przyczyną poniższych rozważań na temat charakteru procesu dewolucji jest fakt,

[3] M. Leeke, Ch. Sear, O. Gay, *An introduction to devolution in the UK, House of Commons Library Research Paper 03/84*, London 2003, s. 7; szerzej patrz także: A. Kobos, dz. cyt., Rozdział II.

[4] Por. *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.

[5] G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, tłum. L. Dorn, Londyn 1992, s. 288–289.

[6] Tamże, s. 299.

[7] Por.: S. Kubas, *Parlament Szkocki jako przejaw dewolucji w Zjednoczonym Królestwie*, Kraków 2003, praca niepublikowana, w zbiorach Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 8.

że brytyjska teoria konstytucjonalizmu nie wypracowała spójnych ram pojęciowych w odniesieniu do ustroju terytorialnego państwa⁸.

W Europie, jeżeli chodzi o konstrukcję ustroju terytorialnego państwa, mamy do czynienia z dwoma sytuacjami modelowymi: federalizmem i unitaryzmem⁹. Państwami federalnymi są Niemcy, Szwajcaria, Austria i Rosja. Z kolei do państw unitarnych zalicza się: Wielką Brytanię, Francję, kraje skandynawskie, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Grecję, Portugalię, Turcję i kraje Europy Środkowo-Wschodniej¹⁰.

Poza wymienionym wyżej podziałem pozostaje grupa krajów, które w efekcie procesów regionalizacji określa się mianem państw regionalnych. Są to: Belgia, Hiszpania, Włochy. Francja, pomimo zaliczenia jej do państw unitarnych (którym niewątpliwie jest), bywa określana mianem państwa zregionalizowanego. Podobnie mówi się o Portugalii¹¹.

Wydaje się, że proces dewolucji nie zmienia unitarnego charakteru państwa brytyjskiego, odbiega on także od modelu państwa federalnego i regionalnego. Nie jest to również reforma czy też nowa forma samorządu terytorialnego¹². Dewolucja wykracza także poza ramy pojęcia „autonomia regionalna” i „dekoncentracja”. Pierwszą kwestią, którą należy wyjaśnić, jest definicja pojęcia dewolucji w odniesieniu do terminów „federalizacja” i „regionalizacja”. Właściwym dla opisu zmian w ustroju Zjednoczonego Królestwa jest zastosowanie pojęcia dewolucji ze względu na specyfikę zachodzenia tych zmian. Z przedstawionych poniżej rozważań wynika, że opisywane reformy w Wielkiej Brytanii nie doprowadziły do przekształcenia typu państwa w federację lub też państwo regionalne, choć należy przyznać, że dewolucja zawiera wiele

[8] A. Kobos, dz. cyt., s. 4.

[9] Por. L. Hooghe, *A Leap in the Dark: Nationalist Conflict and Federal Reform in Belgium*, Western Societies Papers N. 27, New York 1991.

[10] Więcej na ten temat w: *Government and Administration in Western Europe*, ed. F.F. Ridley, Oxford 1979.

[11] D. Długosz, *Samorząd terytorialny a federalizm*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy” 1996, nr 2/96, s. 14.

[12] A. Alexander, *Local Government in Britain Since Reorganisation*, London 1982, s. 23.

cech regionalizacji. Wykazane dalej zostanie, że nie może być ona jednak traktowana jako typowy przykład tego procesu. W uzupełnieniu należy wszak zgodzić się z opinią T. Skrzypczaka, który mówi, że „próby definiowania autonomii terytorialnej jako kategorii prawnej napotykać podobne trudności, jak przy definiowaniu federacji czy też państwa jednolitego” i że „współczesne przemiany w organizacyjno-terytorialnej formie państwa, których wyrazem jest m.in. instytucja autonomii regionalnej, stanowią nową, samoistną jakość ustrojową nie znaną państwu epoki industrialnej”¹³.

Wielka Brytania była i w wyniku dewolucji nadal pozostaje państwem unitarym. Dla potrzeb dalszych rozważań konieczne jest przytoczenie jego definicji. Ta forma państwa charakteryzuje się:

1. jednolitym obywatelstwem – w państwie takim istnieje jedynie obywatelstwo danego państwa, brak zaś odrębnego obywatelstwa poszczególnych jednostek terytorialnych;
2. jednolitym systemem prawnym – w państwie występuje jeden system prawa tworzony przez centralne organy, wszystkie osoby fizyczne i prawne podlegają temu samemu porządkowi prawnemu. Dotyczy to również jednostek aparatu państwowego;
3. jednolitymi zasadami organizacji aparatu państwowego – bez względu na zakres działania, organizacja i struktura aparatu państwowego oparta jest na tych samych zasadach na terytorium całego obszaru państwowego¹⁴.

Pomimo faktu, że w wyniku procesu dewolucji wykształcone zostały pewne instytucje (np. regionalne organy przedstawicielskie), które mogłyby wskazywać na ewolucję ustroju Wielkiej Brytanii w kierunku systemu federalnego, to jednak w literaturze podkreślany jest w dalszym

^[13] T. Skrzypczak, *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9, s. 87–88.

^[14] E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 58–60.

ciągu unitarny charakter Zjednoczonego Królestwa¹⁵. Aby ostatecznie rozwiązać wątpliwości co do ewentualnej federalizacji Wielkiej Brytanii, należy przytoczyć definicję państwa federalnego¹⁶.

Federalizm w sensie państwowoprawnym jest stanem, w którym grupa państw łączy się w twór państwowy (związek państwowy wyższego rzędu). Istotą federalizmu jest z jednej strony niezależność państw-członów od związku w dziedzinach, które nie podlegają kompetencji władz centralnych, a z drugiej strony możliwość oddziaływania członów, przez prawo współdziałania, na sprawy należące do związku. Podstawę państwa federalnego określa konstytucja, która dokonuje podziału kompetencji między organy federacji i organy jej części składowych¹⁷. Władztwo terytorialne w państwie związkowym ma charakter dwoisty. Państwo federalne powstaje najczęściej przez ograniczenie uprawnień państw-członów (Stany Zjednoczone, Szwajcaria). Może powstać również wskutek dekoncentracji jednolitego państwa¹⁸.

Według G. Smitha czysty system federalny musi posiadać trzy cechy konieczne: wyraźne wyszczególnienie uprawnień stanów oraz federacji, przy czym uprawnienia stanów nie mogą być błahe; występowanie instytucji pomocniczych (takich jak trybunał konstytucyjny) działających na rzecz zachowania linii demarkacyjnej między federacją a stanami; dystrybucja i podział uprawnień w ramach państwa federalnego, dzięki którym rząd centralny i rządy regionalne są, każdy w swoim zakresie, niezależne i skoordynowane¹⁹.

Z kolei według W. Sucheckiego w typowym państwie federalnym: istnieje ustawa zasadnicza określająca zakres kompetencji federacji i jej

[15] P. Sarnecki, *Dewolucja w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej* [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 80.

[16] Należy zauważyć, że w literaturze występują także inne próby definicji koncepcji federacji. Tak np. M. Kruk mówi o federacji trzyczłonowej i federacji wolnej, M. Kruk, *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976, s. 79

[17] Więcej na ten temat w: *Comparative Federalism and Federation*, ed. M. Burgess, A.G. Gagnon, Hemel Hamstead 1993.

[18] E. Zwierzchowski, dz. cyt., s. 60–64.

[19] G. Smith, dz. cyt., s. 312.

członków; konstytucja przewiduje tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych; niektóre akty federalne skutkują na obszarze całego kraju; orzeczenia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego skutkują na terenie całego kraju; istnieje jednolite obywatelstwo; części federacji nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego, lecz jako część państwa; celem federacji jest jedność polityczna i zrównanie pod względem politycznym, ekonomicznym i kulturalnym zróżnicowanych regionów; federacja może być formą przejściową do państwa jednolitego²⁰.

K. Chorąży dodaje, że federalizm jest określany jako najwyższy szczebel decentralizacji, której trwałe podstawy tkwią w przekazaniu administracji lokalnej zgromadzeniom politycznym niezależnym od władzy centralnej. Jego zdaniem to stopień oraz forma decentralizacji decyduje o różnicy między państwem federalnym a unitarnym. W państwie federacyjnym decentralizacja występuje na trzech poziomach: administracyjnym (samorząd gmin), na szczeblu prowincji, federalnym (państwa członkowskie), przy czym kryterium odróżnienia poszczególnych postaci decentralizacji leży w różnicach ilościowych, wszystkie bowiem podlegają porządkowi prawnemu państwa²¹.

Reprezentantem interesów członów państwa federalnego jest z reguły izba wyższa parlamentu (USA, RFN, Szwajcaria, Indie, Kanada, Australia). Jej skład odzwierciedla równość części składowych wobec siebie, niezależnie od ich obszaru czy liczby ludności²². Izby wyższe są w zasadzie równe niższym jeżeli chodzi o status konstytucyjny i rolę w stanowieniu prawa, a wybrani przedstawiciele członów państwa federalnego reprezentują ich interesy²³.

Mając na uwadze powyższe, można zaobserwować, że proces dewolucji w Wielkiej Brytanii wykazuje wiele cech odrębnych w stosunku

[20] W. Suhecki, *Teorie federalizmu*, Warszawa 1968, s. 94–96.

[21] K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 107.

[22] Por. K.C. Wheare, *Federal Government*, London – New York 1953.

[23] K. Nowak, *Pewne problemy federalizmu [w:] NRF – zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 5–18.

do procesu federalizacji²⁴. Według definicji wspomnianej wyżej cechą federalizmu jest niezależność państw-członów w dziedzinach, które nie podlegają kompetencji władz centralnych. W przypadku Zjednoczonego Królestwa, Szkocja, Walia i Irlandia Północna nie są niezależne od władzy centralnej w powierzonych im dziedzinach, ponieważ Parlament Brytyjski zachował swoje uprawnienia prawodawcze na tych właśnie polach. Ponadto niezależność tych podmiotów ograniczają także kompetencje poszczególnych sekretarzy stanu (ministrów w rządzie brytyjskim) ds. Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Cechą federalizmu jest także możliwość oddziaływania członów federacji na sprawy należące do związku. W przypadku Szkocji, Walii i Irlandii Północnej nie jest to takie oczywiste, ponieważ możliwość wpływania regionów na kwestie ogólnozwiązkowe nie jest w żaden sposób sformalizowana. Z jednej strony do Izby Gmin w dalszym ciągu wybierani są posłowie z odpowiednio szkockich, walijskich i irlandzkich okręgów wyborczych, ale nie są oni formalnie przedstawicielami Szkocji, Walii czy Irlandii Północnej, ale deputowanymi do Parlamentu Brytyjskiego na takich samych zasadach jak posłowie z okręgów angielskich. Należy także zwrócić uwagę, że sekretarze stanu w rządzie brytyjskim, których zadaniem jest dbanie o interesy poszczególnych regionów, są w istocie reprezentantami władz centralnych. Wreszcie, podstawę państwa federalnego określa konstytucja, która dokonuje podziału kompetencji między organy federacji i organy jej części składowych. W przypadku procesu dewolucji w Wielkiej Brytanii sytuacja taka nie ma miejsca²⁵. Po pierwsze nie istnieje pisana konstytucja Wielkiej Brytanii. Po drugie, jeżeli za konstytucję w sensie podziału kompetencji między częściami składowymi uznać ustawy dewolucyjne, to wymieniają one jedynie dziedziny, w ramach których nowo powołane organy przedstawicielskie mogą wykonywać swoje uprawnienia prawodawcze (zróżnicowane zresztą), nie pozbawiając ani nie wyłączając uprawnień Parlamentu

^[24] H. Lazer, *Constitutional and Political Implications of Devolution*, New York 1978, s. 40.

^[25] J. Mercer, J. Calder, *The Devolution of Power*, London 1978, s. 35.

Brytyjskiego w tym zakresie²⁶. Inną cechą nieprzystającą do systemu federalnego w przypadku Irlandii Północnej jest możliwość zawieszenia rozwiązań dewolucyjnych przez Sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej. Wreszcie, w Zjednoczonym Królestwie nie występują, konieczne według G. Smitha, instytucje pomocnicze działające na rzecz zachowania linii demarkacyjnej między federacją a stanami.

Dewolucja nie jest także procesem regionalizacji państwa brytyjskiego, aczkolwiek posiada najwięcej cech wspólnych z tą formą decentralizacji. Jednakże regionalizacja, która jest w Europie Zachodniej zjawiskiem o dużym zasięgu, nie może być traktowana w sposób zuniformizowany²⁷.

W pewnym sensie, jeśli potraktujemy państwo regionalne sensu largo jako formę pozwalającą na sklasyfikowanie każdej formy decentralizacji (K. Chorąży mówi o istnieniu tzw. formy pośredniej państwa)²⁸, to dewolucja jest formą regionalizacji. Jednakże ustrój państwa brytyjskiego odbiega znacznie od modelu państwa regionalnego, co pozwala na ponowne podkreślenie, że proces dewolucji jest właściwy wyłącznie Wielkiej Brytanii i określenie „dewolucja” może być stosowane jedynie do zmian ustrojowych zachodzących w Zjednoczonym Królestwie. Być może zasadnym byłoby użycie terminu „regionalizacja typu brytyjskiego”, idąc za przykładem K. Chorążego, który mówi o „regionalizacji typu włosko-hiszpańskiego” czy „regionalizacji francuskiej”²⁹.

W treści niniejszej publikacji dla określenia Szkocji, Walii czy Irlandii Północnej używany jest termin region, ponieważ te części składowe państwa brytyjskiego niewątpliwie taki status posiadają³⁰. Wskazuje na to także przytoczona poniżej typologia regionów:

[26] Por. J.S. Langrod, *Regjonalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932.

[27] K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 109–110.

[28] Tamże, s. 105.

[29] K. Chorąży, dz. cyt., s. 107.

[30] Aczkolwiek zdaniem S. Kubasa „Wątpliwości rodzą się jednak przy określaniu Szkocji mianem «regionu», bo w istocie jest to współtworzące unię brytyjską dawne Królestwo Szkocji”, S. Kubas, dz. cyt., s. 10.

Typy regionów określane są zatem z reguły na podstawie następujących kryteriów³¹:

1. Historyczno-geograficzne – kryterium to określa region w oparciu o wyraźnie wyodrębnione cechy przestrzenne (granice geograficzne), które ukształtowały pewne terytorium w toku jego rozwoju historycznego i geograficznego;
2. Społeczno-kulturowe³² – zgodne z nim, regionem jest w miarę jednorodna jednostka terytorialna, stanowiąca część większej całości terytorialnej, zamieszkała przez społeczność wykazującą skłonności do integracji wokół wspólnych wartości etnicznych i kulturowych oraz do wytwarzania wspólnej dla jej członków świadomości regionalnej;
3. Ekonomiczne – zgodnie z tym kryterium regionem jest jednostka terytorialna posiadająca określoną strukturę ekonomiczną charakteryzowaną przede wszystkim przez takie wskaźniki, jak: wysokość PKB na mieszkańca, poziom bezrobocia, saldo migracji siły roboczej, stopień skolaryzacji czy nakładów na usługi publiczne. Na tej podstawie można wyodrębnić w krajach europejskich regiony uprzemysłowione, półuprzemysłowione i rolnicze. Każda z tych grup może być także regionem przeinwestowanym, depresyjnym, zacofanym³³;
4. Prawne – traktujące region jako związek terytorialny – korporację prawa publicznego, mającą inny lub większy zakres działania aniżeli organy administracji gminnej (komunalnej) i stanowiącą część większej całości terytorialnej. Związek ten posiada przedstawicielstwo polityczne w postaci zgromadzenia regionalnego obieranego w wyborach powszechnych lub formowanego przez delegatów szczebla gminnego (komunalnego)³⁴.

[31] Por. J. Dungey, I. Newman, *The New Regional Agenda*, London 1999.

[32] A. Kwilecki, *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2, s. 37-39.

[33] G. Domański, *Zarys geografii społeczno-ekonomicznej*, Warszawa 1995, s. 59-65.

[34] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 147-148.

Z kolei O. Freeman uważa, że w ramach jednego kraju możemy mówić o regionach: administracyjnych, demograficznych, historycznych, socjologicznych, geograficznych, językowych, etnicznych, wyznaniowych, kulturowych, ekonomicznych, politycznych³⁵.

Według J.J. Węca regionem jest związek terytorialny mający inny lub większy zakres działania niż organy administracji samorządowej szczebla gminnego, stanowiący zarazem jedynie część większej całości terytorialnej, posiadający przedstawicielstwo polityczne i charakteryzujący się określoną strukturą ekonomiczną oraz wartościami kulturowymi i historycznymi, wspólnymi dla zamieszkującej go społeczności³⁶.

Oczywiście zarówno Szkocja, Walia, jak i Irlandia Północna mieszczą się w każdej z definicji podanych powyżej. Stosowanie określenia „region” w niniejszej pracy nie implikuje jednakże rozumienia pojęć regionalizmu i dewolucji jako synonimów w odniesieniu do sytuacji Zjednoczonego Królestwa. Jak podaje O. Freeman, regionalizacja jest ustanowieniem nowego podziału administracyjnego, wprowadzającego nowy samorząd terytorialny, usytuowany bezpośrednio pod rządem państwowym³⁷. Dewolucja nie wprowadza nowego podziału administracyjnego, a ponadto pomiędzy instytucjami powstałymi w wyniku dewolucji nie ma także stosunku bezpośredniej podległości do rządu centralnego Wielkiej Brytanii i Parlamentu Brytyjskiego. W tym sensie proces dewolucji nie jest procesem regionalizacji.

Z kolei pojęcie „państwo regionalne” pojawiło się w nauce prawa konstytucyjnego i nauk politycznych w ostatnich latach i jest pojmowane jako forma odrębna zarówno od państwa unitarnego, jak i federacyjnego³⁸. Wielość i różnorodność rozwiązań w zakresie autonomii regionalnych w poszczególnych państwach powoduje, że trudno

[35] O. Freeman, *Regionalizacja w Europie Zachodniej*, Warszawa 1991, s. 2.

[36] J.J. Węca, *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej: Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy, Hiszpania*, „Przegląd Zachodni” 1994, nr 2, s. 131.

[37] O. Freeman, dz. cyt., s. 12.

[38] Więcej na ten temat w: L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999.

jest skonstruować ścisłą definicję państwa regionalnego, taką jaką stosuje się w przypadku klasycznych form ustroju terytorialnego. Wobec powyższego, państwo regionalne definiowane jest przez porównanie szczegółowych rozwiązań istniejących w krajach o takiej formie ustroju z rozwiązaniami stosowanymi w państwach unitarnych i federalnych³⁹.

Według D. Długosza za istotne kryteria jego typologii można uznać⁴⁰:

1. jedność lub wielość porządków prawnych – w państwach unitarnych występuje jednolite ustawodawstwo, w federacjach jest ono podzielone pomiędzy porządek prawny federacji i jej części składowych. W państwach regionalnych wielość porządków prawnych występuje w ograniczonym, zróżnicowanym w poszczególnych państwach zakresie⁴¹;
2. usytuowanie podmiotu wyposażonego we władzę stanowienia prawa źródłowego – w państwie unitarnym jest nim jego centrum polityczne; w modelu federalnym władza prawotwórcza – źródłowa przysługuje najczęściej terytoriom składowym, rząd centralny korzysta z kompetencji, które zostały mu przydzielone. W państwach regionalnych źródłem władzy prawotwórczej (źródłowej) jest, podobnie jak w modelu unitarnym, państwo centralne, choć różny jest w obu modelach zakres i rodzaj uzyskanych kompetencji;
3. zakres i rodzaj kompetencji ustawodawczych przysługujących składnikom państwa – w modelu unitarnym występuje scentralizowanie kompetencji ustawodawczych w rękach parlamentów narodowych; w modelu federalnym krajom związkowym przysługuje prawo tworzenia norm ustawowych przez parlamenty związkowe (z zachowaniem poszanowania konstytucji i prawa międzynarodowego). W modelu regionalnym (z reguły) regionom

^[39] P. Garside, M. Hebbert, *British Regionalism 1900–2000*, London 1989, s. 67.

^[40] D. Długosz, dz. cyt., s. 17–18.

^[41] Por. M. Kruk, *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976.

- przyznane jest głównie prawo tworzenia norm, w tym ustaw regionalnych, które uszczegółowiają ustawodawstwo centralne⁴²;
4. typ kontroli państwowej – w państwie unitarnym nadzór nad samorządem terytorialnym sprawuje rząd centralny oraz sądownictwo administracyjne (zwłaszcza w zakresie kontroli legalności, mniej w zakresie celowości działań organów samorządu terytorialnego); w państwach federalnych organami kontroli są sądy, często konstytucyjne. W państwach regionalnych kontrola zbliżona jest do modelu państwa unitarnego, ale z reguły sprawują ją odpowiednie sądy lub trybunały, włącznie z konstytucyjnymi;
 5. uczestnictwo w decydowaniu o sprawach państwa jako całości – w państwie unitarnym samorzady terytorialne, jako poddane władzy ustawodawczej centrum, uczestniczą z reguły w decyzjach państwowych, w drodze przetargów, w specjalnych ciałach rządowo-samorządowych, poprzez uczestnictwo w wyborach członków izby wyższej, na drodze lobbystycznej itp.; w państwie federalnym współdecydowanie jego części składowych odbywa się za pośrednictwem drugiej izby parlamentu (izby krajów sfederowanych), której celem jest reprezentowanie interesów tych części. W państwie regionalnym, mimo zbliżonej do modelu federalnego konstrukcji drugiej izby parlamentu, jej członkowie nie reprezentują z reguły bezpośrednio interesów regionalnych. Obowiązani są kierować się interesem ogólnonarodowym;
 6. zdolność terytoriów składowych do samoorganizacji oraz status podległych im instytucji⁴³ – w państwie federalnym jego części składowe mają prawo do ustanowienia własnej konstytucji, niesprzecznej z konstytucją federalną i tworzenia w oparciu o nią organów państwowych i samorządowych na swoim terytorium w sposób samodzielny, przy czym możliwe są różne modele ustrojowe samorządu, w różnych krajach federacyjnych

[42] Por. F.N. Forman, *Constitutional Change in the United Kingdom*, London 2002.

[43] Więcej na ten temat w: M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.

(np. w Niemczech). Z kolei w państwach unitarnych status samorządów terytorialnych ustalany jest przez ustawodawcę centralnego i z reguły (czasem z wyłączeniem wielkich miast) jego model jest jednolity w skali całego kraju. Państwa regionalne w swych rozwiązaniach zbliżają się do modelu federalnego, choć występują tu znaczne różnice między państwowe⁴⁴.

Na podstawie powyższych kryteriów możliwe jest przytoczenie definicji państwa regionalnego:

Państwem regionalnym jest państwo⁴⁵, w którym najwyższą, usytuowaną bezpośrednio poniżej rządu centralnego władzą publiczną jest region, będący jednostką terytorialną wyodrębnioną wyraźnie od innych części państwa na bazie czynników przestrzennych i społeczno-ekonomicznych, o zagwarantowanych konstytucyjnie i ustawowo: odrębności i samodzielności, jeśli chodzi o środki działania w formie uprawnień prawotwórczych, w tym ustawowych, administracyjnych i finansowych, którego funkcją jest wykonywanie treści konstytucyjnych w interesie własnego terytorium⁴⁶.

K. Chorąży twierdzi ponadto, że termin „państwo regionalne”, obok decentralizacji administracyjnej, swym zakresem wkracza także w sferę decentralizacji politycznej, zbliżając je do federacji⁴⁷.

Powyższa typologia nie pozwala jednakże na uznanie procesu dewolucji za proces, który spowodował zmianę ustroju państwa brytyjskiego z unitarnego na regionalny. O ile właściwe w stosunku do Wielkiej Brytanii jest twierdzenie, że w państwach regionalnych wielość porządków prawnych występuje w ograniczonym, zróżnicowanym

[44] P. de Drucker, *The Political and Institutional Role of Regions and „Regional” States: Evaluation and Perspectives* [w:] *Regionalisation in Europe: Evaluation and Perspectives*, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Geneva, 3–5 June 1993, Council of Europe Press, 1994, s. 21–58.

[45] Więcej na ten temat w: D. Urwin, *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, London 1983.

[46] D. Długosz, dz. cyt., s. 18.

[47] K. Chorąży, dz. cyt., s. 106.

w poszczególnych państwach zakresie, to już twierdzenie, że w państwach regionalnych źródłem władzy prawotwórczej (źródłowej) jest, podobnie jak w modelu unitarnym, państwo centralne, choć różny jest w obu modelach zakres i rodzaj uzyskanych kompetencji, nie odpowiada sytuacji brytyjskiej⁴⁸. Zgodnie bowiem z wprowadzonymi przez dewolucję zmianami, w przypadku Szkocji i Irlandii Północnej mamy dwa ośrodki kompetentne do wydawania aktów prawa rangi ustawowej. Są to zgromadzenia regionalne w ramach przyznanych im kompetencji oraz Parlament Brytyjski, którego uprawnienia do stanowienia prawa na terytorium Zjednoczonego Królestwa (a więc także na terytorium Szkocji i Irlandii Północnej) nie zostały poprzez dewolucję ograniczone. Także twierdzenie, że w modelu regionalnym regionom przyznane jest głównie prawo tworzenia norm, w tym ustaw regionalnych, które uszczegółowiają ustawodawstwo centralne, nie jest prawdziwe w stosunku do Wielkiej Brytanii. Zgromadzeniom regionalnym przyznane zostały kompetencje stanowienia prawa w określonych dziedzinach, która to kompetencja nie jest powiązana z ustawodawstwem Parlamentu Brytyjskiego na tym samym polu, co nie wyklucza kompetencji tego ostatniego do stanowienia prawa w kwestiach regulowanych przez zgromadzenia narodowe.

Państwa regionalne odróżnia się od państw federalnych ze względu na następujące cechy:

- wspólnoty i regiony nie mają zagwarantowanego uczestnictwa w decyzjach ustawodawczych państwa, co ma miejsce w przypadku części państwa federalnego, w drodze istnienia wyższej izby parlamentu, której skład kształtowany jest na zasadzie reprezentacji terytorialnej (Niemcy, Szwajcaria, USA). W przypadku Szkocji, Walii i Irlandii Północnej sytuacja nie jest tak oczywista, ponieważ przedstawiciele tych regionów zasiadają w Parlamencie Brytyjskim, przez co mają wpływ na decyzje ustawodawcze państwa;

^[48] F.N. Forman, *Mastering British Politics*, London 1991, s. 48.

- wspólnoty i regiony posiadają własne ciała ustawodawcze i władze wykonawcze, ale brak im organów sądowych, które charakterystyczne są dla państw federacyjnych⁴⁹.

Aby niniejsza analiza była pełna, należy zaznaczyć, że dewolucję trzeba także odróżnić od autonomii regionalnej, która według T. Skrzypczaka jest gwarantowana konstytucyjnie i ma wkład w stanowieniu lokalnego ustawodawstwa przy zachowaniu jednolitego charakteru państwa⁵⁰. Natomiast uprawnienia regionów uzyskane w wyniku dewolucji nie są gwarantowane konstytucyjnie. Nie zostały one zapisane w ustawie zasadniczej, ponieważ Zjednoczone Królestwo takowej nie posiada. Proces dewolucji został przeprowadzony na drodze ustaw zwykłych, które w każdej chwili mogą zostać zmienione zwykłą większością głosów członków Izby Gmin, a w przypadku Irlandii Północnej, dewolucja może być zawieszona na podstawie decyzji ministra (Sekretarza Stanu ds. Irlandii Północnej). Dewolucja nie jest także dekoncentracją władzy – jest po prostu delegacją z jednego szczebla hierarchii administracyjnej na drugi⁵¹.

Jeszcze raz należy podkreślić specyficzną sytuację Zjednoczonego Królestwa i fakt, że proces dewolucji jest konstrukcją charakterystyczną dla tego kraju i tylko w jego ramach może być przedmiotem analizy. Z drugiej strony nie wolno zapominać, że poprzez zachowanie zasady zwierzchnictwa Parlamentu Brytyjskiego, Wielka Brytania pozostaje państwem unitarnym, co zapewniają odpowiednie środki ochrony tej formy państwa⁵². Przedstawione wyżej rozważania wskazują, że w przypadku procesu dewolucji możemy mówić co najwyżej o przybliżaniu Wielkiej Brytanii do modelu państwa regionalnego⁵³.

[49] O. Freeman, dz. cyt., s. 10.

[50] T. Skrzypczak, *Spoleczno-polityczne czynniki przekształceń ustroju terytorialnego w rozwiniętych, narodowych państwach kapitalistycznych*, „Studia Nauk Politycznych” 1986, nr 4, s. 40.

[51] G. Smith, dz. cyt., s. 298.

[52] Według T. Skrzypczaka cechą regionalizmu jest zabezpieczona w konstytucji jednolitość i unitarność państwa, T. Skrzypczak, dz. cyt., s. 94.

[53] Brytyjska nauka konstytucyjna mówi o tzw. modelu „quasi-federalnym”, V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 293.

Z powodu opisanych powyżej trudności w klasyfikacji procesów zachodzących w Zjednoczonym Królestwie, w pracy konsekwentnie używa się pojęcia „dewolucja”, stanowiącego polski odpowiednik angielskiego słowa „devolution” (takie podejście wydaje się słuszne ze względu na fakt, że termin „dewolucja” jest już stosowany w polskiej literaturze konstytucyjnej)⁵⁴, a dla angielskiego przymiotnika „devolved” stosuje się polskie słowo „przekazane”, ze świadomością, że na gruncie językowym może to powodować trudności⁵⁵.

W tym miejscu należy zauważyć, że konstytucjoniści brytyjscy używają terminu „devolution” dla określenia procesów regionalizacyjnych w innych państwach np. Francji, Belgii, Hiszpanii, Włoszech, Portugalii, Kanadzie⁵⁶, podczas gdy w polskiej literaturze konstytucyjnej spotyka się w tych kontekstach raczej termin „regionalizm”⁵⁷.

[54] Np. P. Sarnecki, *Dewolucja w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej* [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003; E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii* [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000; A. Zięba, *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne*, Białystok 2001; A. Kobos, dz. cyt.; S. Kubas, dz. cyt.

[55] Szerzej na temat problemów interpretacyjnych z tłumaczeniem terminów „devolution” i „devolved” patrz: S. Kubas, dz. cyt., Rozdział I.

[56] Tak np. w: A.E. Weston, *Devolution and Europe, House of Commons Library Research Paper No 97/126*, London 1997

[57] Por. K. Chorąży, dz. cyt.; tegoż, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986; tegoż, *Region w systemie administracji Francji*, „Annales UMCS”, Sectio G, 1983, vol. XXX; E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000; Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000.

I. Wybrane problemy ustroju konstytucyjnego Wielkiej Brytanii

Celem poniższej części pracy jest analiza konstytucyjno-prawnych podstaw ustroju Wielkiej Brytanii. Autor uznał za konieczne scharakteryzowanie systemu rządów w Zjednoczonym Królestwie ze względu na fakt, że ma on odzwierciedlenie w później opisywanych strukturach ustrojowych Szkocji, Walii czy Irlandii Północnej. Wymienione podmioty są nieodłącznymi elementami systemu brytyjskiego, są one „wrośnięte” w tradycje prawno-ustrojowe Wielkiej Brytanii¹. Naiwnym byłoby przekonanie, że rozwiązania wprowadzone w poszczególnych regionach będą zupełnie nowymi strukturami, odciętymi od jakiegokolwiek wzoru, niebazujące na określonym modelu. Wręcz przeciwnie, zastosowany w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej model rządów jest poniekąd odbiciem systemu brytyjskiego. Istnieją pewne odrębności (jak np. utworzenie jednoizbowych organów przedstawicielskich), jednakże sercem systemu jest w każdym przypadku parlamentarny system brytyjski. Poniższa charakterystyka przyczyni się do pełnego zrozumienia procesów, które nastąpiły i zasad funkcjonowania nowego ustroju Wielkiej Brytanii². Jest to tym bardziej ważne, że duża część zasad funkcjonujących w systemie brytyjskim nie wynika z prawa pisanego. Zostały one jednak przeniesione na grunt rozwiązań ustrojowych

^[1] H. Zins, *Historia Anglii*, Warszawa 1971, s. 98.

^[2] J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 68.

w poszczególnych regionach (np. konwenanse konstytucyjne) i są stosowane pomimo faktu, że nie są one w pełni zawarte w ustawach wprowadzających dewolucję w życie.

Wielka Brytania jest monarchią konstytucyjną. Konstytucję w Wielkiej Brytanii stanowi ogół norm prawa zwyczajowego i pisanego, które uzyskały charakter ustawy zasadniczej przez wykonywanie ich przez organy władzy i milczące uznanie społeczeństwa³.

Na czele państwa stoi król. Jest on obecnie bardzo w swej władzy ograniczony. Pomimo to jednak posiada w kraju duże znaczenie i aurytet⁴. Aż do zwycięstwa Parlamentu król był suwerenem. Od czasu wydania Bill of Rights w 1215 roku suwerenność należy do Króla w Parlamencie. Parlament zaś stał się z czasem reprezentacją całego narodu. Koronowana głowa natomiast przez powoływanie rządu większości parlamentarnej ograniczyła swoje suwerenne uprawnienia, które przeszły w ręce narodu. Monarchia brytyjska jest dziedziczna⁵. Obowiązuje w niej zasada primogenitury. Król posiada dzisiaj tylko te uprawnienia, których nie zrzekł się na podstawie przywilejów lub zwyczajów na rzecz Parlamentu, względnie których nie stracił na podstawie przedawnienia. Teoretycznie zakres tych uprawnień jest bardzo duży, gdyż istnieje cały szereg spraw, które król może załatwiać z mocy tzw. prerogatywy, tj. bez konieczności zatwierdzania odnośnych aktów przez Parlament. W praktyce jednak król jest bardzo ograniczony w wykonywaniu wszystkich swoich uprawnień, gdyż w XVII wieku wykształcił się konstytucyjny zwyczaj, że „Król nie może działać sam”. Przy każdym działaniu króla o charakterze państwowym musi współdziałać odpowiedni minister, który za ten akt bierze pełną odpowiedzialność wobec Parlamentu⁶. W zakresie władzy ustawodawczej król posiada:

[3] H. Barnett, *Britain Unwrapped, Government and Constitution Explained*, London 2002, s. 3.

[4] P. Landau, *Wielka Brytania [w:] Systemy ustrojowe państw kapitalistycznych*, red. E. Zieliński, Warszawa 1975, s. 95.

[5] Więcej na ten temat w: T. Manteuffel, *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1968.

[6] Por. W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960.

1. Prawo zwoływania i odraczania Parlamentu, o czym faktycznie decyduje gabinet względnie praktyka konstytucyjna;
2. Prawo rozwiązywania Izby Gmin, które monarcha brytyjski może wykonać tylko na wniosek rządu;
3. Prawo mianowania nowych członków Izby Lordów, z którego król korzysta jedynie za radą szefa rządu⁷;
4. Prawo sankcjonowania ustaw, które jest dzisiaj raczej obowiązkiem, niż prawem, a to dlatego, że król nie ma już prawa weta.

Inne uprawnienia króla w zakresie ustawodawstwa wyszły z użycia. Mianowicie prawo inicjatywy ustawodawczej przeszło od XVIII wieku całkowicie na rząd, wspomniane prawo weta przestał król wykonywać od 1707 roku⁸. W zakresie władzy wykonawczej król posiada prawo mianowania ministrów, lecz przy wykonywaniu tego uprawnienia jest on ograniczony wolą Parlamentu, gdyż ministrów mianuje na wniosek premiera, a kandydata na premiera wskazuje mu układ sił w Parlamencie. Praktyka konstytucyjna wymaga, by premier był liderem stronnictwa, które ma większość w Parlamencie. Ponadto król ma prawo mianowania niektórych wyższych urzędników na terenie Wielkiej Brytanii, lecz konieczna jest asygnata odpowiedniego ministra, względnie premiera. W zakresie sądownictwa król ma władzę zwierzchnią, która przejawia się w tym, że wyroki są wydawane w jego imieniu. Ponadto przysługuje mu prawo łaski⁹. W zakresie polityki zagranicznej król ma następujące prawa:

1. Prawo wypowiedzania wojny;
2. Prawo negocjowania i zawierania traktatów międzynarodowych, które podpisywane są w jego imieniu i które wymagają ratyfikacji ze strony Parlamentu;

[7] P. Biskup, *Skład, organizacja i funkcje Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 2.

[8] Por. S. Grzybowski, *Pretendenci i Górale. Z dziejów Unii szkocko-angielskiej*, Warszawa 1977.

[9] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, Kraków 1946, s. 54.

3. Prawo reprezentacji państwa na zewnątrz przy współudziale sekretarza stanu do spraw zagranicznych.

Współczesny ustroj Wielkiej Brytanii jest oparty na parlamentaryzmie, którego rodowód sięga jeszcze czasów średniowiecza¹⁰. Stanowi on nie tylko ciekawe zjawisko historyczne, lecz przede wszystkim jest kluczem do poznania i zrozumienia współczesnego mechanizmu parlamentarnego w Wielkiej Brytanii¹¹, co z kolei pozwoli lepiej zrozumieć funkcjonowanie organów przedstawicielskich w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Bowiem w żadnej instytucji brytyjskiej ciągłość rozwoju nie uwydatnia się tak wyraźnie, jak w Parlamencie. To ten organ w swojej konstrukcji realizuje tradycję ustrojową „króla w Parlamencie”¹².

Prestiż ustrojowy Parlamentu Brytyjskiego kształtował się w toku długotrwałej ewolucji¹³. Demokratyzacja parlamentu postępowała bardzo powoli. Aż do reformy z roku 1832 prawo wybierania posłów w hrabstwach mieli tylko właściciele ziemscy. W miastach czynne prawo wyborcze zależało od tego, czy dane municypium miało przywilej królewski upoważniający je do wysyłania posłów. Tej anormalnej sytuacji położyła kres reforma wyborcza z 1832 roku. Ograniczyła ona prawo wyborcze właścicieli ziemskich¹⁴. Praktyczny sens reformy z 1832 roku to pojawienie się w Izbie Gmin przedstawicieli burżuazji. Reforma wyborcza z roku 1867 przyniosła nowy podział na jednomandatowe okręgi wyborcze, co stanowiło poważny krok w kierunku demokratyzacji

[10] A. Pułło, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983, s. 76.

[11] H. Barnett, dz. cyt., s. 116.

[12] A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1994, s. 10.

[13] Tamże, s. 4.

[14] Ustawa podniosła cenzus majątkowy do 10 funtów rocznego dochodu i rozszerzyła prawo wyborcze na dzierżawców, mających roczny dochód w wysokości 50 funtów. Miasta podupadłe utraciły prawo wybierania posłów. Uzyskane mandaty przydzielono miastom nowym, dotąd nieuprawnionym. W obrębie każdego miasta przyznano czynne prawo wyborcze tym wszystkim, którzy zajmowali dom lub sklep dający najmniej 50 funtów rocznego dochodu.

Parlamentu Brytyjskiego¹⁵. Dopiero ustawa z roku 1918 wprowadziła w Wielkiej Brytanii głosowanie powszechne¹⁶. Uzupełnieniem tej walnej reformy było przyznanie w 1928 roku prawa głosowania wszystkim kobietom (według ustawy z roku 1918 miały je tylko te kobiety, które ukończyły 30 lat i głosowały w wyborach samorządowych).

Przedstawiony wyżej proces stopniowej demokratyzacji Parlamentu Brytyjskiego świadczy, jak bardzo trudny był rozwój ustroju politycznego państwa. Trudność ta wynikała ze specyfiki mentalności, zakorzenionego konserwatyzmu i kultywowanego tradycjonalizmu. Ważną kwestią były warunki historyczno-geograficzne, w jakich rozwijało się państwo i społeczeństwo angielskie¹⁷. Wielka Brytania powstała w drodze podboju różnych terytoriów, które przedstawiały i wciąż przedstawiają odmienny typ prawno-ustrojowy. Każde z nich potrafiło zachować swoją odrębną strukturę socjalną, organizację kościelną i światopogląd polityczny. W Zjednoczonym Królestwie funkcjonują Szkocja i Walia, wyrosłe na tradycjach demokratycznych oraz Irlandia, na której rozwój wpływ miały podziały religijne¹⁸. Historia pokazuje, że władza w Londynie nie uwzględniła tych odrębności i dążyła do zjednoczenia kraju. Narzuciła poszczególnym jego częściom swój ustrój i światopogląd, oparty na przewadze arystokracji ziemiańskiej i Kościoła anglikańskiego. Na tych elementach opierał się w czasach nowożytnych Parlament Brytyjski¹⁹.

Parlament Brytyjski składa się z dwóch izb: Izby Lordów i Izby Gmin. Izba Lordów współcześnie straciła swoje pierwotne znaczenie, właściwym organem ustawodawczym jest Izba Gmin²⁰, w skład

[15] Rzeczona reforma obniżyła cenzus wyborczy dla dzierżawców w hrabstwach do 10 funtów, równocześnie zaś przyznała w miastach prawo głosowania lokatorom płacącym 10 funtów rocznie za mieszkanie.

[16] M.Z. Jedlicki, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Wielkiej Brytanii i Dominiów*, Kraków 1947, s. 36.

[17] H. Barnett, dz. cyt., s. 271.

[18] Więcej na ten temat w: K. McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies, Belgium*, Waterloo 1986.

[19] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 5.

[20] A. Pułło, dz. cyt., s. 88.

której wchodzi 651 deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych w systemie większościowym. Izba wyższa Parlamentu Brytyjskiego liczy blisko 700 członków. Około 575 członków to lordowie dożywotni, 26 to biskupi Kościoła anglikańskiego (są lordami w okresie sprawowania funkcji biskupa – nie są lordami dożywotnimi), około 30 to lordowie prawa, pozostali są emerytowanymi lordami prawa lub lordami dziedzicznymi²¹.

Izba Lordów jako druga izba parlamentarna różni się od izb wyższych parlamentów w Europie i na świecie. Po pierwsze, posiada dużą liczbę członków. Po drugie, jej członkowie nie pochodzą z wyboru, a są powoływani przez głowę władzy wykonawczej przy zastosowaniu niesformalizowanej procedury. Ponadto ich praca nie jest wynagradzana, członkostwo jest dożywotnie (poza biskupami) i jest swojego rodzaju funkcją honorową²². Fakt, że członkowie Izby Lordów nie pochodzą z wyboru pozbawia ich niejako legitymacji, jeżeli nie wyrażają zgody na projekty prawa przedkładane przez rząd.

Także funkcje Izby Lordów odbiegają od funkcji izb wyższych w innych parlamentach. W państwie federalnym izba wyższa reprezentuje interesy poszczególnych części składowych federacji. W państwie unitarnym, które posiada pisaną konstytucję, izba wyższa parlamentu wypełnia swoje funkcje zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej. Oba powyższe przypadki nie odnoszą się do izby wyższej Parlamentu Brytyjskiego.

Z jednej strony rolą Izby Lordów jest akceptacja przyjmowanego przez Izbę Gmin prawa. Ale Izba Lordów dokonuje tej akceptacji samodzielnie, bez niczyjego umocowania, ponieważ, jak wspomniano, nie jest ciałem pochodzącym z wyboru. Nie jest to reprezentacja w takim sensie, w jakim jest nią Izba Gmin. Z drugiej strony Izba Lordów wykonuje

[21] Większość obecnie dokonywanych mianowań na lorda odbywa się w drodze nominacji Króla w wyniku rekomendacji premiera. Są to mianowania dożywotnie. Nie istnieje formalna procedura dokonywania rekomendacji i aktu mianowania. Nominowany nie może zrzec się statusu lorda.

[22] A Pułło, dz. cyt., s. 191.

swoje funkcje jako forum niezależnych ekspertów (choć Lordowie w większej części są partyjnie zadeklarowani²³).

Do roku 1911 obie Izby Parlamentu Brytyjskiego były równouprawnione, wskutek czego Izba Lordów miała możliwość paraliżowania postępowych projektów ustawodawczych Izby Gmin. Reforma z 1911 roku pozbawiła Izbę Lordów tej opcji. Wprowadziła także rozróżnienie między ustawami zwykłymi i ustawami natury finansowej. Przy ustawach zwykłych Izba Lordów może tylko odroczyć uchwalenie ustawy. Jeżeli Izba Gmin trzy razy w ciągu trzech kolejnych następujących po sobie sesji w okresie nie mniej niż dwu lat uchwali projekt ustawodawczy w tym samym brzmieniu, wówczas projekt ten staje się dojrzałym do podpisu królewskiego, choćby Izba Lordów odrzuciła go za każdym. Nie dotyczy to projektu ustawy w sprawie przedłużenia kadencji Parlamentu powyżej pięciu lat²⁴.

Jeżeli Izba Lordów wprowadza poprawki do projektu, który wpłynął do niej z Izby Gmin, poprawki interpretowane są w ten sposób, że Izba Lordów odrzuca projekt Izby Gmin. Przy ustawach natury finansowej sprzeciw Izby Lordów jest jeszcze mniej skuteczny. Izba Gmin zobowiązana jest tu tylko do wniesienia uchwalonego przez nią projektu do Izby Lordów najpóźniej na miesiąc przed zakończeniem sesji. Jeżeli Izba Lordów nie przyjmie projektu w przeciągu miesiąca, wówczas projekt ten mimo to staje się ustawą, po uzyskaniu oczywiście sankcji królewskiej²⁵. O zakwalifikowaniu danego projektu do kategorii „finansowych” decyduje przewodniczący Izby Gmin – Spiker. Z reguły należą do niej projekty dotyczące budżetu, organizacji skarbowej, kredytu państwowego, pożyczek itp. W sprawie kontroli rządu, interpelowania premiera i ministrów obie Izby są teoretycznie równouprawnione²⁶.

^[23] Według stanu na wrzesień roku 2002 219 Lordów było zwolennikami Partii Konserwatywnej, 192 – Partii Pracy, 65 – Partii Liberalnej. 81 Lordów nie było zadeklarowanych politycznie tzw. cross-benchers (za: D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford 2003, s. 189).

^[24] W.I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge 1966, s. 148.

^[25] D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford 2003, s. 190.

^[26] I. Jennings, *The Law and the Constitution*, London 1959, s. 97.

Teoretycznie, ponieważ w kwestii powoływania i odwoływania rządu utarła się praktyka konstytucyjna, że rząd liczy się tylko z zaufaniem Izby Gmin. Jest to zrozumiałe z tego względu, że Izba Lordów z uwagi na swój raczej stały skład nie może pretendować do reprezentowania opinii kraju. Tak więc Izba Lordów, pomimo że przez sam swój skład stanowi dzisiaj anachronizm z punktu widzenia nowoczesnych form ustrojowo-politycznych (być może dlatego regionalne organy przedstawicielskie mają charakter jednoizbowy), utrzymała w Wielkiej Brytanii dawny charakter, rezygnując jednak ze swojego pierwotnego równouprawnienia z Izbą Gmin. Utraciła, jak wspomniano, w roku 1911 prawo weta bezwzględnego, jakie miała do tamtej pory w stosunku do uchwał Izby Gmin. Obecnie posiada tylko weto zawieszające i to w ograniczonym zakresie²⁷.

Podjęmowane są inicjatywy w zakresie reformy Izby Lordów. Potrzeba zmian wynika z niedemokratycznego składu tej izby. Głównym celem reformy jest likwidacja statusu lorda dziedzicznego. Próby uzyskania międzypartyjnego porozumienia w tym zakresie podejmowane były od 1918 roku²⁸. Jednakże do roku 1997 te dążenia kończyły się niepowodzeniem. Natomiast w tym czasie wprowadzono dwie zmiany w funkcjonowaniu Izby Lordów. Ustawą o Parlamencie z 1949 roku (Parliament Act 1949) ograniczono okres rozpatrywania projektu ustawy do 12 miesięcy. Ustawa o parostwie dożywotnim z 1958 (Life Peerages Act 1958) wprowadziła instytucję lordów – parów dożywotnich.

Partia Pracy, obejmując władzę w 1997 roku, w swoim programie zmian konstytucyjnych zawarła także postulat likwidacji statusu lordów dziedzicznych. Manifest Partii Pracy z 1997 roku mówił o zastąpieniu Izby Lordów demokratyczną i reprezentatywną izbą wyższą.

^[27] Por. *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, Warszawa 1989.

^[28] Publikacje Izby Gmin z roku 1918 (Cd. 9038, 1918), 1948 (cmd. 7390, 1948), 1968 (White Paper on House of Lords Reform, Cmnd. 3799, 1968).

W roku 1999 roku rząd wydał Białą Księgę „Reforma Parlamentu. Reforma Izby Lordów”²⁹. Zgodnie z tym dokumentem zmiany w funkcjonowaniu Izby Lordów powinny iść w kierunku likwidacji systemu dwupartyjnego w izbie; rozdział mandatów powinien odzwierciedlać preferencje wyborców w wyborach powszechnych; część członków powinna być niezależna (cross-benchers).

Specjalnie w tym celu powołana została Komisja Królewska ds. Reformy Izby Lordów³⁰. Komisja ta wydała w 2000 roku raport³¹, w którym przedstawiła 132 rekomendacje (większość szczegółowych) w zakresie reformy drugiej izby Parlamentu Brytyjskiego. Według raportu Komisji, druga izba powinna być jak najbardziej reprezentatywna, tzn. odzwierciedlać interesy i poglądy środowisk regionalnych, zawodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych. Izba powinna uzupełniać Izbę Gmin w systemie równowagi konstytucyjnej. W zakresie kompetencji druga izba powinna, jak do tej pory, posiadać prawo do akceptowania projektów aktów prawnych przyjętych przez Izbę Gmin, aczkolwiek prawo weta w stosunku do projektów aktów nieustawowych powinno być uzupełnione o możliwość odrzucenia takiego weta przez Izbę Gmin. W ramach Izby Lordów raport sugerował powołanie komisji konstytucyjnej i komisji praw człowieka³².

Jeśli chodzi o jej skład, Komisja Królewska stwierdziła, że członkostwo w Izbie powinno być niezależne od posiadania statusu lorda, aczkolwiek obecni lordowie dożywotni powinni mieć możliwość zasiadania w Izbie. Zlikwidowane powinno zostać członkostwo dziedziczne. Pewna liczba członków zreformowanej izby (65,87% / 195 mandatów) powinna reprezentować narody i regiony z zachowaniem zasady proporcjonalności i sprawować mandat przez jedną dwunastoletnią kadencję lub też ich skład powinien być częściowo wymieniany w trzech okresach wyborczych, trwających w sumie od 12 do 15 lat. Pozostali członkowie

[29] Modernizing Parliament: Reforming the House of Lords (Cm. 4184, 1999).

[30] Royal Commission on Reform of the House of Lords.

[31] Cm. 4534, 2000.

[32] Obie komisje zostały powołane w 2001 roku.

izby wyższej powinni być nominowani przez niezależną, powołaną na drodze ustawy Komisję ds. Mianowań (Appointments Commission). Komisja ta powoływałaby członków izby, tak by zachować proporcjonalność podziału mandatów w stosunku do wyborów powszechnych. Komisja powoływałaby także członków niezależnych, których liczba sięgałaby 20% wszystkich członków. Partie polityczne miałyby prawo do wystawiania kandydatów, ale ostateczna decyzja o wyborze należałaby do Komisji, która ponadto czuwałaby, by w składzie Izby znalazła się odpowiednia liczba przedstawicieli mniejszości narodowych oraz kobiet.

Propozycje te nie spotkały się z poparciem żadnej z izb Parlamentu Brytyjskiego, przede wszystkim ze względu na niski procent członków pochodzących z wyboru. W listopadzie 2001 roku, Lord Kanclerz opublikował Białą Księgę pt. „Izba Lordów: dokończenie reformy”³³, w której proponował, by izba wyższa liczyła 600 członków, z których 120 byłoby wybieranych, a 330 pochodziłoby z nominacji partyjnej. Ponadto w skład izby miałyby wchodzić: 120 posłów niezależnych (nominowanych przez komisję ds. mianowań), 16 biskupów, lordowie prawa oraz lordowie prawa w stanie spoczynku. Publiczne konsultacje propozycji zawartych w Białej Księdze³⁴ pokazały, że największą popularność zdobyła idea izby wyższej pochodzącej w całości lub dużej części z wyboru.

W lipcu 2002 roku powołana została Wspólna Komisja Obu Izb Parlamentu³⁵, której celem było wypracowanie uzgodnionych propozycji reformy Izby Lordów. W grudniu 2002 roku Komisja przedstawiła raport³⁶, w którym znalazło się siedem propozycji (do przegłosowania przez każdą z izb) dotyczących składu przyszłej Izby Lordów: izba wyższa pochodząca całkowicie z nominacji, całkowicie z wyboru, w połowie

[33] The House of Lords: Completing the Reform, Cm. 5291.

[34] Analysis of Consultations Responses, Lord Chancellor's Department, May 2002.

[35] HC Deb., 13 May 2002, col. 516; HL Deb., 13 May 2002, col. 13).

[36] First Report from the Joint Committee on House of Lords Reform, HL 17, HC 171, 2002 - 03).

z wyboru i w połowie z nominacji, z nominacji i z wyboru w proporcji 80:20, 60:40, 40:60, 20:80. Po wyborze przez członków Parlamentu jednej z powyższych opcji, komisja miała przygotować szczegółowe propozycje reformy Izby Lordów.

W ten sposób współczesne życie polityczne Wielkiej Brytanii toczy się głównie w demokratycznej Izbie Gmin. Dlatego izba ta stała się modelem dla tworzenia struktury organów przedstawicielskich w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Co więcej, stała się ona ich jedynym modelem, ponieważ utworzone parlamenty regionalne są ciałami jednoizbowymi.

Jak wspomniano Król utracił przez przedawnienie prawo weta, instytucja „Króla w Parlamencie” zmieniła w zakresie ustawodawstwa swój pierwotny charakter. Obecnie udział króla w ustawodawstwie ogranicza się do rejestrowania wyników prac. Wprawdzie formuła promulgacji ustaw zachowała swoje pierwotne brzmienie: „Król za radą i zgodą Lordów duchownych i świeckich oraz Gmin w tym Parlamencie zebranych”, które podkreśla dominujące stanowisko króla, lecz jest to tylko ukłon w stronę tradycji, bo w rzeczywistości sankcja królewska jest dziś formalnością, a właściwym organem w zakresie ustawodawstwa jest sam Parlament. Działalność ustawodawcza Parlamentu Brytyjskiego obejmuje tzw.: public bills czyli projekty ustaw dla całego państwa³⁷ i tzw. ustawy prywatne (private bills) czyli ustawy specjalne wydane dla pewnych konkretnych osób lub podmiotów (np. iast, uniwersytetów)³⁸. Te ostatnie ustawy są po prostu przywilejami regulującymi takie stosunki prawne, których inaczej, tzn. w ramach ustawodawstwa ogólnego, załatwić nie można. W praktyce parlamentaryzmu brytyjskiego

^[37] Do kategorii public bills należą zarówno projekty ustaw wnoszone przez rząd (government bills), jak i projekty poselskie (private members bills). A. Zięba w kategorii public bills wyróżnia podkategorię tzw. money bills, czyli projektów ustaw finansowych, patrz: A. Zięba, *Parlament...*, dz. cyt., s. 31.

^[38] Projekty prywatne mogą być wnoszone z inspiracji władz samorządowych, obywateli, zarządów korporacji i przedsiębiorstw, dotyczą interesów partykularnych lub indywidualnych.

występują także projekty ustaw mieszanych tzw. hybrid bills, czyli projekty ustawodawstwa publicznego, które, określając przedsięwzięcia o ogólnonarodowym charakterze, regulują w konkretnych warunkach prawa podmiotów prywatno-prawnych³⁹.

Każdy z przedstawionych powyżej rodzajów ustawodawstwa uchwalany jest we właściwym dla siebie trybie. Prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej należy do członków parlamentu. Inicjatywa ustawodawcza może być wykonana w Izbie Gmin i w Izbie Lordów z tym zastrzeżeniem, że projekt może zgłosić tylko członek danej izby. Postanowienia regulaminowe i praktyka parlamentarna przewidują pewne odmienności proceduralne dla projektów publicznych, prywatnych, mieszanych oraz w zależności od tego, czy są zgłaszane przez członka rządu czy przez członka izby nie wchodzącego w skład rządu dla kategorii projektów publicznych. Jednakże możliwe jest wyodrębnienie swojego rodzaju uniwersalnych etapów procesu ustawodawczego (który jest najbardziej rozbudowany przy rozpatrywaniu rządowych projektów ustaw). Proces ustawodawczy obejmuje następujące etapy: pierwsze czytanie, drugie czytanie, skierowanie projektu pod obrady komisji, rozpatrzenie sprawozdania komisji, trzecie czytanie, rozpatrzenie i przyjęcie projektu przez Izbę Lordów, promulgacja ustawy przez monarchę⁴⁰.

W tym miejscu należy dodać, że z formalnego punktu widzenia parlament Wielkiej Brytanii jest jedynym organem powołanym do stanowienia prawa, jednakże konstytucję brytyjską tworzy całokształt norm o różnej proveniencji odnoszących się do podstaw politycznego ustroju państwa⁴¹. Wynika to z faktu, że powstawały one w różnych okresach rozwoju konstytucjonalizmu brytyjskiego i z różnorodności sposobów ich ukształtowania. Tym samym na system źródeł prawa konstytucyjnego składają się: prawo zwyczajowe, orzecznictwo sądów,

[39] Np. uchwalony w roku 1987 projekt ustawy o budowie tunelu pod Kanałem La Manche.

[40] A. Zięba, *Parlament...*, dz. cyt., s. 32–34.

[41] N. Johnson, *In Search of the Constitution. Reflections on state and society in Britain*, London 1980, s. 82.

konwenanse konstytucyjne, prawo pisane (tzw. konstytucja w znaczeniu materialnym). Tak szeroki system źródeł, ich niekonkurencyjny charakter, wyrażający się w jednakowej mocy różnych podstaw prawa, brak sądowej kontroli konstytucyjności ustaw powoduje, że konstytucja brytyjska ma charakter elastyczny. Niemniej obowiązujące konwenanse konstytucyjne nakazują, aby propozycja zmiany konstytucji przedstawiana była suwerenowi politycznemu – narodowi – w trakcie wyborów powszechnych. Oznacza to, że rządząca partia polityczna, tworząca rząd, legitymowana jest prawnie i politycznie do wniesienia projektu ustawy zmieniającej konstytucję tylko wtedy, kiedy swój zamiar w tym przedmiocie ujawniła w swoim programie wyborczym⁴². Zwyczajowe prawo konstytucyjne jest częścią niemającego charakteru pisanego powszechnego prawa zwyczajowego (common law). Kształtowało się ono w opozycji do recepcji prawa rzymskiego. W związku z szybkim rozwojem ustawodawstwa i faktem, że niezbędnym elementem kształtowania się reguł prawa zwyczajowego jest dostatecznie długi upływ czasu, traci ono swoją pierwotnie dominującą pozycję. Stosunkowo dużą rolę odgrywa ono jeszcze w zakresie prawa konstytucyjnego⁴³. Efektem jego obowiązywania są takie instytucje polityczne, jak: parlament, ceremonialna już dzisiaj Tajna Rada, prerogatywy królewskie oraz zasada zwierzchnictwa parlamentu czy też wynikająca z zasady, że „król nie może czynić źle”, polityczna i konstytucyjna nieodpowiedzialność głowy państwa⁴⁴.

Konwenanse konstytucyjne to utarty i powszechnie uznany sposób zachowania się w określonej sytuacji, uznawany za prawną regułę działania. Ich cechą charakterystyczną jest to, że kształtują się one

[42] D. Oliver, dz. cyt., s. 145.

[43] We wrześniu 1988 roku powstał ruch na rzecz szerokich zmian konstytucyjnych w Wielkiej Brytanii, tzw. Karta 88, domagający się m.in. zawarcia nowej „umowy konstytucyjnej”, której podstawą byłaby Deklaracja praw oraz konstytucja pisana. Na straży nowej umowy konstytucyjnej, z prawem dokonywania interpretacji, stałby Sąd Najwyższy określający aktualny zakres prerogatyw na podstawie własnej interpretacji prawa zwyczajowego i pisanego.

[44] N. Johnson, dz. cyt., s. 25.

w drodze pewnego zwyczaju wynikającego z precedensów konstytucyjnych, czyli jednorazowych rozstrzygnięć, związanych ze stosowaniem konstytucji. Inaczej jednak niż w przypadku prawa zwyczajowego, stwierdzenie ich istnienia nie następuje przed sądem, lecz w postępowaniu przed innymi organami⁴⁵. W celu uznania ich za obowiązujące niezbędne jest wykazanie: występowania danego typu zachowania, związania daną zasadą zachowania osób działających w określonych warunkach, przeświadczenia o zgodności zasady zachowania z rozsądkiem⁴⁶. Do najważniejszych z nich, określających zasady brytyjskiego systemu parlamentarno-gabinetowego, należą:

1. Obowiązek rezygnacji rządu, który stracił zaufanie Izby Gmin;
2. Kolegialna odpowiedzialność gabinetu przed Izłą Gmin za ogólną politykę i działalność poszczególnych resortów administracji;
3. Powierzenie funkcji i misji tworzenia rządu przez monarchę liderowi partii posiadającej większość mandatów w Izbie Gmin;
4. Rezygnacja premiera jako szefa rządu równoznaczna jest z dymisją wszystkich członków rządu;
5. Złożenie rezygnacji przez premiera, jeżeli jego partia w wyniku wyborów parlamentarnych utraciła większość w Izbie Gmin;
6. Zasada, że premier musi być członkiem Izby Gmin;
7. Zmiany w prawie wyborczym oraz ustroju parlamentu uzgadniane są przez obie partie polityczne na konferencji pod przewodnictwem spikera;
8. Instytucje premiera, gabinetu, opozycji;
9. Zwoływanie sesji parlamentu co roku⁴⁷.

Sankcją nieprzestrzegania konwenansów konstytucyjnych jest albo niemożność dalszego sprawowania rządów, albo wyraźne podeptanie prawa. Ich obecność w życiu politycznym Wielkiej Brytanii ma

[45] Por. A.V. Dicey, *Law of the Constitution*, London 1938.

[46] A. Zięba, *Wielka Brytania [w:] Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych...*, dz. cyt., s. 70.

[47] S. Gebethner, *Systemy polityczne*, Warszawa 1971, s. 45.

zapewnić, zgodnie z obowiązującą doktryną, wyrażenie i doprowadzenie do skutku woli politycznego zwierzchnika państwa, którym są wyborcy⁴⁸.

Prawo pisane to akty prawne pochodzące od parlamentu, ale także i ustawodawstwo europejskie. Współcześnie jako źródło prawa odgrywają one rolę dominującą. Wiele z aktów prawa pisanego ma dzisiaj jedynie walor historyczny⁴⁹, niemniej ze względu na rolę, jaką odegrały w kształtowaniu się świadomości politycznej narodu i podstaw ustrojowych państwa są bardzo często przywoływane i godne przypomnienia. Aktem historycznym, choć niepochodzącym jeszcze od parlamentu, jest Wielka Karta Swobód z roku 1215 traktowana w przeszłości jako zbiór fundamentalnych zasad prawa powszechnego. Aktualne do dzisiaj są postanowienia *Habeas Corpus Act* z roku 1679, zakazujące aresztowania bez nakazu sądowego i gwarantujące postawienie w stan oskarżenia przed właściwym sądem, czy też niektóre z postanowień Deklaracji praw z roku 1689 i ustawa o następstwie tronu z roku 1701, określająca – oprócz zasad sukcesji – zasadę nieusuwalności sędziów. Obecnie struktura organów państwowych regulowana jest w szeregu ustaw. Ustawa o parlamencie z 1911 roku (zmieniona w roku 1949) ogranicza ustawodawcze uprawnienia Izby Lordów, stanowiąc, że projekty ustaw dochodzą do skutku mimo jej sprzeciwu, jeżeli Izba Gmin uchwali je w niezmienionym brzmieniu na dwóch kolejnych sesjach w okresie jednego roku, a projekty ustaw finansowych mogą być uchwalane bez jej zgody przez Izbę Gmin. Ustawa ta zmieniła ponadto czas trwania pełnomocnictw parlamentu z siedmiu do pięciu lat. Preambuła ustawy zawiera niezrealizowaną do dzisiaj zapowiedź konstytucyjną „zastąpienia Izby Lordów, która obecnie istnieje, przez drugą izbę ustawodawczą ukonstytuowaną na zasadzie reprezentacji ludowej zamiast dziedzicznej”. W latach następnych poddano reformie wewnętrzną strukturę

[48] Więcej na ten temat w: G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford 1984.

[49] E. Gdulewicz, W. Kręcis, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii [w:] Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 16.

Izby Lordów. Wydana w roku 1958 ustawa (*The Life Peerage Act*) wprowadziła do izby obok lordów dziedzicznych nową kategorię jej członków – lordów dożywotnio mianowanych przez Koronę w nieograniczonej liczbie oraz zezwoliła na zasiadanie w Izbie Lordów kobietom. Ustawa z roku 1963, czyniąc zadość dążeniom lordów do przełamania zasady uniemożliwiającej im głosowanie i kandydowanie w wyborach do Izby Gmin, wprowadziła możliwość zrzeczenia się tytułu lorda i nabycia w ten sposób czynnego i biernego prawa wyborczego⁵⁰.

Istotne znaczenie dla brytyjskiego prawa konstytucyjnego mają ustawy o ministrach Korony. Pierwsze z nich z lat 1937 i 1964 oprócz regulacji dotyczących wewnętrznej struktury rządu, wysokości uposażeń jego członków zawierały również ustawowe uznanie istniejących już zwyczajowo instytucji: gabinetu, partii politycznych, opozycji i jej lidera. Ustawa o ministrach Korony z roku 1975 określa maksymalną liczbę członków rządu, którzy mają prawo zasiadania i głosowania w Izbie Gmin (mogących piastować mandat poselski) na 95 (poprzednio 91). Zasady prawa wyborczego regulują: ustawa o tajności głosowania z roku 1872; ustawy z lat 1868 i 1883 określające katalog nielegalnych i korupcyjnych praktyk wyborczych, sankcje za ich stosowanie oraz możliwość weryfikacji wyborów w następstwie dopuszczenia się zakazanego przez prawo zachowania w czasie wyborów; ustawy o przedstawicielstwie z lat 1983 i 1985 ze zmianami z roku 1987 rozszerzającymi prawa wyborcze na wyborców „zamorskich”⁵¹; ustawa z roku 1975 określająca kategorie urzędów i stanowisk (z wyłączeniem tych o charakterze politycznym), które dyskwalifikują osoby je piastujące jako kandydatów w wyborach do Izby Gmin (ograniczenie biernego prawa wyborczego) lub których przyjęcie przez członka Izby Gmin powoduje utratę mandatu poselskiego⁵². W związku z rozpowszechnianiem się formy ustawodawstwa delegowanego (patrz niżej) i w celu poddania

[50] Ch. Cook, J. Ramsden, *Trends in British Politics since 1945*, London 1978, s. 107.

[51] D. Oliver, dz. cyt., s. 147.

[52] H. Barnett, dz. cyt., s. 230.

go kontroli, w 1946 przyjęto ustawę określającą rezolucję parlamentu (zatwierdzającą lub negatywną) jako formę kontroli parlamentarnej aktów ustawodawstwa delegowanego. W roku 1967 wprowadzono do systemu organów nową instytucję Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji, rzecznika naruszonych przez administrację praw i interesów obywateli⁵³.

Inicjatywa ustawodawcza należy zasadniczo do Parlamentu i dlatego członkowie rządu wnoszą projekty ustawodawcze tylko jako członkowie Parlamentu. W ostatnich dziesięcioleciach punkt ciężkości w tej materii przesunął się zdecydowanie w kierunku rządu, co należy tłumaczyć wymogami fachowości w przygotowywaniu projektów ustawodawczych, które rząd może spełnić o wiele lepiej niż Parlament, jako że dysponuje odpowiednim aparatem urzędniczym.

Tym ostatnim argumentem tłumaczy się również, dlaczego Parlament Brytyjski ograniczył swą bezpośrednią działalność ustawodawczą, przekazując w formie pełnomocnictw szereg spraw rządowi. Pełnomocnictwa Parlamentu w zakresie ustawodawstwa mają różną postać i granice. Materializują się one jako akty ustawodawstwa delegowanego (delegated legislation)⁵⁴. Parlament nie jest ograniczony ani co do zakresu uprawnień, jakie może przekazywać, ani też co do zakresu przedmiotów, którym uprawnienia mogą być przekazywane. Niektóre akty ustawodawstwa delegowanego muszą być zatwierdzone wyraźnie przez Parlament, inne obowiązują aż do przeciwnej uchwały Parlamentu. Przedmiotowe akty noszą różne nazwy np. orders in council, regulations, rules. Akty te są zbiorowo określone jako secondary legislation lub statutory instruments, których to pojęcie trafnie definiuje W. Zakrzewski jako „akty normatywne z upoważnienia ustawy i czerpiące z tego upoważnienia moc ustawową”⁵⁵. Problematyka ustawodawstwa delegowanego

[53] Więcej na ten temat w: P. Cook, *Ombudsman*, London 1981.

[54] O delegacji uprawnień ustawodawczych patrz: S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 315–322.

[55] W. Zakrzewski, dz. cyt., s. 87.

jest ważna, ponieważ na niej w dużej mierze oparta jest forma uprawnień przekazanych organom wybieralnym w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej⁵⁶.

Organy upoważnione mogą wydawać akty normatywne jedynie na podstawie upoważnienia ustawy, w której zawarta jest ściśle określona delegacja uprawnień ustawodawczych. Na straży pełnomocnictw udzielonych przez Parlament stoją sądy, które mają prawo badać i badać w poszczególnych wypadkach, czy dane podmioty nie przekroczyły granicy udzielonych im uprawnień. Rozwój życia społecznego i gospodarczego oraz związany z tym wzrost ingerencji państwa w różne jego aspekty spowodował w Wielkiej Brytanii, podobnie jak w innych państwach, wzrost upoważnień ustawowych rządu⁵⁷. Akty wykonawcze coraz częściej wykraczają poza ramy uprawnień ustawowych, upodabniając się do dekretów egzekutywy, spotykanych w innych państwach zachodnich. Jak wspomniano wyżej, w ramach ustawodawstwa delegowanego, parlament może przekazać poszczególnym ministrom swe kompetencje w danej dziedzinie. Pamiętajmy też, że w Wielkiej Brytanii nie ma podziału na materię ustawową i materię, która może zostać unormowana przepisami rządowymi na podstawie delegacji ustawy⁵⁸. Coraz częściej pojawiają się ustawy zawierające ogólną delegację do zmiany ustaw aktem normatywnym organów administracji, upoważnienie ministra do uchylecia lub zmiany dotychczasowych przepisów w celu dostosowania ich do potrzeb wynikających z realizacji ustawy. W wielu przypadkach ustawy przewidują ich konkretyzację przez ministra lub też nadają mu prawo decydowania, od kiedy ustawy nabierają mocy obowiązującej. Parlament może także delegować swoje uprawnienia na rzecz organów samorządowych. Akty ustawodawstwa delegowanego podlegają kontroli sądowej z punktu widzenia ich legalności oraz kontroli ze strony parlamentu. Mimo że nie obowiązuje w Wielkiej Brytanii ogólnie określony tryb bezwzględnie przedstawiania aktów prawnych

[56] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 264.

[57] S. Gebethner, *Rząd i opozycja...*, dz. cyt., s. 316.

[58] A.H. Birch, *The British System of Government*, London 1986, s. 70.

wydanych, na podstawie delegacji, parlamentowi, ustawa delegująca z zasady zawiera taki wymóg oraz określa tryb i warunki przedłożenia. Parlament może np. zastrzec w ustawie delegującej przedstawienie aktu wykonawczego przy jego wejściu w życie (z możliwością anulowania go przez izbę) może też określić datę do przedłożenia już po wejściu aktu lub też zażądać przedstawienia projektu aktu prawnego, który wymaga potwierdzającej rezolucji izby. Ustawodawstwo delegowane w Wielkiej Brytanii pozwala na formalne zachowanie zasady prymatu ustawy. Sam parlament uchwała ustawy zawierające delegacje uprawnień ustawodawczych i w trakcie ich uchwalania opozycja może wyrazić sprzeciw⁵⁹. Nie zapominajmy jednak, iż zdecydowana większość ustaw uchwalana jest z inicjatywy rządu, co pozwala mu decydować o formie i zakresie delegacji, większość zaś rządowa w Izbie Gmin związana dyscypliną partyjną zobowiązana jest aprobować propozycje gabinetu⁶⁰. Wykorzystywanie delegacji uprawnień ustawodawczych w celu stanowienia aktów normatywnych nie wpływa więc z faktu, że rząd nie jest w stanie przeprowadzić danego projektu ustawy w parlamencie, lecz z chęci uniknięcia niepotrzebnego rozgłosu, jaki może nadać poszczególnym projektom opozycja, ze świadomego dążenia do usunięcia z dyskutowanego w izbie projektu ustawy spraw o drażliwym charakterze, które mogłyby narazić rząd na krytykę ze strony opozycji⁶¹. Ponadto taki sposób uchwalania niektórych aktów prawnych pozwala na decydowanie o ich kształcie przez władze, których to dotyczy. Jak zobaczymy poniżej, tak sprawa przedstawia się w przypadku dewolucji.

Oprócz uprawnień ustawodawczych Parlament Brytyjski ma ważne uprawnienia w zakresie kontroli i pociągania do odpowiedzialności rządu. Uprawnienia te są następujące:

1. Prawo do interpelacji, które przysługuje każdemu członkowi Parlamentu. Interpelacje mają formę pytań skierowanych do premiera

[59] H. Barnett, dz. cyt., s. 125.

[60] P.J. Magdwick, *Introduction to British Politics*, Cheltenham 1991, s. 113.

[61] E. Gdulewicz, W. Kręcisiz, dz. cyt., s. 38-39.

- względnie odnośnego ministra i muszą być złożone na piśmie, by zapytany członek rządu mógł przygotować odpowiedź;
2. Impeachment, tj. pociągnięcie rządu do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu (oskarża Izba Gmin, sędzi Izba Lordów). Wobec wytworzenia się zasady odpowiedzialności politycznej rządu, środek powyższy wyszedł z użycia na początku XIX wieku;
 3. Wyrażanie wotum nieufności rządowi, które stanowi środek pociągnięcia go do odpowiedzialności politycznej. W wypadku, gdy wotum nieufności wychodzi z Izby Gmin, praktyka konstytucyjna wymaga, by rząd podał się do dymisji. Rząd jednak ma możliwość obrony: jeżeli jest przekonany o swojej popularności w kraju, może, zamiast rezygnować, zażądać od króla rozwiązania Parlamentu i wówczas konflikt między rządem i Parlamentem rozstrzygają swoją wolą suwerenną wyborcy. Cała ta konstrukcja ma jednak w Wielkiej Brytanii charakter raczej teoretyczny, bo w praktyce nie dochodzi do tak ostrego konfliktu, jako że rząd pochodzi z partii większości⁶².

Kadencja Parlamentu trwa lat pięć, co zostało określone w Ustawie o Parlamencie z 1911 roku⁶³. Na przedłużenie kadencji zgodę muszą wyrazić obie izby Parlamentu⁶⁴. Izba Gmin wybiera przewodniczącego (Speaker). W praktyce każda nowa Izba wybiera na to stanowisko Spikera Izby poprzedniej i w ten sposób przewodnictwo Izby Gmin należy przez długie lata do doświadczonego, zazwyczaj bezpartyjnego

[62] Szerzej na temat kontroli polityki rządu: S. Gebethner, *Rząd i opozycja...*, dz. cyt., s. 230–269.

[63] A. Zięba, *Parlament...*, dz. cyt., s. 27.

[64] Kadencja Parlamentu przedłużana jest rzadko (zdarzyło się to dwukrotnie, w okresie I wojny światowej do 7 lat i 10 miesięcy oraz II wojny światowej do 9 lat i 7 miesięcy). Regułą praktyki ustrojowej jest raczej rozwiązanie Parlamentu przed upływem 5 lat, w drodze rozwiązania Izby Gmin, co stanowi normalny sposób zakończenia pełnomocnictw Izby Gmin i powoduje rozpisanie wyborów powszechnych. Formalnie decyzja o rozwiązaniu jest prerogatywą monarchy, jednakże jest ona podejmowana na wniosek premiera, politycznie więc decyzja należy do partii rządzącej, zob.: A. Zięba, *Parlament...*, dz. cyt., s. 28.

członka Izby Gmin. Oprócz Spikera Izba Gmin wybiera jego zastępcę oraz sekretarza. Przewodniczącym Izby Lordów jest Lord Kanclerz, który jest członkiem rządu i sprawuje w nim funkcje ministra sprawiedliwości. Przewodnictwo Spikera i Lorda Kanclerza nie jest równoznaczne z faktycznym kierowaniem pracami obu Izb. Ich rola jako przewodniczących ogranicza się raczej do samej formalnej strony, do utrzymywania porządku w obradach i dyscypliny. Natomiast istotnym kierownikiem prac Parlamentu jest rząd, a dokładniej, premier. On określa program prac Parlamentu na całą kadencję jeszcze przed wyborami, w programie wyborczym, gdy jako lider jednego ze stronnictw walczy o uzyskanie większości. Zwyciężając w wyborach i zdobywając większość w Parlamencie, automatycznie zostaje premierem i zaczyna realizować głoszony program. Wprowadza go w życie w Parlamencie w postaci projektów ustawodawczych. To pokrywanie się programu prac Parlamentu z programem wyborczym partii większości jest charakterystyczną cechą angielskiego życia parlamentarnego. Kiedy w czasie kadencji Parlamentu wyłonią się jakieś nowe problemy zasadniczej wagi, których ów program nie przewidywał, organ ten nie ma legitymacji do ich załatwienia i praktyka konstytucyjna nakazuje w tym wypadku rozwiązanie Izby Gmin⁶⁵, aby kraj mógł zająć stanowisko wobec tych problemów w nowych wyborach. Ścisły związek między programem prac Parlamentu i programem wyborczym partii większości pociąga za sobą w konsekwencji konieczność utrzymywania silnej dyscypliny w obrębie tej partii podczas głosowania. W czasie dyskusji posłowie ugrupowania rządzącego korzystają z pełnej swobody, lecz kiedy przychodzi do decydującego momentu głosowania, obowiązuje ich solidarność partyjna. Każdy z nich, wstępując do partii i kandydując z jej ramienia, podpisuje zobowiązanie, że będzie stosował się do wytycznych swojego ugrupowania. Wytyczne ustala lider partii, czyli w danej sytuacji – premier. Każda partia ma tzw. „poganiaczy” (whips), tj. starszych posłów, którzy kontrolują obecność i sposób głosowania ich

[65] D. Oliver, dz. cyt., s. 174.

partyjnych kolegów. Przedstawiona dyscyplina obowiązuje w równym stopniu ugrupowanie opozycyjne.

Przy istniejącym tu systemie dwupartyjności partia opozycji jest potencjalnym ugrupowaniem rządu. Dlatego nie może ona ograniczać się do samej negacji, lecz musi wysuwać wciąż swój program pozytywny, bo od tego programu zależą jej szanse zwycięstwa przy następnych wyborach. Przez baczność, lecz pozytywną krytykę poczynań rządowych opozycja odgrywa w Anglii ważną rolę w systemie kontroli rządu i dlatego podniesiona została do rangi instytucji oficjalnej. Jest „opozycją Jej Królewskiej Mości”. Jej lider pobiera pensję ze Skarbu Państwa.

Jak w innych parlamentach, tak i w Parlamencie Brytyjskim właściwa praca ustawodawcza odbywa się w komisjach. W łonie Izby Gmin istnieją następujące komisje:

1. Komisja Całej Izby. Ponieważ niejednokrotnie obrady plenarne w Izbie ze względu na jej liczny skład okazują się zbyt uciążliwe (ten wypadek nie zachodzi w Izbie Lordów, gdzie w posiedzeniu plenarnym uczestniczy minimalna liczba lordów), Izba Gmin może uchwalić, by obrady nad danym projektem ustawodawczym toczyły się w tzw. „Komisji Całej Izby”. Nie jest to Komisja składająca się ze specjalnie w tym celu wybranych posłów, lecz ciało otwarte, do którego ma prawo należeć każdy członek Izby, który interesuje się daną sprawą i zamierza wziąć udział w dyskusji. Przewodniczącym Komisji jest zastępca Spikera lub jeden z posłów wyznaczony przez niego. Sposób obrad jest tu uproszczony, co ułatwia przygotowanie bardziej skomplikowanych projektów ustawodawczych;
2. Komisje stałe (standing committees), powoływane na początku kadencji parlamentu, którym powierzono funkcje w zakresie ustawodawstwa (rozpatrywanie projektów ustaw). Do tej kategorii należą także Wielka Komisja Szkocka, Wielka Komisja Walijska i Komisja ds. Irlandii Północnej⁶⁶;

^[66] Patrz niżej, Rozdział III niniejszej pracy.

3. Komisje przedmiotowe (select committees), złożone z 15 członków, które Izba ustanawia dla zbadania określonych dziedzin polityki państwa i przygotowania wniosków w danej sprawie. Do grupy tej należą także resortowe komisje przedmiotowe tworzone przez Izbę Gmin w ramach funkcji kontrolnej nad działalnością rządu (departmental select committees);
4. Komisje wspólne – są to komisje obu izb, których członkowie biorą udział w pracach na zasadach równej reprezentacji.
5. Komisje projektów prywatnych, których skład i postępowanie uzależnione jest od charakteru projektu⁶⁷.

Institucja rządu z kolei wytworzyła się w Anglii historycznie z grona doradców królewskich: najpierw stałej rady, potem „Rady Tajnej” a wreszcie „Rady Gabinetowej”. Charakter ciała samoistnego, obradującego bez udziału króla, uzyskał gabinet z początkiem XVIII wieku. Monarcha Jakub I, nie znający ani stosunków, ani języka angielskiego, przestał po prostu brać udział w posiedzeniach gabinetu i ten precedens stał się wiążącym dla następnych władców. Gabinet, pozostając nadal organem „Jego Królewskiej Mości”, występuje samodzielnie na zewnątrz, ustala na drodze zwyczajowej wewnętrzną procedurę, rozszerza swój skład i z biegiem czasu przybiera obecną postać rządu. Jeszcze przed rozpoczęciem owego procesu usamodzielnienia się wytworzył się w Anglii zwyczaj powoływania gabinetu z grona większości parlamentarnej i ustalił się system odpowiedzialności politycznej gabinetu przed Parlamentem. Z czasem jednak rząd uzyskał w angielskim ustroju parlamentarnym stanowisko dominujące⁶⁸.

[67] E. Gdulewicz, W. Kręcisz, dz. cyt., s. 16.

[68] Do XIX wieku mówi się o gabinetcie jako centralnym organie władzy wykonawczej. Później, na skutek kreowania większej liczby resortów ministerialnych, powstają dwa pojęcia: rządu i gabinetu. Rząd jest ciałem obszerniejszym, obejmującym wszystkich politycznych kierowników resortów administracyjnych, czyli wszystkich ministrów. Gabinet jest ciałem ściślejszym, w jego skład wchodzi ministrowie kierujący najważniejszymi resortami. Wszyscy członkowie gabinetu są członkami rządu, lecz nie wszyscy członkowie rządu są członkami gabinetu. Liczba członków gabinetu jest zmienna, większa podczas pokoju, mniejsza podczas wojny.

Szefem Rządu jest tzw. Pierwszy Minister – Premier (The Prime Minister), który piastuje tradycyjną, lecz dziś nominalną godność Pierwszego Lorda Skarbu. Od końca XVII wieku ustaliła się praktyka konstytucyjna, że król mianuje Pierwszym Ministrem lidera partii, która w ostatnich wyborach uzyskała większość w Izbie Gmin. Powołany premier ma bardzo silną pozycję, gdyż czyni go to mężem zaufania większości wyborców. Obywatel oddający głos zna osobę ewentualnego przyszłego premiera i kartką wyborczą daje tej osobie swoją aprobatę. Obejmując stanowisko Szefa Rządu, premier nie przestaje być liderem swojej partii. Dzięki temu kieruje on polityką i pracami Izby Gmin, a wobec małego znaczenia Izby Lordów, można powiedzieć – całego Parlamentu. Jego silne stanowisko wobec Parlamentu wzmacniane jest jeszcze bardziej przez praktykę konstytucyjną pozwalającą mu w każdej chwili zażądać od króla rozwiązania Izby Gmin. Premier nie musi w tym względzie czekać na wyrażenie mu wotum nieufności, lecz sam z własnej inicjatywy decyduje o tym, kiedy należy przeprowadzić to rozwiązanie⁶⁹. W ten sposób premier, kiedy popadnie w konflikt z Parlamentem lub jest niezadowolony z jego polityki, może odwołać się do wyborców. Ich opinia, wyrażona w nowych wyborach, ma w tych warunkach znowu znaczenie plebiscytu. Premier decyduje o składzie rządu. Przy jego tworzeniu to on przedstawia królowi kandydatów na poszczególne teki ministerialne. Monarcha nie może mianować ministra bez wniosku lub wbrew wnioskowi premiera. W obrębie rządu musi istnieć harmonia między jego głową a poszczególnymi ministrami. Premier decyduje również o tym, których ministrów ma król powołać do Gabinetu i jak licznym ma być

Skład ustalany jest przez premiera, od niego zależy, kto będzie zapraszany na posiedzenia gabinetu. Gabinet jest mózgiem politycznym rządu. Zbiera się periodycznie na posiedzenia i pod przewodnictwem premiera ustala główne linie polityki rządu. Ministrowie „pozagabinetowi” nie mają żadnych wspólnych posiedzeń, lecz działają z własnej inicjatywy, zawsze jednak w ramach ogólnych dyrektyw uchwalonych przez gabinet. Z punktu widzenia odpowiedzialności przed Parlamentem nie ma żadnego rozróżnienia między jedną i drugą kategorią ministrów. Wszyscy odpowiadają łącznie i solidarnie.

^[69] S. Gebethner, *Rząd i opozycja...*, dz. cyt., s. 160.

skład tego ciała. Premier reprezentuje rząd wobec króla i pośredniczy między ministrami a monarchą. Najważniejszą funkcją premiera jest ustalenie ogólnego kierunku polityki rządu. Spełnia ją premier przy pomocy Gabinetu, na jego periodycznie odbywanych posiedzeniach, na których rozpatrywane są najistotniejsze problemy kraju⁷⁰.

Rząd angielski przestał być tylko organem władzy wykonawczej. Rozwija także żywą działalność ustawodawczą (w ramach ustawodawstwa delegowanego) dzięki pełnomocnictwom, jakie uzyskuje od Parlamentu⁷¹. Główny organ ustawodawczy udziela tych uprawnień w interesie usprawnienia maszyny państwowej. Wobec tego, że ministrowie pochodzą z grona większości parlamentarnej i cieszą się jej zaufaniem, nie ma obawy, aby działalność ustawodawcza rządu poszła w innym kierunku, niż tego sobie życzy owa większość. Parlament zrzeka się w praktyce inicjatywy ustawodawczej na rzecz rządu. Dla wykonania rozlicznych, nieraz wielce skomplikowanych zadań, jakie na nim ciąży, rząd brytyjski dysponuje odpowiednim aparatem fachowym w postaci dobrze zorganizowanego i całkowicie apolitycznego sztabu urzędników (Civil Service). Każdy z ministrów ma dwóch podsekretarzy stanu: jednego tzw. parlamentarnego, który ma charakter polityczny i ustępuje wraz z rządem, oraz drugiego tzw. stałego, który jest zawodowym urzędnikiem i trwa na swoim stanowisku bez względu na zmiany rządu. Ten ostatni podsekretarz, stojąc na czele służby urzędniczej, reprezentuje ciągłość i fachowość służby cywilnej w danym ministerstwie⁷².

System partyjny Wielkiej Brytanii to tradycyjny system dwu wielkich partii⁷³. Układ ten odpowiadał społeczeństwu brytyjskiemu, gdyż dawał zawsze jasny obraz sytuacji politycznej. Wśród obywateli brytyjskich głęboko zakorzeniło się przekonanie, że system dwupartyjny

[70] J. Mackintosh, *The British Cabinet*, London 1968, s. 624.

[71] W.I. Jennings, dz. cyt., s. 85.

[72] Więcej na ten temat w: J. Stembrowicz, dz. cyt., s. 143.

[73] M. Senkowska-Gluck, *Wigowie i Torysi. Początki systemu dwupartyjnego w Wielkiej Brytanii*, „Miesięcznik Literacki” 1985, nr 11-12.

stanowi najdoskonalsze rozwiązanie polityczne⁷⁴. Do wyborów stawały dwie partie, zawsze jedna z nich uzyskiwała bezwzględną większość w Parlamencie, a tym samym – prawo do utworzenia rządu opartego na jednolitym i z góry wiadomym programie. Zmiana nastąpiła w XX wieku, wraz z wyodrębnieniem trzeciej partii politycznej⁷⁵. Pojawiła się wtedy możliwość nieuzyskania przez żadną z nich bezwzględnej większości. Praktyka parlamentarna nie obejmowała rządów koalicyjnych, względnie rządów mniejszości. Wynikało to ze złych doświadczeń w okresie między ostatnimi wojnami światowymi. Nic więc dziwnego, że życie polityczne Anglii wróciło w ostatnich czasach w dawne łożysko dwupartyjności, z tym że miejsce dawnej partii liberalnej (Partii Liberalno-Demokratycznej), jako rywała Partii Konserwatywnej, zajęła dzisiaj Partia Pracy. W utrzymaniu dwupartyjności pomocnym jest obecny system wyborczy, oparty na jednomandatowych okręgach i większości względnej. Eliminuje on mniejsze partie i zmusza myśl polityczną społeczeństwa do konsolidowania się pod sztandarem wielkich ugrupowań⁷⁶.

System partyjny w Szkocji bywa określany jako „brytyjski z małą różnicą” (*British with a difference*)⁷⁷, co oznacza, że nie jest on identyczny i występują pewne odrębności, które przejawiają się już w nazewnictwie partii „ogólnobrytyjskich”. Otóż Partia Pracy działająca w Szkocji to Szkocka Partia Pracy, Partia Liberalno-Demokratyczna to odpowiednio Szkocka Partia Liberalno-Demokratyczna. Natomiast pełna nazwa dla Partii Konserwatywnej działającej w Szkocji to Szkocka Partia Konserwatywna i Unionistyczna (*Scottish Conservative and Unionist Party*). Jednakże najważniejszą cechą odróżniającą szkocki system partyjny jest występowanie ugrupowania, którego głównym celem jest uzyskanie niepodległości Szkocji, a mianowicie Szkockiej

[74] S. Gebethner, *Rząd i opozycja...*, dz. cyt., s. 110.

[75] H. Drucker, *Multy-Party Britain*, London 1983, s. 87.

[76] Więcej na ten temat w: H. Barnett, dz. cyt., s. 264–303.

[77] I. McAllister, R. Rose, *The Nationwide Competition for Votes*, London 1984, s. 136.

Partii Narodowej⁷⁸. W ten sposób system partyjny Szkocji jawi się jako system z czterema głównymi partiami politycznymi⁷⁹. Podobnie sprawa przedstawia się w Walii. Obok działających tu Partii Pracy, Partii Konserwatywnej oraz Partii Liberalno-Demokratycznej (z dodanym w nazwie przymiotnikiem „walijska”), silną pozycję posiada partia o charakterze narodowościowym, Walijska Partia Narodowa – Plaid Cymru⁸⁰. Zarówno w Szkocji, jak i w Walii działają również partie, których znaczenie jest mniejsze dla kształtu sceny politycznej np. Szkocka Partia Socjalistyczna, Partia Zielonych.

System partyjny Irlandii Północnej jest odrębny od brytyjskiego i odzwierciedla istniejący podział na społeczności: protestancką (probrytyjską) i katolicką (proirlandzką)⁸¹. Większość protestancką reprezentują ugrupowania unionistów, m.in. Partia Unionistów Ulsteru⁸², Demokratyczna

[78] Szkocka Partia Narodowa, Scottish National Party, założona w 1934 roku z połączenia centrolewicowej Narodowej Partii Szkocji (założonej w roku 1928) i liberalnej Partii Szkockiej (założonej w roku 1932). Jako główny cel przyjęła ustanowienie szkockiego parlamentu. Od roku 1967 reprezentowana w brytyjskiej Izbie Gmin. Wzrost poparcia zyskała w latach 70., największe w wyborach roku 1974 (30% wyborców szkockich i 11 mandatów). Po niepowodzeniu forsowanego przez nią referendum o autonomii dla Szkocji (1979) partia odnotowała spadek wpływów (odtąd 2–5 mandatów, w wyborach 1997 – 6). Obecnie celem Szkockiej Partii Narodowej jest niepodległość Szkocji w ramach Unii Europejskiej.

[79] Szerzej na temat partii politycznych działających w Szkocji: A. Brown, *The Scottish Electorate: The 1997 General Election and Beyond*, New York 1999.

[80] Walijska Partia Narodowa, Partia Walii, Plaid Cymru, ang. Welsh Nationalist Party. Walijska partia polityczna założona w roku 1925, która zabiega o rozszerzenie znajomości i praw języka walijskiego, ochronę kultury narodowej oraz o autonomię dla Walii (odrębny parlament). W roku 1932 wysunęła żądanie nadania Walii statusu dominium. W roku 1966 po raz pierwszy zdobyła mandat do brytyjskiej Izby Gmin. Od roku 1974 jest w niej reprezentowana przez 2–4 deputowanych (poparcie ok. 10% głosujących w Walii). Mniejszość w partii domaga się niepodległości kraju.

[81] Więcej na ten temat w: A. Ball, *British Political Parties*, London 1987.

[82] Partia Unionistów Ulsteru, Ulster Unionist Party (UUP), północnoirlandzka partia polityczna założona w roku 1905. Partia reprezentuje społeczność protestancką, zwolenników utrzymania związku Irlandii Północnej z Wielką Brytanią (unioniści). W okresie 1921–1972 kontrolowała parlament i rząd prowincji. Do połowy lat 60. zdecydowanie przeciwstawiała się reformom ustrojowym i ustępstwom na rzecz katolików.

Partia Unionistyczna⁸³ i Progresywna Partia Unionistyczna⁸⁴. Główną partią mniejszości katolickiej jest Socjaldemokratyczna Partia Pracy⁸⁵. Do zjednoczenia Irlandii Północnej z Irlandią dąży Sinn Féin⁸⁶,

Późniejsze propozycje reform powodowały rozdziewki w UUP, doprowadziły też do powstania innych partii unionistów (patrz niżej). UUP pozostaje najsilniejszą wśród nich. Od roku 1990 przywódcą partii jest David Trimble. W roku 1998 partia zaakceptowała warunki porozumienia pokojowego.

- [83] Demokratyczna Partia Unionistyczna, Democratic Unionist Party (DUP), założona w 1971 roku, przez jej obecnego lidera Reva Iana Paisleya. Jest drugim dużym ugrupowaniem unionistycznym w Irlandii Północnej. Podobnie jak Partia Unionistów Ulsteru popiera pozostanie Irlandii Północnej w ramach Wielkiej Brytanii, z systemem rządzenia, jaki istniał, gdy funkcjonował Stormont bez bezpośredniego zarządzania z Londynu.
- [84] Progresywna Partia Unionistyczna, Progressive Unionist Party, została utworzona w 1978 roku. Jej zwolennikami są przedstawiciele klasy pracującej, bezrobotni i biedni (under-class). Liderem partii jest Alderman Hugh Smyth. Głównym celem programowym jest nie pogorszenie sytuacji Irlandii Północnej w obrębie Zjednoczonego Królestwa.
- [85] Socjaldemokratyczna Partia Pracy, Social Democratic and Labour Party (SDLP), północnoirlandzka partia polityczna założona w roku 1970. Główna partia reprezentująca katolicką mniejszość irlandzką w Irlandii Północnej. Umiarkowanie lewicowa, zabiega o polepszenie pozycji ekonomicznej i socjalnej społeczności irlandzkiej i dąży do zmian politycznych zmierzających drogą pokojową do zbliżenia, a ostatecznie zjednoczenia obu części Irlandii. Uczestniczyła w wielu próbach pokojowego uregulowania konfliktu północnoirlandzkiego, akceptując współpracę z władzami brytyjskimi i unionistami. Od roku 1979 przywódcą jest J. Hume. W roku 1998 partia poparła porozumienie pokojowe. W wyborach do Zgromadzenia Północnoirlandzkiego uzyskała 22% miejsc.
- [86] Sinn Féin, irlandzka organizacja niepodległościowa ukształtowana w latach 1902–1908 pod kierunkiem A. Griffitha, pierwotnie zakładała dążenie do uzyskania przez Irlandię szerokiej autonomii w unii z Wielką Brytanią. Jednakże zdominowana została wkrótce przez zwolenników walki o niepodległość. Od roku 1917 przywódcą był E. de Valera. W roku 1918 zdobyła większość mandatów do Izby Gmin z okręgów irlandzkich. W roku 1919 jej deputowani proklamowali niepodległą Republikę Irlandzką, którą Sinn Féin kierowała w okresie powstania antybrytyjskiego (1919–1921). W roku 1919 partia powołała Irlandzką Armię Republikańską (IRA) jako swą siłę zbrojną. Z powodu różnic w ocenie zawartego 1921 brytyjsko-irlandzkiego traktatu o utworzeniu Wolnego Państwa Irlandii (jako dominium brytyjskiego) i Irlandii Północnej podzieliła się na dwie frakcje („traktatową” i „antytraktatową”), z których wykształciły się później partie: Fine Gael i Fianna Fáil. Przetrwiała jako mała partia radykalna,

polityczne skrzydło Irlandzkiej Armii Republikańskiej. Partia Sojuszu⁸⁷ natomiast działa na rzecz zbliżenia obu społeczności wyznaniowych⁸⁸.

Przedstawiony system rządów parlamentarnych funkcjonuje w Wielkiej Brytanii dobrze i bez większych wstrząsów. Odbiega oczywiście od klasycznej teorii podziału władz. Jego istota bowiem polega nie na podziale, lecz na ścisłym powiązaniu ze sobą władzy ustawodawczej i wykonawczej, na wzajemnej zależności i współpracy między rządem i Parlamentem. W tych warunkach prawidłowy rozwój i powodzenie owego systemu zależą przede wszystkim od tego, jak się układają stosunki między tymi dwoma organami władzy⁸⁹. Rozwijają się one na ogół harmonijnie. Rząd, a ściślej mówiąc, premier nie nadużywa swojego silnego stanowiska wobec Parlamentu, bo zdaje sobie sprawę z tego, że może rządzić tylko w oparciu o jego większość i w ramach uchwalonego

działająca w obu częściach Irlandii: republice (nie odgrywa liczącej się roli w jej polityce wewnętrznej) i w Irlandii Północnej (jedna z głównych partii katolickich). Po rozłamie w roku 1970 (w następstwie rozłamu w IRA) podzielona została na Sinn Féin – Oficjalną (od 1982 Partia Robotnicza, marksistowska) i Sinn Féin – Tymczasową, używającą obecnie nazwy Sinn Féin. Partia jest uważana za polityczne skrzydło IRA, dąży do zjednoczenia Irlandii Północnej z republiką. Od roku 1994 uczestniczy w rokowaniach m.in. z władzami brytyjskimi w sprawie zakończenia konfliktu północnoirlandzkiego. W roku 1998 jej przywódca G. Adams został jednym z sygnatariuszy północnoirlandzkiego porozumienia pokojowego. Partia zaakceptowała warunki porozumienia i w wyborach do Zgromadzenia Północnoirlandzkiego uzyskała 16,7% miejsc.

[87] Partia Sojuszu Irlandii Północnej, Alliance Party of Northern Ireland. Partia sojuszu została założona w 1970 roku. Posiada zwolenników zarówno wśród unionistów, jak i nacjonalistów, ale nie odnosiła sukcesów w wyborach do Parlamentu Brytyjskiego. Partia popiera utworzenie ciała ustawodawczego z uprawnieniami prawodawczymi i wykonawczymi, na wzór landów niemieckich. Jej zdaniem mieszkańcy Irlandii Północnej powinni sami decydować o swojej przyszłości i bez ich zgody żadne zmiany konstytucyjne nie powinny być dokonywane. Jej liderem jest Cllr John Alderdice. Partia Sojuszu jest siostrzana partią brytyjskich Liberalnych Demokratów.

[88] R.E. Bohrer, *Change and Stability in the Devolved Party Systems of the United Kingdom*, referat przygotowany na konferencję „Parties and Elections in New Democracies”, University of North Texas, 13.04.2002.

[89] A. Alexander, *The Politics of Local Government and the Networks of Public Policy-Making*, London 1982, s. 65.

przez nią budżetu. Parlament ze swej strony także nie żongluje lekko-myślnie instytucją wotum nieufności, a Izba Lordów nie posługuje się nim w ogóle⁹⁰. Izba Gmin zaś także jest bardzo w tej materii ostrożna, bo uchwalone przez nią wotum nieufności może się obrócić przeciwko niej, jeżeli premier przeprowadzi rozwiązanie Izby i nowe wybory dadzą większość przychylną rządowi (czyli przyniosą zwycięstwo jego partii)⁹¹. Ponieważ w razie konfliktu między rządem i Parlamentem głos rozstrzygający ma wyborca, a wynik wyborów w Wielkiej Brytanii przy systemie jednomandatowych okręgów i większości względnej jest bardzo niepewny. Dlatego obie strony starają się unikać konfliktów i rzadko doprowadzają do tej ostateczności jaką jest rozwiązanie Izby Gmin. Do harmonii w stosunkach pomiędzy rządem i Parlamentem przyczynia się tradycyjny i tak charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii system dwupartyjności, mianowicie gdy jedna z dwóch partii ma zdecydowaną większość w Izbie Gmin, wówczas nie ma płaszczyzny tarcia między rządem i Izbą, bo rząd pochodzi z grona tej partii i realizuje tylko jej program. Inaczej rzecz się przedstawia, gdy w danej sytuacji istnieją trzy równie silne partie i żadna z nich nie osiągnęła w wyborach większości. Wówczas rząd opiera się albo na jednej z tych partii przy cichym poparciu drugiej, albo koalicji dwóch partii. Ani w jednym, ani w drugim przypadku rząd nie może liczyć na trwałe i silne wsparcie. Konflikty między rządem i Parlamentem są w tych warunkach na porządku dziennym⁹².

Dla pełnej charakterystyki rządów parlamentarno-gabinetowych konieczne jest przynajmniej skrótowe opisanie zasady suwerenności parlamentu, która jest ważna dla opisywanego tu procesu dewolucji.

Zasada suwerenności parlamentu jest koronną zasadą konstytucji brytyjskiej. Po raz pierwszy została ona zdefiniowana przez A.V. Diceya i oznacza ona, że Parlament Brytyjski nie jest i nie może być ograniczany

^[90] M.Z. Jedlicki, dz. cyt., s. 45.

^[91] E.C.S. Wade, G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, London 1946, s. 75.

^[92] Więcej na ten temat w: G.K. Fry, *The Administrative Revolution in Whitehall: A Study of the Politics of Administrative Change in British Central Government Since the 1950s*, London 1984.

w swojej kompetencji do tworzenia i znoszenia prawa dla Zjednoczonego Królestwa. Z biegiem lat Parlament osiągnął pozycję organu niczym nieograniczonego w procesie tworzenia prawa, co oznacza także, że żaden inny organ nie może pozbawić Parlamentu jego roli w formułowaniu uchwał czy uchylać ich lub uznawać za nieważne. W tradycyjnym ujęciu suwerenność ta oznacza niezawisłość parlamentu złożonego z trzech członów: monarchy, Izby Lordów oraz Izby Gmin, jednak współcześnie supremacja parlamentu realizowana jest głównie przez Izbę Gmin⁹³. Według Diceya, zasada suwerenności parlamentu ma zarówno pozytywny, jak i negatywny aspekt. Strona pozytywna oznacza możliwość tworzenia prawa w każdej dziedzinie, negatywna – oznacza że wola parlamentu wyrażona w ustawie nie może być prawnie kwestionowana. Dicey wyraźnie odróżniał fakt polityczny, jakim według niego była suwerenność narodu nad rządem, od suwerenności parlamentu polegającej na tworzeniu obowiązującego i niezmiennego prawa. Uznawał on, że suwerenność w sensie politycznym jest ważna, a może nawet ważniejsza od suwerenności w sensie prawnym, ale są one zasadniczo różne. Dicey zaś w jego badaniach interesowała niezawisłość w sensie prawnym⁹⁴. Często zasada suwerenności rozumiana była jako zasada omnipotencji parlamentu⁹⁵. W kontekście mechanizmów rządzenia wykształcił się zwyczaj personalnego związania parlamentu i naczelnego organu egzekutywy, co pozwala działać rządowi zgodnie z wolą i niejako w imieniu głównego organu ustawodawczego⁹⁶. W pojęciu suwerenności parlamentu ważne jest nie tylko to, że jest on jedynym źródłem ustaw, ale także założenie, że wola obecnego parlamentu nie wiąże przyszłych parlamentów⁹⁷. Każdy kolejno powołany parlament może w zwykły sposób przełamać istniejące ustawy.

^[93] A. Zięba, *Parlament...*, dz. cyt., s. 10.

^[94] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1938, s. 73–74.

^[95] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 1.

^[96] A. Kobos, dz. cyt., Rozdział II, s. 6.

^[97] I tak np. parlament jednej kadencji nie może zobowiązać parlamentu kolejnej sesji do tworzenia prawa przy zastosowaniu np. szczególnej

Inną konsekwencją zasady suwerenności Parlamentu Brytyjskiego jest to, że jakakolwiek ustawa przyjęta przez ten Parlament i podpisana przez monarchę, bez względu na jej jakość i celowość, staje się prawem. Oznacza to, że nie ma takich dziedzin, w które parlament nie może ingerować⁹⁸.

W czystej teorii oznacza to, że Parlament Brytyjski może wprowadzić zakaz palenia na ulicach Paryża lub zdecydować o uśmierceniu dzieci, które mają niebieskie oczy⁹⁹. W praktyce natomiast Parlament może wydawać przepisy obowiązujące eksterytorialnie, czego przykładem jest Ustawa o bezpieczeństwie lotnictwa (*Aviation Security Act*) z 1982 roku, na podstawie której sądy brytyjskie mogą sądzić w sprawach o porwanie samolotu bez względu na obywatelstwo porywacza i terytorium, na którym doszło do aktu porwania.

Jak wspomniano wyżej, teoretycznie Parlament ma prawo tworzyć irracjonalne, nieskuteczne, czy po prostu złe prawo, zasady ustrojowe nie mogą go formalnie uchylić, jednakże w praktyce żaden rząd, który myśli o kontynuowaniu sprawowania władzy, nie decyduje się na proponowanie nieskutecznego czy niemożliwego do wprowadzenia w życie ustawodawstwa. Wynika to z faktu, że o ile Parlament jest suwerenny, to przymiot tej suwerenności pochodzi z woli narodu, wyrażanej głównie podczas wyborów powszechnych¹⁰⁰.

procedury lub kwalifikowanej większości głosów, co praktycznie uniemożliwia uchwalenia pisanej konstytucji, do której zmiany, jako ustawy zasadniczej potrzebna byłaby kwalifikowana większość czy procedura inna niż ta, która ma zastosowanie przy ustawach zwykłych. Z formalnego punktu widzenia wszystkie ustawy Parlamentu Brytyjskiego mają bowiem taki sam status i moc obowiązującą, niezależnie od materii, jaką regulują, chociaż w praktyce budzi to wiele kontrowersji. Więcej na ten temat w: A. Kobos, dz. cyt.; H. Barnett, dz. cyt.; I. Jennings, *The Law...*, dz. cyt.

[98] W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1945, s. 60.

[99] H. Barnett, dz. cyt., s. 25.

[100] Praktyka brytyjska zna przypadek, kiedy wola narodu, wyrażona w inny sposób niż wybory, spowodowała rezygnację przez rząd z planów ustawodawczych. Otóż w latach 80. konserwatywny rząd zaproponował reformę podatku od nieruchomości (tzw. poll tax), którą wprowadzono początkowo tylko w Szkocji. Nowe rozwiązania zostały skrytykowane i spotkały się

Opisywana zasada budzi więcej kontrowersji¹⁰¹, jednakże dla potrzeb tej pracy nie jest konieczna dogłębna analiza pojęcia zasady suwerenności parlamentu¹⁰². Jednym z celów tej pracy jest za to odpowiedź na pytanie, czy dewolucja wprowadzona ustawami z 1998 roku narusza tę zasadę i czy utworzenie innych (konkurencyjnych?) zgromadzeń prawodawczych na terytorium brytyjskim jest możliwe w państwie z najwyższym parlamentem w Westminster, oraz czy dewolucja wpłynęła na sposób pojmowania zasady suwerenności parlamentu.

II. Miejsce Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w Zjednoczonym Królestwie

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej geograficznie stanowi szereg wysp, wśród których dominującą pozycję zdobyła Anglia. Polityczna ekspansja Anglii na terenie Wysp Brytyjskich nie zdołała doprowadzić do ujednoczenia kraju. Główne części składowe: Anglia, Szkocja, Walia, Irlandia zachowały swoją odrębność mimo silnych czynników prowadzących do pełnego unitaryzmu¹⁰³. Izolacja Wielkiej Brytanii od reszty kontynentu europejskiego nadała temu państwu specyficzny charakter i wykształciła na tym terenie swoiste warunki dla rozwoju politycznego. Powstało państwo o odrębnym charakterze, innym niż formy ustrojowe powstałe na kontynencie. Sposób prowadzenia polityki zewnętrznej jak i wewnętrznej uzależniony był od

z wyraźną dezaprobatą społeczeństwa brytyjskiego, co spowodowało, że rząd wycofał się ze swoich propozycji w pierwotnym kształcie.

[101] Jak choćby zasada suwerenności w świetle zasad obowiązywania prawa Unii Europejskiej czy zasada suwerenności wobec niepodległości dominiów, więcej na ten temat w: S. Kubas, dz. cyt., Rozdział II.

[102] Szerzej na temat zasady suwerenności Parlamentu Brytyjskiego w kontekście procesów dewolucyjnych i decentralizacyjnych w Wielkiej Brytanii: A. Kobos, dz. cyt., Rozdział II; a także: H. Barnett, dz. cyt.; I. Jennings, dz. cyt.; D. Oliver, dz. cyt.; S. Kubas, dz. cyt.

[103] Por. J. Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester 1983.

zawsze od wyspiarskiego położenia Wielkiej Brytanii¹⁰⁴. Był to jeden z istotnych czynników w rozwoju historycznym, politycznym, społecznym czy kulturowym kraju¹⁰⁵. W skład Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej weszły: Anglia, Walia, Szkocja i Irlandia Północna, każdy z członów w inny sposób. Jak pisze A. Kobos: „Irlandia została pobita, Walia bez problemu inkorporowana”¹⁰⁶.

Nie stanowiło to jednak o formie ustrojowej państwa, które nie stało się państwem federalnym ani typowym unitarnym (choć jako takie jest klasyfikowane). Przyczyn takiego stanu rzeczy mogło być wiele, jak choćby: wspomniane położenie geograficzne, wpływy z kontynentalnej Europy, istnienie ustroju monarchistycznego. Istotne znaczenie miał również rozwój systemu parlamentarnego Wielkiej Brytanii, rozmieszczenie ośrodków władzy, różnorodność wyznaniowa czy kulturalna, świadomość narodowa lub po prostu zróżnicowanie gospodarcze i dostęp do cywilizacyjnie lepiej rozwiniętej Europy¹⁰⁷. Specyficzna forma ustroju obecna Wielkiej Brytanii mogła wykształcić się tylko w określonych okolicznościach. Takimi były warunki życia publicznego XII wieku. Dwór królewski i zgromadzenie wasali przy boku króla odegrało istotną rolę w tworzeniu załóżków Parlamentu¹⁰⁸. Przekształcało się z Rady Zwykłej lub Rady Wielkiej w zależności od zasiadających w niej doradców w późniejszą reprezentację narodu. Parlament z czasem uniezależnił się od króla, który zachował funkcję reprezentatywną, aczkolwiek nie marginalną. Wynika to nie tylko z charakteru ustroju politycznego, ale także z ogromnego przywiązania społeczeństwa do Korony. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii

[104] Więcej na ten temat w: M. Keating, *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State*, Brighton 1988.

[105] M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a Changing Society*, London 1980, s. 35.

[106] A. Kobos, dz. cyt., Rozdział III, s. 13.

[107] Więcej na ten temat w: *National Identities: The Constitution of the United Kingdom*, ed. B. Crick, Oxford, 1991.

[108] Więcej na ten temat w: P. Silk, R. Walters, *How Parliament Works*, London 1995.

i Irlandii Północnej jest bowiem monarchią konstytucyjną. Dziedziczny monarcha jest głową państwa, głową Kościoła anglikańskiego w Anglii i prezbiteriańskiego w Szkocji. Ponadto jest symbolem więzi Brytyjskiej Wspólnoty. To unitarne w swej istocie państwo posiada bardzo skomplikowaną organizację wewnętrzną, gdyż musi scalać kraje o zróżnicowanym charakterze. Podstawę tego scalania stanowiły ustawy: o unii ze Szkocją z roku 1707, o unii z Irlandią z roku 1800 oraz ustawy z roku 1920 o ustroju Irlandii. Te ostatnie zostały zmienione w 1922 roku ustawą o Wolnym Państwie Irlandzkim. Natomiast Walia została zintegrowana z Anglią zarówno pod względem administracyjnym, jak i prawno-sądowniczym i wcielona do królestwa ustawą z 1536 roku¹⁰⁹.

Autor wychodzi z założenia, że poznanie uwarunkowań, w jakich kształtowała się pozycja Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w strukturze Zjednoczonego Królestwa, jest elementem niezbędnym w celu zrozumienia późniejszych procesów dewolucyjnych. Odmienne warunki historyczne, gospodarcze, społeczne i kulturowe miały niewątpliwy wpływ na kształt i zakres wprowadzonych rozwiązań. Fakt, że dla każdego kraju Wielkiej Brytanii dewolucja ma inną formę i zakres wynika ze specyfiki ich sytuacji. Poniższa charakterystyka o historycznym charakterze ma na celu pokazanie odrębności, jakie wykształciły się na przestrzeni wieków w sytuacji Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, co z kolei ułatwi analizę rozwiązań, jakie przygotowali autorzy reformy dewolucyjnej. Rozwiązania te, choć w dużej mierze podobne, często różnią się w zależności od wybranej części Zjednoczonego Królestwa.

W wyniku Unii z 1707 roku Szkocja stała się częścią Królestwa Wielkiej Brytanii, zlikwidowano odrębny Parlament Szkocki w Edynburgu i do obu izb parlamentu w Londynie wprowadzono relatywnie niewielkie grupy szkockich deputowanych i lordów¹¹⁰. W zamian Szkocja uzyskała pomoc finansową, swobodę handlu z Anglią i jej koloniami

[109] Więcej na ten temat w: J. Kellas, P. Madgwick, *The Territorial Dimension in United Kingdom Politics*, London 1982.

[110] O. Gay, *Scotland and Devolution, House of Commons Library Research Paper 97/92*, London 1997, s. 5.

oraz gwarancję odrębności sądownictwa, Kościoła i częściowo prawa. W latach 1715 i 1745–1746 Szkocję objęły powstania jakobitów, dążących do przywrócenia panowania Stuartów. Represje władz brytyjskich po roku 1746 doprowadziły do likwidacji struktury klanów, stanowiących dotąd zaplecze jakobitizmu i szkockiego separatyzmu. Zwalczano przejawy tożsamości kulturowej górali szkockich¹¹¹. Usuwanie ich w drugiej połowie XVIII wieku i w pierwszej połowie XIX wieku z ziemi, którą przeznaczano pod wypas owiec, doprowadziło do znacznego wyludnienia wyżyn. W połowie XVIII wieku w Szkocji, a zwłaszcza w południowej części kraju, nastąpiło znaczne przyspieszenie rozwoju ekonomicznego, będące w dużym stopniu skutkiem unii z Anglią i związane z ekspansją angielskiego przemysłu tekstylnego na ziemie szkockie, oraz z włączeniem się Szkocji do handlu kolonialnego. W ciągu XVIII–XIX wieku Szkocja zrosła się z Anglią w jeden organizm społeczny i gospodarczy, a jej historia stała się częścią historii brytyjskiej, mimo zachowania wielu odrębności¹¹². W XIX wieku w rywalizacji między Partią Liberalną a Partią Konserwatywną większe poparcie wśród Szkotów uzyskiwali liberałowie. W 1888 roku została założona Szkocka Partia Pracy. W 1885 roku przy rządzie brytyjskim powołano urząd Sekretarza do spraw Szkocji, w 1926 podniesiony do rangi ministerstwa (z sekretarzem stanu), a w 1939 przeniesiony z Londynu do Edynburga (w jego kompetencji leżały głównie sprawy oświaty, ochrony zdrowia, rolnictwa)¹¹³. W latach 20. i 30. XX wieku, m.in. pod wpływem kryzysu ekonomicznego, nastąpiło ożywienie tendencji narodowych i separatystycznych. W roku 1934 powstała Szkocka Partia Narodowa (SNP). Po II wojnie światowej żądania autonomii politycznej dla Szkocji lub nawet jej niepodległości nasilały się dwukrotnie: w reakcji na centralistyczną politykę rządu C. Attlee'ego (1949–1950 manifest domagający się m.in. niezależnego parlamentu podpisało 2,5 mln sygnatariuszy) oraz po rozpoczęciu

[111] Por. J.G. Carney, *Scottish Nationalism and Crisis Formation in Britain* [w:] *Regions in Crisis*, eds. J. Carney, R. Hudson, J. Lewis, London 1980.

[112] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 110–111.

[113] W. Ferguson, *Scotland: 1689 to the Present*, Edinburgh 1968, s. 65.

w latach 70. eksploatacji ropy naftowej na Morzu Północnym, która wywołała ożywienie gospodarcze w regionie północno-wschodnim i pojawienie się tezy o gospodarczej samowystarczalności Szkocji¹¹⁴.

Walia w 1536 roku została inkorporowana przez króla angielskiego Henryka VIII. Wprowadzono na jej terenie angielskie prawa i podział administracyjny, religię anglikańską oraz język angielski jako urzędowy. Posłowie z Walii weszli do angielskiej Izby Gmin. Walia zrosła się z Anglią w jeden organizm polityczny i, stopniowo, gospodarczy¹¹⁵. Ponadto rozpoczęła się też anglicyzacja kraju, chociaż przetłumaczenie w epoce reformacji liturgicznych ksiąg anglikańskich i *Biblii* na język walijski (opublikowane w latach 1567 i 1588) przyczyniło się do zachowania walijskiego języka i literatury, mimo zaniku tradycyjnej kultury celtyckiej. Od XVII wieku licznych wyznawców zyskiwali w Walii nonkonformiści (dysydenci z Kościoła anglikańskiego), którzy w XIX wieku stali się oparciem dla Partii Liberalnej, zdobywającej do 1914 niemal wszystkie walijskie mandaty do brytyjskiej Izby Gmin. W 1914 roku, w wyniku ich starań, pozbawiono Kościół anglikański statusu kościoła państwowego w Walii. U schyłku XVIII wieku kraj objęła rewolucja przemysłowa. Podstawę industrializacji stanowił rozwój hutnictwa żelaza i miedzi oraz górnictwa węgla kamiennego (około roku 1900 południowa Walia była jego głównym światowym eksporterem). Nastąpił znaczny przyrost ludności (w latach 1800–1900 z 0,6 do 2 mln) i rozpoczęła się jej migracja z regionów rolniczych do szybko urbanizującego się południa kraju. Podejmowane od drugiej połowy XVIII wieku działania na rzecz odnowienia i rozwoju kultury celtyckiej doprowadziły w końcu XIX wieku do powołania walijskich instytucji kulturalnych i naukowych¹¹⁶, m.in. w 1880 zapoczątkowano coroczny narodowy festiwal pieśni i poezji (Eisteddfod), w 1893 roku założony został natomiast Uniwersytet Walii. Kryzysy ekonomiczne

[114] Więcej na ten temat w: I. Donachie, G. Hewitt, *A Companion to Scottish History. From the Reformation to the Present*, London 1989.

[115] H. Barnett, dz. cyt., s. 232.

[116] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 146.

w latach 20. i 30. XX wieku silnie dotknęły zwłaszcza górnictwo Walii, przyczyniły się do wysokiego bezrobocia (w latach 1931–1936 na poziomie 30%) i emigracji (ok. 430 tys. osób opuściło wtedy Walię) oraz przeniesienia poparcia politycznego na Partię Pracy i uzyskania mocnej pozycji przez związki zawodowe¹¹⁷. Ich wpływy, największe od 1945 do lat 60., zmniejszały się następnie wraz z gospodarczą odbudową Walii: spadkiem znaczenia górnictwa i różnicowaniem się gospodarki¹¹⁸. W roku 1964 utworzono w rządzie brytyjskim Urząd do Spraw Walii (w jego gestii leżały m.in. samorząd lokalny, od 1969 także edukacja, rolnictwo i ochrona zdrowia). W roku 1967 nadano językowi walijskiemu równe prawa z angielskim.

Aż do XII wieku, Irlandia była podzielona na szereg królestw, mniej więcej odpowiadających czterem tradycyjnym prowincjom Irlandii: Ulster, Leinster, Munster, Connaught. Wielokrotne próby zjednoczenia królestw okazywały się nieskuteczne aż do roku 1169, kiedy to król Anglii Henryk II rozpoczął inwazję na Irlandię. W średniowieczu duża część kraju znalazła się pod kontrolą magnatów anglo-normańskich, natomiast bezpośrednia władza w bardzo nieznaczej mierze pochodziła z Anglii. Podczas panowania Elżbiety I odbył się szereg kampanii przeciwko władcom Irlandii, podczas których głównym ośrodkiem oporu aż do 1607 roku była prowincja Ulster. W ciągu XVII wieku do Ulster przybyło wielu protestantów ze Szkocji i Anglii, którzy otrzymywali ziemię w zamian za służbę w armii Cromwella¹¹⁹. Ta i wiele innych praktyk powodowały wzrost niechęci tradycyjnej rzymskokatolickiej społeczności irlandzkiej, a w przyszłości doprowadziły do trwałego rozłamu¹²⁰.

Angielskie zwierzchnictwo zostało potwierdzone poprzez zwycięstwo Willhelma Orańskiego (protestanta) nad Jakubem II (katolikiem)

[117] Więcej na ten temat w: J. Carney, R. Hudson, J. Lewis, *Regions in Crisis...*, dz. cyt.

[118] D. Balsom, M. Burch, *A Political and Electoral Handbook for Wales*, Cardiff 1980, s. 254.

[119] Więcej na ten temat w: J. Bardon, *A History of Ulster*, Newtownards 1992.

[120] W. Gruszka, *Szmaragd nie lubią koloru khaki*, Warszawa 1986, s. 17.

w bitwie pod Boyne w 1690 roku. Po powstaniu przeciwko władzom brytyjskim w 1798 roku, w którym największą rolę odegrali Prezbiterianie z Ulsteru, Irlandia straciła swój autonomiczny (od 1782) Parlament¹²¹. W 1801 Irlandia i reszta Brytanii zostały połączone Aktem Unii. Stanowił on, że królestwa Irlandii i Wielkiej Brytanii będą od 1 stycznia 1801 roku „na zawsze zjednoczone w jedno królestwo pod nazwą Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii”. Parlament Irlandzki został rozwiązany, a w Westminster przyznano 100 miejsc dla posłów irlandzkich.

Od XIX wieku kwestia irlandzka stała się jednym z głównych problemów politycznych w Wielkiej Brytanii. Od 1886 roku rząd liberałów, we współpracy z partią Charlesa Stuarta Parnella, głosami 100 posłów chciał dać Parlamentowi Irlandzkiemu władze w większości spraw wewnętrznych. Propozycja ta została oprotestowana przez unionistów, z których większość zamieszkiwała na Północy Irlandii (stara prowincja Ulster), a wywodziła się z osadników z XVII wieku.

W roku 1905 zawiązała się nowa partia, która stanęła na stanowisku całkowitej niepodległości Irlandii. Staroirlandzka zasada Sinn Féin (My sami – sami sobie) dała nazwę tej partii. Ugrupowanie to odrzuciło program tzw. Home Rule (czyli rządy krajowe, termin używany zazwyczaj na określenie swojego rodzaju autonomii Irlandii w ramach państwa brytyjskiego) jako zbyt umiarkowany. W ten sposób sprawa irlandzka weszła w stadium groźne dla integralności państwa brytyjskiego.

W latach 1912–1914¹²² Parlament Brytyjski uchwalił Home Rule dla Irlandii w bardzo ograniczonej postaci. Irlandia otrzymała wprawdzie

[121] Do roku 1800 Irlandia miała swój własny parlament, lecz nie był to organ reprezentujący społeczeństwo irlandzkie, albowiem katolicycy przedstawiciele ludność Irlandii nie mieli dostępu do tego parlamentu.

[122] W 1912 roku projekt Ustawy o rządach wewnętrznych (Home Rule Bill) został przyjęty przez Izbę Gmin, ale opozycja w Izbie Lordów opóźniła uchwalenie ustawy o kolejne dwa lata. Została ona przyjęta 18 września 1914 roku, nie weszła w życie ze względu na wybuch I wojny światowej, a potem została zastąpiona przez ustawę z 1920 roku, o czym dalej w tekście.

swój własny rząd (Komisja Wykonawcza) oraz parlament dwuizbowy. Obie instytucje jednak poddane zostały kontroli Lorda Namiestnika (który miał reprezentować w Irlandii króla) oraz rządu i Parlamentu Brytyjskiego. Przy tym cały szereg spraw, takich jak podatki, cła itp., został wyjęty spod kompetencji organów irlandzkich. Ustawa o Home Rule wywołała gwałtowną reakcję w protestanckim Ulsterze, który przygotował się do zbrojnego oporu przeciwko wdrożeniu tej ustawy w życie¹²³. Rząd zaproponował wobec tego podział Irlandii na dwie części: południową z Home Rule i północną, zjednoczoną, jak dotąd, z resztą Wielkiej Brytanii, lecz o podziale nie chcieli słyszeć ani Ulstercyzy, ani Irlandczycy, uważając Irlandię za całość niepodzielną. W takiej to pełnej napięcia chwili zastała Anglię I wojna światowa. Wobec czynnego udziału Wielkiej Brytanii w tej wojnie wykonanie ustawy o Home Rule zostało zawieszono na jeden rok. Ten krok rządu brytyjskiego, podyktowany intencją uniknięcia wojny domowej w obliczu zagrożenia zewnętrznego, okazał się w praktyce fałszywym i bardzo na przyszłość niekorzystnym. Irlandczycy bowiem, rozgoryczeni w najwyższym stopniu tą nową zwłoką w zaspokojeniu ich słusznych żądań, poszli teraz w kierunku skrajnym, także na skutek agitacji Sinn Féin. W południowej Irlandii rozpoczęły się przygotowania do zbrojnego powstania. Wybuchło ono w 1916 roku.

Ze względu na okoliczności wojenne rząd brytyjski nie mógł przeprowadzić pacyfikacji i sytuacja pozostała w zawieszeniu do końca wojny. Przez ten czas ruch powstańczy zdołał opanować całą południową Irlandię, co więcej, w styczniu 1919 roku zebrała się w Dublinie samozwańcza konstytuanta, która proklamowała Republikę Irlandzką. Rząd brytyjski próbował jeszcze ratować sytuację przez nową redakcję Home Rule w Ustawie o Rządzie Irlandii z 1920, według której Ulster i Południowa Irlandia miały stanowić dwie prowincje autonomiczne. Ustawa przewidywała oddzielne parlamenty dla południowej i północnej części prowincji. Ustawa weszła w życie w 1921 roku, w sześciu hrabstwach

[123] L. Longford, A. McHardy, *Ulster*, London 1981, s. 137.

Irlandii Północnej. Postanowienia ustawy zostały zignorowane w części południowej¹²⁴.

Zawrzała znowu wojna domowa. Wobec powyższego rząd brytyjski prowadził negocjacje z Sinn Féin, które doprowadziły do podpisania Traktatu angielsko-irlandzkiego (Anglo-Irish Treaty) 6 grudnia 1921 roku, na podstawie którego Wielka Brytania uznała niepodległe państwo irlandzkie¹²⁵.

Traktat ustanawiał Wolne Państwo Irlandzkie jako samodzielnie zarządzane dominium na terenie całej Irlandii. Irlandia Północna, jednakże, uzyskała prawo do odstąpienia i pozostania częścią Zjednoczonego Królestwa¹²⁶. Skorzystała z tego prawa w 1922 roku. Utworzone przez Sinn Féin zgromadzenie Dáil w Dublinie nie zaakceptowało postanowień Traktatu. Doprowadziło to do wojny domowej w latach 1922–1923 pomiędzy siłami Wolnego Państwa a bojownikami z IRA¹²⁷,

[124] W. Gruszka, dz. cyt., s. 22.

[125] Por. B. O'Leary, *The British-Irish Agreement: Power-Sharing Plus*, London 1998.

[126] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 55.

[127] Irlandzka Armia Republikańska, Irish Republican Army (IRA) – tajna organizacja wojskowa partii Sinn Féin, założona w roku 1919 przez M. Collinsa z przekształcenia organizacji Ochotników Irlandzkich. W latach 1919–1921 toczyła walkę zbrojną (partyzantka, terror, sabotaż) z wojskiem i policją brytyjską. W roku 1922, po zawarciu traktatu brytyjsko-irlandzkiego, uległa rozłamowi. Frakcja protraktatowa stała się podstawą armii Wolnego Państwa Irlandzkiego, antytraktatowa kontynuowała walkę (wojna domowa w latach 1922–1923) i poniosła klęskę. Kilkakrotnie delegalizowana w obu częściach Irlandii, istniała nadal, głosząc konieczność obalenia rządów brytyjskich w Irlandii Północnej i zjednoczenia kraju. Ugrupowanie podatne na idee nacjonalistyczne, a także lewicowe. W okresie II wojny światowej wspomagał przez III Rzeszę. Nasilenie aktywności przeżywało w latach 30., 1956–1962 oraz na skutek zaostrzenia się w latach 1968–1969 konfliktu północnoirlandzkiego, od 1971. W 1969 nastąpił rozłam na skrzydła: umiarkowane (Irlandzka Armia Republikańska – Oficjalna) i skrajnie radykalne (Irlandzka Armia Republikańska – Tymczasowa). Organizacja odpowiedzialna za akty terrorystyczne (głównie zamachy bombowe) w Irlandii Północnej i Wielkiej Brytanii. Wspierana jest (pieniądze, broń) przez zwolenników w Irlandii i wśród emigracji irlandzkiej w USA oraz przez rząd libijski (poparcie Libii wykryto dla lat 1985–1987). IRA zwalczana jest przez władze brytyjskie. Przez rząd irlandzki jest uznawana za organizację nielegalną.

które ostatecznie zmuszone zostały do poddania się. W roku 1937 rząd irlandzki ustanowił nową konstytucję, w której wyrażone były roszczenia do sześciu hrabstw Irlandii Północnej. W roku 1949 Irlandia opuściła Wspólnotę Brytyjską i utworzyła niezależne państwo – Republikę Irlandii.

III. Instytucjonalne formy reprezentacji interesów Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w Zjednoczonym Królestwie

Przeprowadzona powyżej historyczna analiza miejsca Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w Wielkiej Brytanii jest ściśle powiązana z niniejszą częścią pracy, której zadaniem jest omówienie w zarysie formy funkcjonowania tych krajów w ramach brytyjskiego systemu władzy przed dewolucją. Otóż kwestia ta jest poniekąd skomplikowana ze względu na wskazaną wyżej odmienność poszczególnych krajów¹²⁸. Oczywiście istniały także podobieństwa. Prędzej czy później wszystkie kraje były (i w dalszym ciągu są) reprezentowane w rządzie brytyjskim przez swojego ministra: sekretarza stanu do spraw odpowiednio: Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Każdy z tych krajów miał i ma reprezentację w Parlamencie Brytyjskim. Z ogólnej liczby 651 członków Izby Gmin 72 pochodzi ze Szkocji, 38 z Walii, a 18 z Irlandii Północnej¹²⁹. Warto zauważyć, że podane liczby są stosunkowo niewielkie gdy porównamy je z liczbą 524 deputowanych pochodzących z Anglii.

Szkocja poprzez unię z Anglią z 1707 roku uzyskała stabilizację i wzrost gospodarczy, co z kolei przyczyniło się do akceptacji unii w społeczeństwie szkockim. Powołany został urząd szkockiego sekretarza dla administrowania Szkocją, który jednakże funkcjonował tylko do rewolucji jakobińskiej w 1745 roku¹³⁰. W latach 1782–1885 ministrem odpowiedzialnym za sprawy szkockie był minister spraw wewnętrznych

^[128] A. Kobos, dz. cyt., Rozdział III, s. 13.

^[129] A. Zięba, *Parlament...*, dz. cyt., s. 12.

^[130] Jego funkcje przejął Lord Advocate.

Wielkiej Brytanii. W roku 1885, dzięki staraniom Lorda Rosebery, powołano Urząd Szkocki na czele którego stał Sekretarz ds. Szkocji¹³¹. W momencie powołania minister ten nie dysponował prawie żadnymi kompetencjami, ale z biegiem lat kolejne uprawnienia były mu przekazywane tak, że do roku 1960 sekretarz stanu ds. Szkocji zajmował się wszystkimi kwestiami dotyczącymi Szkocji i reprezentował je na forum rządu brytyjskiego¹³². W przeddzień dewolucji, w roku 1999, sekretarz stanu był odpowiedzialny za zakres tematów, jakie w przypadku Anglii obejmowały kompetencje dziesięciu ministerstw. Funkcje te wykonywane były przez następujące departamenty Urzędu Szkockiego: ds. rolnictwa, ds. środowiska i rybołówstwa, ds. rozwoju, ds. edukacji i przemysłu, ds. zdrowia, ds. spraw wewnętrznych. W ten sposób Urząd Szkocki stał się gałęzią rządu brytyjskiego administrującą wewnętrznymi sprawami kraju związkowego. Co więcej, sekretarz stanu ds. Szkocji zaczął być postrzegany jako „minister Szkocji” odpowiedzialny za wszystkie decyzje rządu brytyjskiego dotyczące tego podmiotu¹³³.

Rola sekretarza stanu ds. Szkocji jako członka rządu brytyjskiego była jednak ograniczona poprzez konwenans mówiący o kolegialnej odpowiedzialności Gabinetu. Sekretarz Stanu ds. Szkocji jako minister Szkotów nie mógł inicjować działań w interesie Szkocji, które nie byłyby w zgodzie z interesem Anglii. Działania takie powodowały opór ze strony innych ministrów, których kompetencje dotyczyły obszaru Anglii. Wobec powyższego nie było trudne przegłosowanie jednego ministra (ds. Szkocji) przez około 20 innych członków rządu. Tak więc faktyczne kompetencje ministra szkockiego ograniczane były do kwestii, które nie miały wpływu na sytuację innych regionów (np. sprawy dotyczące samorządu lokalnego)¹³⁴. Do roku 1980, przed wprowadzeniem formuły

[131] Rangę sekretarza stanu urząd sekretarza ds. Szkocji otrzymał w 1926 roku.

[132] Sekretarz szkocki zasiadał na posiedzeniach rządu od 1892 roku.

[133] Por. J.D.B. Mitchell, *The Causes and Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, London, 1965.

[134] J.M. Ross, *The Secretary of state for Scotland and the Scottish Office (Studies in Public Policy, nr 87)*, Strathclyde 1981, s. 9.

Barnetta¹³⁵ działalność sekretarza stanu w dużej mierze polegała na pozyskiwaniu funduszy dla Szkocji od rządu brytyjskiego. Wprowadzenie formuły Barnetta ograniczyło zakres jego działań, co przyczyniło się do spadku jego pozycji w rządzie brytyjskim. Funkcja sekretarza stanu przestała być też efektywna. Po pierwsze, podczas posiedzeń Parlamentu Brytyjskiego osoba pełniąca tę funkcję mogła przebywać w Szkocji (a więc w regionie, którego interesy reprezentowała) tylko przez pół tygodnia. W tym czasie sekretarz stanu musiał zająć się nadzorowaniem pracy Urzędu Szkockiego, spotkaniami z różnego rodzaju grupami interesów, załatwić sprawy związane z wykonywaniem funkcji posła do Parlamentu Brytyjskiego. Po drugie, zakres kompetencji sekretarza stanu ds. Szkocji był zbyt szeroki, co nadmiernie obciążało osobę pełniącą te funkcję. W efekcie wiele decyzji podejmowanych było przez urzędników. To z kolei prowadziło do braku kontroli rządu i Parlamentu Brytyjskiego nad podejmowaniem decyzji dotyczących Szkocji¹³⁶.

W roku 1954 Królewska Komisja ds. Szkockich (Royal Commission on Scottish Affairs – tzw. Komisja Balfoura) przedstawiła dwa kryteria

[135] Formuła Barnetta (zwana tak od jej twórcy, Lorda Joela Barnetta) jest używana w sektorze finansów publicznych w celu dostosowania planów wydatków dla trzech departamentów terytorialnych, tak aby odzwierciedlało to porównywalne plany wydatków w Anglii (lub, w przypadku Irlandii Północnej, Wielkiej Brytanii). Formuła w swej aktualnej formie była po raz pierwszy użyta w 1978 w kontekście przygotowań do dewolucji w Szkocji (która nie nastąpiła). Formuła Barnetta jest przykładem pozaustawowej zasady opartej o wzajemne zrozumienie stron, które ją stosują. Dlatego nigdy nie było jednego dokumentu opisującego szczegółowe funkcjonowanie tej formuły w Walii lub Szkocji. Formuła jest stosowana przy określaniu zasad finansowania budżetów dla Sekretarzy Stanu odpowiednio dla Szkocji i Walii (poza kwestiami rolnictwa, rybołówstwa i żywności i finansowania znacjonalizowanej gałęzi przemysłu). Formuła odnosi się do około 96% finansów Walii i Szkocji. Formuły używa się przy określaniu bloku finansowego dla poszczególnych Sekretarzy Stanu, którzy następnie mogą dowolnie rozdzielać środki w ramach swych kompetencji (po dewolucji funkcje rozdzielania środków przejęły zgromadzenia). Formuła Barnetta zależna jest od wielkości populacji w Anglii, Walii i Szkocji.

[136] W. Miller, *The End of British Politics? Scots and English Political Behaviour in the Seventies*, Oxford 1981, s. 10.

oceny efektywności zarządzania Szkocją. Pierwszym był wymóg „że mechanizm zarządzania Szkocją ma czynić zadość interesom szkockim w Szkocji”, drugim natomiast założenie, że szkockie potrzeby i tamtejszy punkt widzenia będą brane pod uwagę „na wszystkich etapach tworzenia i wykonywania władzy”¹³⁷. Pierwsze kryterium zostało spełnione w instytucji sekretarza stanu ds. Szkocji i przekazanych mu kompetencjach. Drugie kryterium zostało spełnione poprzez sposób organizacji pracy administracji rządowej, który zapewniał udział przedstawiciela Szkocji w każdej komisji czy Komitecie, którego prace mogły mieć wpływ na sytuację Szkocji, nawet wtedy, gdy dotyczyło to spraw spoza zakresu kompetencji sekretarza stanu ds. Szkocji.

Z powyższego wynika, że jeżeli chodzi o sprawowanie władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii, Szkocja traktowana była inaczej niż inne regiony¹³⁸. Podobnie, w Parlamencie Brytyjskim sprawami szkockimi zajmowano się w sposób odmienny. W Izbie Gmin powołano dwie komisje zajmujące się sprawami szkockimi. W 1957 roku utworzono pierwszą Stałą Komisję Szkocką (*Scottish Standing Committee*) w Izbie Gmin dla przeprowadzania szczegółowej kontroli projektów aktów prawnych dla Szkocji. Druga taka komisja została powołana w 1962 roku. Komisje liczą od 16 do 50 posłów, spośród których przynajmniej 16 musi pochodzić ze szkockich okręgów wyborczych. Jak w przypadku innych komisji w Izbie Gmin, jej skład odzwierciedla podział mandatów między partiami zasiadającymi w izbie niższej. Do 1987 roku tylko posłowie ze szkockich okręgów mogli być członkami komisji. Ale ze względu na fakt, że w wyborach z 1987 roku Partia Konserwatywna zdobyła tylko 11 mandatów „szkockich”¹³⁹, konieczny był udział posłów konserwatywnych z okręgów

[137] *Report of Royal Commission on Scottish Affairs*, Cmd. M9212, Rozdział 13, London 1954.

[138] Por. *The New Scottish Politics. The First Year of the Scottish Parliament and Beyond*, eds. G. Hassan, C. Warhurst, London 2000.

[139] W wyborach w 1987 roku w Wielkiej Brytanii zwyciężyła Partia Konserwatywna, jednak w Szkocji większość mandatów przypadła Partii Pracy.

wyborczych położonych na terenie Anglii, tak by zachowana była większość partii rządzącej.

Poza wskazanym systemem komisji istnieje tzw. Wielka Komisja Szkocka (Scottish Grand Committee) utworzona w 1894 roku dla rozpatrywania różnych aspektów szkockich interesów parlamentarnych. Od 1907 roku była ona permanentnym ciałem w parlamencie. W jej skład wchodzi każdorazowo wszyscy posłowie ze szkockich okręgów wyborczych. W tej komisji nie jest konieczne, by większość mandatów pozostawała w rękach partii rządzącej¹⁴⁰. Tak też było w latach 1979–1997, kiedy to władzę w Wielkiej Brytanii sprawowała Partia Konserwatywna. Wielka Komisja Szkocka często odbywa swoje posiedzenia na terenie Szkocji. Do jej kompetencji należy rozpatrywanie (debata) projektów ustaw dotyczących tego kraju w drugim i trzecim czytaniu. Ponadto komisja rozpatruje projekty ustawodawstwa delegowanego, może także kierować zapytania do sekretarza stanu ds. Szkocji. W praktyce komisja rozpatruje tylko niekontrowersyjne projekty ustaw, ponieważ wniosek o skierowanie projektu aktu prawnego pod obrady Wielkiej Komisji Szkockiej może być zablokowany przez 10 członków Izby Gmin¹⁴¹. Co więcej, Wielka Komisja Szkocka nie przeprowadza głosowań nad przyjęciem projektów aktów prawnych i nie ma prawa wydawania aktów prawnych. Jest bardziej forum dyskusyjnym niż ciałem kontrolnym.

W Izbie Gmin istnieje także Komisja Selekcyjna do Spraw Szkockich (Select Committee on Scottish Affairs), jako jedno z ciał powiązanych kompetencyjnie z działami administracji rządowej, powołane w 1979 roku w celu kontroli działania rządu. Kompetencje Komisji Selekcyjnej obejmują kontrolę wydatków, administracji i polityki prowadzonej przez Urząd Szkocki i organy administracji publicznej w tym podmiocie. Po roku 1987 konserwatywny rząd nie był w stanie zgromadzić wystarczającej liczby posłów z okręgów szkockich do udziału

^[140] C. Hanley, *History of Scotland*, London 1986, s. 195.

^[141] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 211.

w pracach tej komisji, przez co nie funkcjonowała ona do roku 1992, kiedy to wznowiła pracę w składzie 11 członków oraz przewodniczącego (z partii opozycyjnej).

Z powyższych ustaleń wynika więc, że sprawy szkockie podlegały już przed rozpoczęciem procesu dewolucji głównie posłom pochodzącym ze Szkocji, niemniej dewolucja przeniosła cały system do Edynburga, poddając go bezpośredniej kontroli wyborców¹⁴². Odrębność Szkocji jako całości politycznej przejawiała się zarówno na poziomie władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej, aczkolwiek specyfika ustroju konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa ograniczała samodzielność Szkocji w ramach unii. Tak jak zasada kolegialnej odpowiedzialności rządu w Wielkiej Brytanii ograniczała działalność sekretarza stanu ds. Szkocji jako ministra reprezentującego wyłącznie interesy szkockie, tak w Izbie Gmin praktyką parlamentarną było nieprzekazywanie projektów aktów prawnych o dużej wadze do komisji zajmujących się kwestiami szkockimi. Ponadto, co jest oczywiste, prawa uchwalane dla Szkocji musiały być uchwalone przez całą Izbę Gmin. Należy także wspomnieć, że chociaż Wielka Komisja Szkocka ma prawo kierować pytania do ministrów, to jednakże nie ma prawa zmieniać prowadzonej przez nich polityki¹⁴³. W Parlamencie Brytyjskim interesy szkockie były traktowane w zupełnie inny sposób niż sprawy ogólnopolskie, co znalazło odzwierciedlenie w odmiennym systemie prawnym, szkolnictwie i organizacji kościelnej. Stanowiło to również impuls w kierunku rozwoju własnej administracji rządowej Szkocji. Dwa czynniki były trudne do pogodzenia z brytyjskim systemem parlamentarnym. Były to: potrzeba legislacji odpowiadającej interesom szkockim oraz prowadzenie przez ministrów polityki zadowolającej reprezentantów szkockich. Legislacja dotycząca Szkocji była włączana do aktów

^[142] Więcej na ten temat w: J. Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, Oxford 2001.

^[143] G. Hassan, *A Guide to the Scottish Parliament. The Shape of Things to Come*, Edinburgh 1999, s. 123.

ogólnopaństwowych bez uwzględniania różnic oddzielających ten kraj od reszty państwa¹⁴⁴.

Dlatego z tego punktu widzenia dewolucja w Szkocji była konieczna. Mechanizmy zarządzania Szkocją były na niezadowalającym poziomie, a ich naprawa w ramach istniejącego ustroju Wielkiej Brytanii nie miałyby szans powodzenia¹⁴⁵.

W przypadku Walii, przekazywanie władzy w ręce jej mieszkańców nie jest procesem, który przebiegał tylko w latach 70. czy 90. Wzrost świadomości i tym samym chęci Walijszyków do samostanowienia należy obserwować także wraz z tworzeniem organów administracji w Walii¹⁴⁶. Mówimy tutaj o zjawisku tzw. dewolucji administracyjnej. Podczas gdy odrębność Szkocji była powszechnie uznana, czego wyrazem było powołanie sekretarza stanu ds. Szkocji, tak tworzenie instytucji władzy w Walii służyło bardziej interesom administracji centralnej w Londynie. Pierwszą instytucją powołaną do zajmowania się sprawami walijskimi był Departament Walii Ministerstwa ds. Edukacji (Welsh Department of the Board of Education) utworzony w roku 1907¹⁴⁷. Kolejną taką instytucją był utworzony na podstawie Ustawy o ubezpieczeniu narodowym (National Insurance Act) z 1911 roku urząd komisarzy ds. ubezpieczeń, a także Walijska Komisja Ubezpieczeniowa

[144] Por. D. Studiar, J.V. Waltman, *Dilemmas of Change in British Politics*, London 1984.

[145] Kolejne rządy inicjowały zmiany w ustaleniach konstytucyjnych w kwestii szkockiej. Uwidaczniało się to szczególnie w innym podejściu do rozwiązywania specyficznych spraw szkockich w ramach parlamentu Brytyjskiego, bez podejmowania jakichkolwiek prób dewolucji systemu, który prowadziłyby do powstania oddzielnego parlamentu szkockiego, np. właśnie w wyniku tych działań doszło do powołania komisji ds. Szkocji w latach 60., która stała się częścią departamentowego systemu komisji w 1979 roku. V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 118.

[146] O. Gay, *Wales and Devolution*, House of Commons Library Research Paper 97/60, London 1997, s. 16.

[147] P.J. Randall, *The Development of Administrative Decentralization in Wales, from the establishment of the Welsh Department of Education in 1907 to the creation of the post of Secretary of State for Wales in October 1964*, Cardiff 1969, s. 58.

(Welsh Insurance Commission) i Walijski Zarząd Zdrowia (Welsh Board of Health). Do zajmowania się kwestiami walijskimi ustanowiono także: w 1912 Komisarza ds. Rolnictwa dla Walii oraz Radę ds. Rolnictwa dla Walii, przekształcone w 1919 roku w Walijski Departament Ministerstwa Rolnictwa i Rybołówstwa¹⁴⁸. W 1940 roku Walijska Rada Zdrowia przejęła kompetencje w zakresie mieszkalnictwa, wody i lokalnych usług rządowych. Do 1945 roku 15 ministerstw brytyjskich miało swoje delegatury w Walii. W 1949 roku powołano Radę ds. Walii i Monmouthshire (the Council for Wales and Monmouthshire), której zadaniem było zapewnienie, by Rząd Brytyjski był odpowiednio informowany o wpływie jego działalności na życie mieszkańców Walii. (Rada opublikowała kilka memorandumów i działała do 1966 roku).

W efekcie dewolucji administracyjnej, do roku 1950 powstało 17 ośrodków zamiejscowych ministerstw brytyjskich¹⁴⁹. Oczywiście proces ten nie był podporządkowany żadnemu planowi, poszczególne działania dyktowane były powodami zupełnie pragmatycznymi, a zakres decentralizacji różnił się w zależności od konkretnego ministerstwa, co powodowało, że zarządzanie Walią było mało efektywne.

Dlatego podjęto próby ustanowienia stanowiska ministra ds. Walii. W roku 1951 Winston Churchill ustanowił Sir Davida Maxwell Fyfe, Ministra Spraw Wewnętrznych, Pierwszym Ministrem ds. Walii. Był on odpowiedzialny za realizację polityki rządu w Walii, ale nie został wyposażony w kompetencje wykonawcze i obsługujący go urząd, co czyniło jego działania mało skutecznymi, zwłaszcza że był dodatkowo posłem z angielskiego okręgu wyborczego.

Przełomowym wydarzeniem było utworzenie Urzędu Walijskiego w 1964 roku¹⁵⁰. Na początku jego kompetencje obejmowały te należące do Ministerstwa Mieszkalnictwa i Samorządu Lokalnego i Ministerstwa Transportu, a więc planowanie przestrzenne, mieszkalnictwo,

[148] Tamże, s. 101.

[149] B.W. Hogwood, M. Keating, *Regional Government in England*, Oxford 1982, s. 211.

[150] Jako pierwszy funkcję tę sprawował James Griffiths.

wody, kanalizacja, planowanie gospodarcze i drogi. Ponadto sekretarz stanu stojący na czele Urzędu był uprawniony do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem polityki narodowej przez Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, Departament Edukacji i Nauki, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Transportu, Radę Handlu i Ministerstwo Pracy¹⁵¹. Do 1973 roku Urząd Walijski przejął bezpośrednią odpowiedzialność za służbę zdrowia, leśnictwo i rolnictwo (przy współpracy z Ministerstwem Rolnictwa), starożytnie zabytki, turystykę, opiekę nad dziećmi, edukację na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym oraz finansowanie Walijskiego Muzeum Narodowego i Biblioteki Narodowej. Dalszy rozwój nastąpił w latach 70., gdy Urząd Walijski przejął odpowiedzialność za Program Urbanizacyjny, pozauniwersyteckie ośrodki edukacji wyższej, Komisje Usług Siły Roboczej (Manpower Service Commission) i biblioteki publiczne. Jedne z głównych zmian funkcjonowania urzędu nastąpiły w latach 90., kiedy to Urząd Walijski przejął odpowiedzialność za Rady Szkolenia i Przedsiębiorczości (Training and Enterprise Council) i Walijską Radę Sztuki (the Welsh Arts Council). Tak więc kompetencje Urzędu były w dalszym ciągu rozszerzane, aż osiągnęły zakres podobny do tego, jaki miał Sekretarz Stanu ds. Szkocji¹⁵².

Bezpośrednio przed rozpoczęciem procesu dewolucji w latach 90. podział kompetencji w kwestiach walijskich był dość skomplikowany. Rząd brytyjski odpowiadał za następujące dziedziny: obronę i bezpieczeństwo narodowe, sprawy zagraniczne, politykę gospodarczą, politykę monetarną, podatki, transport powietrzny i morski, prawo karne, policja, więziennictwo, bezpieczeństwo pożarowe, prawo cywilne, sądownictwo, opiekę społeczną, radio i telewizję. Z kolei Urząd Walijski odpowiadał za surowce naturalne, rozwój gospodarczy, drogi i transport, samorząd lokalny (który realizował swoje zadania w zakresie rozwój gospodarczego, dróg i komunikacji publicznej, mieszkalnictwa, edukacji, opieki

[151] HC Deb. vol. 702 19/11/64 c. 624.

[152] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 160.

społecznej, planowania przestrzennego, gospodarki odpadami), służbę zdrowia, język walijski, kulturę i sztukę¹⁵³. We wspólnej kompetencji rządu brytyjskiego i Urzędu Walijskiego pozostawały sprawy europejskie, rolnictwo, przemysł, zatrudnienie oraz ochrona środowiska.

W Parlamencie Brytyjskim istnieje Wielka Komisja Walijska (Welsh Grand Committee), analogiczna do szkockiego odpowiednika, obradująca w składzie 38 posłów z okręgów walijskich z delegowanymi 5 posłami dodatkowymi spoza Walii. W Izbie Gmin istnieje także Komisja Selekcyjna do Spraw Walijskich (Select Committee on Welsh Affairs), jako jedna z komisji powiązanych kompetencyjnie z działami administracji rządowej. Uprawnienia Komisji Selekcyjnej obejmują kontrolę wydatków, administracji i polityki prowadzonej przez Urząd Walijski i organy administracji publicznej w Walii.

W tym miejscu warto wspomnieć o sposobie finansowania działalności zarówno Urzędu Szkockiego, jak i Urzędu Walijskiego. W obu przypadkach pochodzi ono ze Skarbu Państwa. Do 1978 roku wysokość finansowania była negocjowana jak budżet każdego ministerstwa. Następnie zaczęto stosować formułę Barnetta, według której dzielono jakikolwiek wzrost lub spadek wydatków terytorialnych w proporcji 5:10:85 odpowiednio dla Walii, Szkocji, Anglii. W 1992 roku formułę zweryfikowano tak, aby uwzględniała ona zmniejszający się udział populacji Szkocji i odtąd proporcje wyglądały następująco 5,12 (dla Walii), 9,06 (dla Szkocji), 85 (dla Anglii). W ramach funduszy przeznaczonych dla Walii sekretarz stanu decyduje o dystrybucji środków na drogi, zdrowie, mieszkalnictwo i inne obszary kompetencji. sekretarz stanu jest także odpowiedzialny za finanse samorządu lokalnego w Walii, włączając w to działanie podatku gminnego i stawek wewnętrznych. Sekretarz Stanu decyduje także o poziomie i dystrybucji dotacji z rządu centralnego do samorządu lokalnego¹⁵⁴.

[153] Więcej na ten temat w: M. Keating, *Whatever Happened to Regional Government?*, „Local Government Studies” 1985, vol. 11, issue 6.

[154] J.J.C. Short, D. Nicholas, *Money Flows Into and Out of the United Kingdom Regions*, London 1980, s. 78.

Formuła Barnetta jest używana także dla określenia poziomu finansowania władz Irlandii Północnej. I tak w okresie przed dewolucją Irlandia Północna otrzymywała 2,87% sumy przeznaczonej na poszczególne wydatki w całej Wielkiej Brytanii¹⁵⁵.

Irlandia Północna w latach 1921–1972 miała dość szeroką autonomię, czyli wspomnianą wcześniej zasadę tzw. rządów krajowych (Home Rule). Idea rządów krajowych postulowana była już w latach 1870–1918. Ruch na rzecz Home Rule (zainicjowany przez I. Butta, w latach 1879–1890 kierowany przez Ch.S. Parnella), działając metodami parlamentarnymi, dążył do zastąpienia unii brytyjsko-irlandzkiej z 1800 roku federacją (powołanie parlamentu i rządu irlandzkiego oraz powierzenie im irlandzkich spraw wewnętrznych) i doprowadził do wniesienia przez przywódcę brytyjskich liberałów, W.E. Gladstone'a, projektu Home Rule do parlamentu (lata 1886 i 1893). Dwukrotne odrzucenie projektu (przez konserwatystów i unionistów) oraz rozłam w ruchu (lata 1890–1900) stały się przyczyną osłabienia jego wpływów (przy równoczesnej radykalizacji społeczeństwa irlandzkiego). Kolejny projekt Home Rule, przedłożony w roku 1912 przez brytyjski rząd liberalny, wobec oporu północnoirlandzkich protestantów został uchwalony dopiero po wybuchu I wojny światowej w 1914 roku (przy jednoczesnym odroczeniu jego wejścia w życie do zakończenia wojny). W 1918 nastąpiła całkowita porażka irlandzkich zwolenników Home Rule w konfrontacji wyborczej z organizacją niepodległościową Sinn Féin. Jednakże rząd brytyjski dostrzegał potrzebę wprowadzenia systemu rządów krajowych, ale tylko w pewnym zakresie, ze względu na fakt, że spotykało się to z opozycją protestancką, która działała na rzecz pozostania Irlandii Północnej w Wielkiej Brytanii. Dlatego też Parlament Brytyjski w roku 1920 uchwalił Ustawę o formie rządów w Irlandii (The Government of Ireland Act 1920), która pomyślana była jako ustawa konstytucyjna dla całej Irlandii.

^[155] R. Twigger, *The Barnett Formula, House of Commons Library Research Paper 98/8*, London 1998, s. 20.

Ustawa przewidywała utworzenie parlamentu i rządu dla sześciu hrabstw Irlandii Północnej i oddzielnego parlamentu dla pozostałych 26 hrabstw. Oba parlamenty zostały wyposażone w kompetencje stanowienia prawa w zakresie pokoju, porządku i rządów lokalnych. Oba organy przedstawicielskie były podległe Parlamentowi Brytyjskiemu w Westminster¹⁵⁶. Wspólny miał być Najwyższy Sąd Apelacyjny z możliwością odwołania do Izby Lordów i Rada Irlandii złożona z 20 przedstawicieli z parlamentów irlandzkich, północnego i południowego¹⁵⁷. Zamierzeniem było późniejsze przekształcenie się tej Rady w jeden wspólny dla całej Irlandii parlament. Rada nigdy nie rozpoczęła pracy, natomiast Sąd Apelacyjny został rozwiązany po kilku miesiącach.

Ponadto ustawa z 1920 roku zredukowała irlandzką reprezentację w Westminster ze 105 posłów do 46 (13 z sześciu hrabstw Irlandii Północnej – liczba została zredukowana do 12 po zlikwidowaniu tzw. miejsc uniwersyteckich w Representation of the People Act z 1948 roku). Postanowienia te stworzyły podstawy dla ciągłej reprezentacji obu części Irlandii w Westminster¹⁵⁸. Do dnia dzisiejszego w Parlamencie Brytyjskim istnieje Wielka Komisja ds. Irlandii Północnej (Northern Ireland Committee).

Jednakże, kiedy traktat angielsko-irlandzki z roku 1921 ogłosił Irlandię niepodległym państwem na prawach Dominium i kiedy północna Irlandia czyli Ulster skorzystała z odnośnych klauzul traktatu i zgłosiła swoją wolę pozostania w ramach królestwa Wielkiej Brytanii, Ustawę

[156] R. Rose, *Politics in England: An Interpretation for the 1980s*, London 1980.

[157] V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, dz. cyt., s. 235.

[158] Reprezentacja ta była wyraźnie niesprawiedliwa i nieproporcjonalna w stosunku do liczby ludności (Irlandia powinna mieć 64 posłów). Ta dyskryminacja potwierdzana przez kolejne akty prawne wywoływała napięcie, które wzrastało aż do lat 70. W 1977 roku powołano Konferencję Prawa Wyborczego. W lutym 1978 roku konferencja zaproponowała zwiększenie liczby okręgów do 17, co stało się prawem w 1979 roku (Redistribution of Seats Act), potwierdzonym przez Parliamentary Constituencies Act z 1986 roku. W 1997 zwiększono liczbę reprezentantów Irlandii Północnej do 18.

o formie rządów w Irlandii zmodyfikowano¹⁵⁹ (m.in. poprzez utworzenie urzędu Gubernatora oraz Tajnej Rady Irlandii Północnej), tak by stanowiła ona podstawy rządów w Irlandii Północnej. Tak więc Irlandia Północna w okresie 1920–1972 posiadała swoistą konstytucję pisaną¹⁶⁰.

Ustawa określała ustrój wewnętrzny prowincji oraz rozdział władz pomiędzy Westminsterem a Parlamentem północnoirlandzkim – Stormontem. System władzy w Ulsterze przypominać miał model westminsterski. Władza centralna reprezentowana była przez Lorda Namiestnika (później Gubernatora), który był przedstawicielem Korony. Ciałem ustawodawczym był dwuizbowy Parlament północnoirlandzki (Stormont). Izbę niższą stanowiła Izba Gmin, a izbę wyższą Senat. Jego funkcjonowanie oparte było na modelu westminsterskim¹⁶¹. Polityczna pozycja Stormontu w okresie półwiecza autonomii nie była szczególnie mocna. Posiadający identyczną jak Izba Gmin kompozycję partyjną Senat nie stanowił samodzielnego centrum decyzyjnego. W zakresie władzy wykonawczej Ustawa z 1920 roku przewidywała utworzenie resortów z ministrami na czele. Ministrowie tworzyli Komitet Wykonawczy (Executive Committee of Northern Ireland) służący radą i pomocą Gubernatorowi – odpowiednik brytyjskiego Gabinetu. W 1921 roku w skład rządu wchodziło zaledwie siedmiu członków, ale już w 1971 roku było ich piętnastu. Członek gabinetu był jednocześnie posłem do Stormontu. Od 1944 roku w skład gabinetu wchodził również przewodniczący Senatowi, a w 1966 roku utworzono urząd Ministra i Leadera Izby Gmin z członkostwem w gabinecie¹⁶².

Ustawa z 1920 roku przyznała Stormontowi kompetencje w zakresie stanowienia prawa we wszystkich sprawach dotyczących pokoju, porządku i dobrych rządów w Irlandii Północnej. Ustawa przewidywała

[159] Ustawę o formie rządów w Irlandii zmodyfikowano ustawą o zmianie przepisów związanych z utworzeniem Wolnego Państwa Irlandzkiego z 1922 roku (The Irish Free State – Consequential Provisions Act 1922).

[160] A. Kobos, dz. cyt., Rozdział IV, s. 7.

[161] M. Wallace, *Northern Ireland: 50 Years of Self-Government*, Newton Abbot 1971, s. 86.

[162] Por. R. Rose, I. McAllister, *United Kingdom Facts*, London 1980.

jednocześnie dwa rodzaje ograniczeń. Dotyczyły one spraw zarezerwowanych (reserved matters) i spraw wyłączonych (excepted matters), które pozostawały poza uprawnieniami Stormontu¹⁶³.

Sprawy zarezerwowane obejmowały usługi pocztowe, wydawanie znaczków, niektóre rodzaje podatków i oszczędności bankowych, zakup ziemi, usługi notarialne i organizację oraz kompetencje Sądu Najwyższego Irlandii Północnej.

Sprawy wyłączone obejmowały tę grupę działań, które dotyczyły Zjednoczonego Królestwa jako całości, to jest Korony, sił zbrojnych, stosunków zagranicznych, handlu zagranicznego, naturalizacji, bicia monety, nawigacji oraz systemu miar i wag.

We wszystkich pozostałych sprawach istniało domniemanie kompetencji dla władz Ulsteru. Ustawa potwierdzała jednakże zasadę supremacji Westminsteru nad Stormontem. Parlament Brytyjski jako twórca Ustawy z 1920 roku zachował prawo do jej zmiany, zniesienia lub zawieszania. Jednocześnie Parlament północnoirlandzki, który miał prawo do zmiany porządku prawnego tworzonego przez parlament w Londynie, pozbawiony został możliwości dokonywania zmian w tekście Ustawy z 1920 roku¹⁶⁴. Jak zauważa A. Kobos:

z punktu widzenia władz w Ulsterze konstytucja prowincji miała charakter sztywny, natomiast z punktu widzenia władz centralnych była elastyczna. Zwierzchność Westminsteru nie implikowała jednak zwierzchności Whitehallu nad egzekutywą prowincji¹⁶⁵.

W kwestiach finansowych Ustawa z 1920 roku stwarzała możliwość nakładania przez Stormont na obywateli Irlandii Północnej niektórych

[163] Więcej na ten temat w: M. Wallace, *Home Rule in Northern Ireland, Anomalies of Devolution*, „Northern Ireland Legal Quarterly”, June 1967.

[164] D. Watt, *The Constitution of Northern Ireland: Problems and Prospects*, London 1981, s. 45.

[165] A. Kobos, dz. cyt., Rozdział IV, s. 14–15.

podatków i pobierania pewnych opłat (np. za dzierżawę gruntów), ale także przede wszystkim możliwość partycypowania w korzyściach z podatków ogólnokrajowych (np. podatku dochodowego, podatku od sprzedaży), które pozostawały w prowincji, w wysokości proporcjonalnej do ilości podatników. Jednakże sumy te nie wystarczały do pokrycia potrzeb finansowych tego regionu, co spowodowało konieczność subsydiowania prowincji przez rząd brytyjski¹⁶⁶.

Jednakże parlament i rząd kierowany przez protestanckich unionistów, czyli zwolenników ścisłego związku z Wielką Brytanią, nie okazał się być idealnym rozwiązaniem dla Irlandii Północnej. Dyskryminacja polityczna, ekonomiczna, socjalna i oświatowa mniejszości katolickiej powodowała trwały stan napięcia¹⁶⁷. W drugiej połowie lat 60. katolickie Stowarzyszenie Praw Obywatelskich (CRA, założone w 1966) nasiliło pokojową kampanię na rzecz zrównania praw cywilnych i ekonomicznych. W latach 1968–1969 demonstracje w Londonderry i Belfaście wywołały agresywną reakcję północnoirlandzkiej policji i protestanckich ekstremistów, powodując wybuch ostrego konfliktu narodowego, religijnego i ekonomicznego (walki uliczne, akty sabotażu). W roku 1969 rząd brytyjski wprowadził do Irlandii Północnej regularne oddziały wojskowe. W tym okresie uaktywniły się ugrupowania terrorystyczne: katolicka Irlandzka Armia Republikańska (IRA, zwłaszcza IRA Tymczasowa) oraz protestanckie Siły Ochotnicze Ulsteru (UVF) i Bojownicy o Wolność Ulsteru (UFF). Fiaskiem kończyły się wysiłki załagodzenia konfliktu¹⁶⁸.

Ze względu na powyższe przyczyny rząd brytyjski zdecydował się na zmianę zasad administrowania Irlandią Północną. Ustawa o przejęciu bezpośredniego zarządzania Irlandią Północną przez rząd brytyjski

[166] Przykładowo z budżetu Irlandii Północnej na lata 1971–1972, wynoszącego 426 mln funtów szterlingów, 352 mln pochodziły z wpływów podatkowych, a 74 mln z subsydiów rządu centralnego; za A. Kobos, dz. cyt., Rozdział IV, s. 17.

[167] R. Hazell, B. O'Leary, *A Rolling Programme of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union?* [w:] R. Hazell, *Constitutional Futures...*, dz. cyt., s. 28.

[168] Więcej na ten temat w: H. Calvert, *Constitutional Law in Northern Ireland: A Study in Regional Government*, London–Belfast 1968.

(tzw. Direct rule) została uchwalona przez Izbę Gmin w dniu 30 marca 1972 roku¹⁶⁹. Ustawa rozwiązała rząd prowincjonalny w Irlandii Północnej, utrzymując przy tym całą strukturę lokalnej administracji w prowincji, która miała podlegać sekretarzowi stanu ds. Irlandii Północnej (Secretary of State for Northern Ireland). Jako pierwszy stanowisko to objął ówczesny lider Izby Gmin, William Whitelaw. Przejęcie władzy przez rząd brytyjski polegało jedynie na zawieszeniu dotychczasowych władz centralnych w Irlandii Północnej, z drugiej strony, jak zaznaczono, cały aparat władz lokalnych pozostał niezmienny, co oznaczało utrzymanie wpływów w prowincji przez Partię Unionistyczną. Ustawa przewidywała ponadto powołanie Komisji Konsultacyjnej (tzw. Northern Ireland Advisory Commission), w skład której wejść mieli przedstawiciele wszystkich ugrupowań i orientacji politycznych, z wyjątkiem IRA. Organ ten miał posiadać wyłącznie uprawnienia doradcze wobec sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej, w którego rękach spoczywać miała odpowiedzialność za decyzje wykonawcze.

IV. Dewolucja jako element reformy konstytucyjnej rządu Tony'ego Blaira

Proces dewolucji jest częścią większego planu reformy konstytucyjnej w Wielkiej Brytanii, który znalazł się w programie wyborczym Partii Pracy przed wyborami w 1997 roku. W tym właśnie roku rząd Tony'ego Blaira, rozpoczynając realizację programu reform ustrojowych, przedstawił zakres planowanych zmian¹⁷⁰. Obejmowały one utworzenie

[169] B.K. Winetrobe, *The Northern Ireland Bill: Some Legislative and Operational Aspects of the Assembly*, House of Commons Research Paper 98/77, London 1998, s. 8.

[170] Więcej informacji na temat planów reformy konstytucyjnej znajduje się w poniższych źródłach:
Tony Blair: *Blair on the Constitution* (The Economist, 14 September 1996); Labour Party: *New Politics, New Britain – Restoring trust in the way we are governed* (September 1996); Labour Party: *New Labour, New Life for Britain*

autonomicznych organów przedstawicielskich w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Ponadto w ramach reformy konstytucyjnej rząd brytyjski umieścił także reformę Izby Lordów, uchwalenie ustawy o prawach człowieka, ustawy o kontroli finansowania partii politycznych, ustawę o wolności informacji, reformę systemu wyborczego, reformę samorządu lokalnego, reformę systemu władzy nad Londynem. Od strony organizacyjnej za realizację reformy odpowiedzialnych było w sumie siedem ministerstw rządu wielkiej Brytanii, odpowiednio:

- Dewolucja w Szkocji – Urząd Szkocki;
- Dewolucja w Walii – Urząd Walijski;
- Dewolucja w Irlandii Północnej – Urząd ds. Irlandii Północnej;
- Ustawa o prawach człowieka – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
- Reforma Izby Lordów – Kancelaria Premiera;
- Kontrola finansowania partii politycznych – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
- Reforma systemu wyborczego – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
- Wolność informacji – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (wcześniej Kancelaria Premiera);
- Reforma samorządu lokalnego – Ministerstwo Środowiska, Transportu i Regionów;
- Reforma władzy dla Londynu – Ministerstwo Środowiska, Transportu i Regionów;
- Władze regionalne w Anglii – Ministerstwo Środowiska, Transportu i Regionów.

(Road to the Manifesto, September 1996); Tony Blair, *John Smith Memorial Lecture* (February 1996); Labour Party, *A New Agenda for Democracy* (September 1993); John Smith MP, *A Citizen's Democracy* (March 1993); Labour Party, *Meet the Challenge, Make the Change. Final Report of Labour's Policy Review for the 1990s* (1991).

W celu koordynacji realizacji programu rządowego w jego strukturach stworzono pięć nowych Komitetów Gabinetowych, którym przewodniczył Lord Kanclerz:

- I. Komitet ds. Polityki Reformy Konstytucyjnej
- II. Komitet ds. Dewolucji w Szkocji, Walii i regionów angielskich
- III. Komitet ds. Inkorporacji Europejskiej Kart Praw Człowieka
- IV. Komitet ds. Wolności Informacji
- V. Komitet ds. Londynu

W 1998 roku dodano szósty Komitet ds. Reformy Izby Lordów. Powołanie sześciu nowych komitetów (obok istniejących 24), świadczy o zaangażowaniu rządu brytyjskiego w przeprowadzenie reformy konstytucyjnej. Wynik tego zaangażowania można było zaobserwować poprzez liczbę aktów prawnych jaka została uchwalona przez nowo wybrany Parlament Brytyjski. Były to m.in.: Ustawa o referendum w Szkocji i Walii, Ustawa o Rządzie Walii, Ustawa Szkocka, Ustawa o Irlandii Północnej, Ustawa o wyborach w Irlandii Północnej, Ustawa o Regionalnych Agencjach Rozwoju, Ustawa o prawach człowieka, Ustawa o rejestracji partii politycznych, Ustawa o referendum w sprawie władzy w Londynie, Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego, Ustawa o władzy w Londynie, Ustawa o samorządzie lokalnym, Ustawa o wolności informacji, Ustawa o partiach politycznych, wyborach i referendach, Ustawa o dyskwalifikacji.

Proces dewolucji został więc wpasowany w program reform konstytucyjnych¹⁷¹, mimo że utworzenie organów przedstawicielskich w Szkocji, Walii i Irlandii było potrzebą, która wynikła z szeregu różnorodnych przyczyn. Jednakże to wpasowanie dewolucji w ogólny program reformy konstytucyjnej świadczyło o tym, że rząd brytyjski zamierzał utrzymać unitarną strukturę państwa. Jednakże by państwo o tak obszernym terytorium i wewnętrznej złożoności mogło być skutecznie zarządzane, konieczna był reforma, która zwiększyłaby sprawność funkcjonowania państwa. Patrząc z tej strony, utworzenie organów przedstawicielskich

^[171] Szerzej na temat reformy konstytucyjnej: D. Oliver, dz. cyt.

w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej było tylko zmianą systemu zarządzania tymi regionami¹⁷². Oczywiście problem nie jest tak prosty, ponieważ, jak już wspomniano, zmiany, które nastąpiły, były wynikiem wieloletnich dążeń narodów szkockiego, walijskiego i irlandzkiego.

Analiza, którą przedstawiono poniżej, ma za zadanie scharakteryzowanie rozwiązań dewolucyjnych w poszczególnych regionach, ponieważ ze względu na ich odmienny charakter historyczny, kulturowy, gospodarczy, polityczny i społeczny nie mogą one być potraktowane w tej pracy jednakowo. Zresztą rząd brytyjski przyjął inną drogę postępowania wobec każdego z rzeczonych regionów, co można będzie zaobserwować po rodzaju wprowadzonych w nich rozwiązań. Ogólnym celem tej analizy jest pokazanie efektywności systemu, który został zaimplementowany poprzez przeniesienie części uprawnień władczych na szczebel regionalny i utrzymanie pewnych kluczowych kompetencji w rękach rządu centralnego. Zdaniem autora proces dewolucji nie spowodował zagrożenia niezależnienia się poszczególnych regionów, ani też wzrostu dążeń do uzyskania przez Szkocję, Walię i Irlandię Północną niepodległości. Wręcz przeciwnie, proces regionalizacji spowodował wzmocnienie państwa brytyjskiego dzięki lepszej formie rządów. Co więcej proces ten był konieczny dla utrzymania jedności państwa, ponieważ skutecznie wyhamował odśrodkowe tendencje separatystyczne w poszczególnych regionach. To wszystko, zdaniem autora, obrazuje skuteczność procesu w formie w jakiej został on przeprowadzony, tzn. w sposób asymetryczny i w państwie unitarnym. W Wielkiej Brytanii, w celu osiągnięcia zamierzonego efektu, nie była konieczna zmiana struktury państwa z unitarnej na federalną. Ponadto nie było konieczne przekazanie takiego samego zakresu uprawnień wszystkim regionom, jak również zastosowanie identycznej formy ustrojowej.

W ostatniej części pracy autor dokonał próby oceny skutków funkcjonowania nowego systemu ustrojowego w Wielkiej Brytanii

^[172] Por. H.T. Dickinson, M. Lynch, *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*, East Linton 2000.

od roku 1999, zarówno dla poszczególnych regionów Wielkiej Brytanii (także Anglii) jak i dla państwa brytyjskiego w ogólności, w tym dla jego formy konstytucyjnej.

Rozdział III | Dewolucja w Szkocji

Autor zdecydował się opisać dewolucję w pierwszej kolejności w Szkocji, ponieważ zakres procesu zmian w przypadku tego regionu wydaje się (w dużym uproszczeniu) modelem, z którego czerpano podczas konstruowania systemu ustrojowego w Walii i Irlandii Północnej. Dość szeroki zakres kompetencji przyznany Parlamentowi Szkockiemu jest wyraźnie oddzielony od uprawnień Parlamentu i rządu w Londynie. Ze względu na zbrojny kontekst przemian w Irlandii Północnej i ograniczoną dewolucję w przypadku Walii, Szkocja jest typowym przykładem działania mechanizmów, które z jednej strony pozwalają na samodzielność regionu, ale z drugiej – zabezpieczają interes brytyjski w Zjednoczonym Królestwie. Jak zobaczymy poniżej, to rozdzielenie uprawnień przy jednoczesnym zachowaniu wpływu Szkotów na politykę Zjednoczonego Królestwa jako całości (poprzez zachowanie mandatów szkockich w Parlamencie Brytyjskim) zostało zaakceptowane przez społeczeństwa poszczególnych regionów i jest czynnikiem, który paradoksalnie jednoczy Wielką Brytanię. Jak wspomniano, zastosowany model dewolucji jest inny niż w przypadku Walii czy Irlandii Północnej. Różny też jest zakres uprawnień przekazanych poszczególnym regionom ze względu chociażby na ich tradycje ustrojową lub miejsce w unii brytyjskiej. Na przykładzie szkockim widać, że asymetria przekazanych prerogatyw odpowiada strukturze konstytucyjnej Wielkiej Brytanii. Dążenie do równomiernego przekazania uprawnień i tym samym zmierzanie ku

systemowi federalnemu zaburzyłoby w zasadzie trudny do określenia „naturalny porządek”. W końcu trzeba stwierdzić, że przekazanie władzy tym, których problemów ona dotyczy, uczyniło system konstytucyjno-administracyjny w Szkocji efektywniejszym, a dzięki przejściu pewnych rozwiązań z systemu brytyjskiego system w Szkocji jest klarowny dla pozostałych mieszkańców Zjednoczonego Królestwa.

I. Rozwój parlamentaryzmu szkockiego

Do końca XVII wieku Szkocja posiadała własne, bogate tradycje parlamentarne¹. Ostatnim okresem istnienia starego szkockiego parlamentu był czas od Chwalebnej Rewolucji (Glorious Revolution) w 1689 roku aż do podpisania Unii z Anglią w 1707 roku. W efekcie rewolucji król Jakub VII abdykował, a tron przeszedł w ręce Wilhelma II i jego żony Marii II. Przed 1689 rokiem jedynym elementem wspólnym dla Anglii i Szkocji była monarchia. Chwalebna Rewolucja dała początek współpracy pomiędzy rządami tych państw. Był to pierwszy krok na drodze ku ustanowieniu unii, ale stało się ono możliwe, dzięki wielu czynnikom zarówno ekonomicznym, jak i konstytucyjnym, dopiero po 1700 roku².

Główną kwestią konstytucyjną, która się wówczas pojawiła, była sprawa sukcesji tronu szkockiego³. Od 1603 roku Anglia i Szkocja były zjednoczone w osobie jednego monarchy, chociaż Szkocja po egzekucji Karola I próbowała różnych dróg do zmiany tego stanu rzeczy i dwie oddzielne monarchie mogłyby istnieć obok siebie tak długo, jak istniały dwa oddzielne parlamenty stanowiące prawo w kwestii sukcesji.

[1] Więcej na ten temat w: A. Marr, *The Battle for Scotland*, London 1995; M. Lynch, *Scotland. A New History*, London 1991; J.D. Mackie, *A History of Scotland*, London 1991; P. Lynch, *Scottish Government and Politics. An Introduction*, Edinburgh 2001; S. Zabieglík, *Zarys historii Szkocji do końca XVIII wieku*, Gdańsk 1993.

[2] Por. S. Zabieglík, *Historia Szkocji*, Gdańsk 2000.

[3] Tamże, s. 167.

Wilhelm z Marią nie posiadali potomstwa. Panująca po nich królowa Anna również nie pozostawiła następcy. Ta sytuacja spowodowała, że uważano za konieczne ustalenie spójnej linii dziedziczenia, zanim kryzys faktycznie nastąpi. Anna nie rozwinęła, w przeciwieństwie do Wilhelma, dobrych powiązań i współpracy ze Szkocją. Nie było więc gwarancji, że niezależna Szkocja zechce przekazać sukcesję dynastii hanowerskiej skoliigaconej z Anną.

W omawianym okresie ulegała zmianie również sytuacja ekonomiczna Szkocji osłabionej po nieurodzajach w 1690 roku. Ponadto zaistniał w tamtym czasie konflikt gospodarczy pomiędzy Anglią i Szkocją⁴. Plan Dariena dotyczący utworzenia szkockiej kompanii handlowej na terytoriach kolonialnych doprowadził do rywalizacji z Kompanią Wschodnioindyjską, popieraną przez rząd angielski. Kompania Wschodnioindyjska odmówiła sprzedaży zapasów drugiej ekspedycji Dariena w 1700 roku, co było przyczyną upadku tej wyprawy i zarazem utraty jednej czwartej szkockich dochodów. Dodatkowo Szkocja już wtedy była zależna od gospodarczych stosunków z Anglią, ponieważ to właśnie ona była jej głównym partnerem. Wszystko to przemawiało za zawiązaniem unii z Anglią, która wykreowałaby największy rynek handlowy w osiemnastowiecznej Europie. To, że kwestie ekonomiczne przeważały, widoczne było w Traktacie o Unii, w którym 25 artykułów poświęconych było materii ekonomicznej, podczas gdy kwestie konstytucyjne pozostały nierozwiązane⁵.

W celu przygotowania traktatu unijnego rządy obu państw powołały specjalnych komisarzy, którzy, pracując w oddzielnych grupach, komunikowali się jedynie pisemnie. Po ustaleniu postanowień traktatu rozpoczął on swoją drogę ustawodawczą w parlamencie szkockim w październiku 1706 roku. W styczniu 1707 został on zatwierdzony

^[4] Por. B. Lenman, *An Economic History of Modern Scotland 1660–1976*, Glasgow 1975.

^[5] S. Zabieglík, *Zarys historii Szkocji...*, dz. cyt., s. 102.

i wysłany z kolei do parlamentu angielskiego, gdzie został ratyfikowany w marcu 1707 roku⁶.

Na mocy owego traktatu Szkocja i Anglia zostały połączone w jedno królestwo osobą władcy, sukcesją, równymi prawami ekonomicznymi i wspólnym rynkiem. Niektóre instytucje szkockie, takie jak system prawny, odrębność kościoła czy organizacja miast, mogły pozostać niezmienione, inne natomiast, np. Wielka Pieczęć, miały zostać upodobnione do angielskich odpowiedników⁷.

Traktat o Unii zlikwidował Parlament Szkocki jako nieprzydatny dla angielskiej dominacji. Utworzono Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii z jednym władcą (unia personalna) gdzie Szkoci i Anglicy mieli mieć równe prawa⁸. Jednakże historia parlamentaryzmu w Szkocji to coś więcej niż okres, który zakończył się w 1707 roku, a także więcej niż utworzenie obecnego Parlamentu Szkockiego. Okres pomiędzy rokiem 1707 a 1999 to prawie trzysta lat udziału reprezentacji szkockiej w Parlamencie Westminsterskim.

Po zawarciu traktatu unijnego z Anglią jej reprezentacja w nowym, liczącym 558 członków parlamencie, pozostała niezmieniona. Szkocja miała prawo wysłać 16 parów do Izby Lordów i 45 posłów do Izby Gmin. Widać więc wyraźnie, że przedstawicielstwo szkockie zostało znacznie uszczuplone. Przez cały wiek XVIII reprezentacja tego regionu zdominowana była przez wielkich posiadaczy ziemskich, co w niewielkim stopniu odzwierciedlało strukturę tamtejszego społeczeństwa⁹.

Jako członek Zjednoczonego Królestwa Szkocja rozpoczęła proces demokratyzacji systemu politycznego w wieku XIX i XX¹⁰.

[6] *Tekst Traktatu o Unii ze Szkocją [w:] Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii: zbiór tekstów*, red. A. Burda i M. Rybicki, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 40-46.

[7] S. Zabieglik, *Historia Szkocji*, dz. cyt., s. 167-183.

[8] *Konstytucje Wielkiej Brytanii...*, dz. cyt., s. 27.

[9] Por. J. Macrac, *Scotland from the Treaty of Union with England to the Present Time (1707-1807)*, London 1808.

[10] Więcej na ten temat w: Ch. Ashton, V. Finch, *Constitutional Law in Scotland*, Edinburgh 2000.

Dla przykładu seria ustaw uchwalonych po 1832 roku przyniosła stopniowe poszerzanie praw wyborczych, obejmując nimi większą liczbę osób, oraz utworzenie okręgów wyborczych odpowiadających liczbie zaludnienia. Szkocja uzyskała dodatkowe 8 miejsc w parlamencie w wyniku reformy z 1832 roku, co dało jej 53 miejsca w liczącej 658 osób Izbie Gmin (razem z posłami irlandzkimi w liczbie 100). Liczba ta wzrosła do 60 w latach reform 1867–1868 i potem do 72 w latach 1884–1885. Akt o parostwie z 1968 roku zezwolił wszystkim parom szkockim na zasiadanie w Izbie Lordów¹¹.

Pierwsze kroki w kierunku dewolucji miały związek z działalnością Królewskiej Komisji Konstytucyjnej, która w 1973 roku zarekomendowała dewolucję legislacyjną w Szkocji¹². W połowie lat 70. poparcie dla reformy systemu rządowego w Szkocji przybierało coraz wyraźniejsze kształty, a rząd Partii Pracy wystąpił z projektem ustawodawczym w temacie utworzenia przedstawicielstwa szkockiego. Powyższy projekt wzbudził liczne kontrowersje podczas debat parlamentarnych, ale dzięki stanowczej pozycji rządu jako ustawa szkocka (*Scotland's Act*), stał się prawem obowiązującym w 1978 roku. Zgodnie z przepisami ustawy konieczne było uzyskanie aprobaty społeczeństwa szkockiego, by ich własne przedstawicielstwo mogło zostać powołane. Aby jednak do tego doszło należało przeprowadzić referendum, którego wyniki miały decydujące znaczenie dla bytu szkockiego parlamentu. Specjalna klauzula

^[11] Przedstawiciele szkoccy brali czynny udział w życiu parlamentarnym i znacznie przyczynili się do rozwoju partii politycznych. Alexander McDonald był pierwszym Szkotem, przedstawicielem klasy pracującej w parlamencie (choć zasiadał z angielskiego okręgu, Stafford, 1874–1881). Znaną w parlamencie była też księżna Atholl, która dzięki wygranej w okręgu Perth i Kinross została pierwszą kobietą posłanką szkocką. Była ona również pierwszą Szkotką reprezentującą szkocki okręg wyborczy, która została ministrem, kiedy powołano ją na stanowisko Sekretarza ds. Edukacji (*Secretary to the Board of Education*). Warte uwagi jest też to, że tacy politycy jak William Gladstone i Winston Churchill reprezentowali podczas swojej kariery Szkocję (Churchill w latach 1908–1922 reprezentował Dundee). Ośmiu z 51 premierów pochodziło ze Szkocji, włączając w to głównego inicjatora dewolucji w Szkocji, obecnego premiera, Tony'ego Blaira.

^[12] Por. R. Underwood, *The Future of Scotland*, London 1977.

ustawy szkockiej wymagała poparcia 40% elektoratu szkockiego (nie chodziło tylko o osoby, które wzięły udział w głosowaniu, ale o wszystkich uprawnionych)^[13]. Referendum odbyło się 1 marca 1979 roku, ale jego wyniki nie były pomyślne, bo wprowadzić plan dewolucji spotkał się z poparciem 52% głosujących, ale po przeliczeniu tego wyniku na cały elektorat zmniejszyło się ono do 33%. Wskutek tego przedstawicielstwo szkockie nie powstało w owym czasie. Rząd Partii Pracy natomiast poniósł porażkę w następnych wyborach^[14].

W kolejnej elekcji władzę uzyskała partia konserwatywna, która nie popierała idei dewolucji w Szkocji w kształcie prezentowanym przez laburzystowską ustawę z 1979 roku. Konserwatyści obawiali się, że doprowadziłaby ona do rozpadu Zjednoczonego Królestwa i dlatego zaproponowali rozwiązanie pośrednie w postaci dalszego oddzielania się administracji szkockiej i specjalnego traktowania spraw szkockich w Parlamencie Brytyjskim. Pomimo to nadal rozwijał się ruch na rzecz dewolucji w Szkocji i niezależności regionu^[15].

Po wyborach powszechnych w 1987 roku wiele z tych ruchów skupiło się przy Szkockiej Konwencji Konstytucyjnej (Scottish Constitutional Convention – SCC). Ciało to złożone było z przedstawicieli szkockich partii politycznych (z wyjątkiem Szkockich Konserwatystów, Partii Zjednoczeniowej i Szkockiej Partii Narodowej), władz lokalnych, kościołów i wielu innych ciał ochotniczych i publicznych oraz organizacji. Pierwsze spotkanie Konwencji odbyło się w marcu 1989 roku i zaowocowało wydaniem deklaracji politycznej zatytułowanej „Żądanie Praw dla Szkocji” (Claim of Right for Scotland)^[16]. Kluczowym postulatem było utworzenie szkockiego parlamentu wyposażonego w kompetencje prawotwórcze. W kolejnych latach SCC wydało liczne sprawozdania w oparciu o jej szczegółowe badania i konsultacje, uwieńczone raportem

[13] Tamże, s. 19.

[14] P. Silk, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 73.

[15] Por. A. Midwinter, M. Keating, J. Mitchell, *Politics and Public Policy in Scotland*, London 1991.

[16] P. Silk, dz. cyt., s. 19.

końcowym z listopada 1995 roku, zatytułowanym „Parlament Szkocji, Prawa Szkocji”. Raport ów przedstawiał propozycje wprowadzania w życie planu dewolucji¹⁷.

Na bazie raportu SCC opracowany został manifest przedwyborczy Partii Pracy z maja 1997 roku. Został on poparty również przez Partię Liberalnych Demokratów. Po wyborach rząd zaczął przygotowywać referendum w kwestii utworzenia Parlamentu Szkockiego. Szczegółowe propozycje zostały zawarte w Białej Księdze wydanej w lipcu 1997 roku (*White Paper – Scotland’s Parliament*)¹⁸. Publikacja ta obejmowała swoją treścią takie kwestie, jak kompetencje Parlamentu Szkockiego, w tym prawo do zmiany stawek podatkowych, zmiany w relacjach z Wielką Brytanią i Unią Europejską oraz zasady finansowania nowych instytucji szkockich. Biała Księga traktowała również o składzie parlamentu oraz przedstawiała plan dalszego rozwoju wydarzeń w Szkocji. Tym razem jednak przeprowadzanie referendum poprzedziło działania legislacyjne w parlamencie. Miało to zapewnić, że dewolucja będzie wyrażeniem woli ludności Szkocji, a nie tylko posunięciem politycznym. W dniu 15 maja 1997 roku uchwalono Ustawę o referendum, zgodnie z którą głosowanie odbyło się 11 września 1997 roku. Wykazało ono poparcie zarówno dla propozycji utworzenia parlamentu szkockiego, jak i przyznania mu kompetencji zmiany podatków. W referendum wzięło udział 60,4% uprawnionych, którzy musieli wypowiedzieć się w następujących kwestiach:

- a) czy powinien zostać utworzony Szkocki Parlament,
- b) czy utworzony parlament powinien mieć prawo zmiany stawki podatkowej (*tax-varying power*).

Wyniki były korzystne dla inicjatorów głosowania. Na pierwsze pytanie „tak” odpowiedziało 74,3% (1 775 045) głosujących, przeciwnych było tylko 25,7% (614 400). Za przyznaniem parlamentowi szkockiemu kompetencji podatkowych opowiedziało się 63,5% (1 512 889)

^[17] T.M. Devine, *The Scottish Nation 1700–2000*, London 2000, s. 143.

^[18] *Scotland’s Parliament, The July 1997 White Paper setting out the Government’s Scottish Devolution Policy* (Cm 3658), London 1997.

przy 36,5% głosów przeciwnych¹⁹. Tak więc wyniki głosowania dały rządowi zielone światło do wprowadzania propozycji w życie²⁰.

Sekretarz stanu dla Szkocji powołał w listopadzie 1997 roku tzw. Konsultacyjną Grupę Sterującą, która miała za zadanie przygotować propozycje Białej Księgi do realizacji. W składzie Grupy znaleźli się reprezentanci największych szkockich partii politycznych i innych obywatelskich grup interesów. Również to ciało zakończyło swe prace raportem wydanym w styczniu 1999 roku²¹.

W styczniu 1998 roku rząd Tony'ego Blaira wniósł do parlamentu projekt ustawy szkockiej. Została ona uchwalona w dniu 19 listopada 1998 roku.

II. Ustrój w Szkocji na podstawie ustawy szkockiej (Scotland Act) z 19 listopada 1998 roku²²

1. Ogólne założenia ustroju

Próbując w tym miejscu scharakteryzować system rządów, jaki wykształcił się w Szkocji na skutek przeprowadzonych zmian, trzeba zauważyć dwie rzeczy. Po pierwsze, trudno jest jednoznacznie ocenić działania rządu i Parlamentu Szkockiego w praktyce z powodu relatywnie krótkiego jeszcze czasu funkcjonowania tych instytucji, aczkolwiek dotychczasowy dorobek zachęca do formułowania pewnych wniosków. Ponadto w założeniach rządu Tony'ego Blaira dewolucja w Szkocji ma doprowadzić do wzmocnienia Zjednoczonego Królestwa, a nie do jego rozpadu. Konsekwencją tego jest brak daleko idących różnic

[19] Online: <http://www.scottish-devolution.org.uk/result.htm> (dostęp: 17.02.2002).

[20] E. Gdulewicz, W. Kręcisz, dz. cyt., s. 19.

[21] *Shaping Scotland's Parliament. The main report of the Consultative Steering Group*, London 1999.

[22] *Scotland Act 1998* (ustawa szkocka wprowadzająca dewolucję), ISBN 0 10 544698 X, London 1998.

między organizacjami w Szkocji a systemem brytyjskim, co powoduje, że w Szkocji mamy do czynienia z analogicznym systemem rządów parlamentarno-gabinetowych²³.

Szkocja pozostaje więc monarchią konstytucyjną z Królową Brytyjską na czele. Oczywiście władza królowej jest nominalna, dlatego, że jej wpływ na sprawy Szkocji stał się jeszcze mniejszy niż na sprawy brytyjskie. Niemniej uprawnienia monarchy są określone w Ustawie szkockiej z 19 listopada 1998 roku.

Podobnie jak w systemie brytyjskim główną zasadą konstytucyjną jest reguła zwierzchnictwa parlamentu. To on decyduje o większości spraw (w zakresie swoich kompetencji), powołuje rząd, który jest przed nim politycznie odpowiedzialny. Analogicznie jak w rządzie brytyjskim, premierem rządu szkockiego (nazywanym dalej Pierwszym Ministrem – First Minister) zostaje lider partii, która wygrała wybory. Zarówno premier, jak i członkowie rządu muszą być członkami Parlamentu Szkockiego. Także w systemie szkockim obowiązują konwenanse, które są charakterystyczne dla struktur brytyjskich, a więc obowiązek rezygnacji rządu, który stracił zaufanie parlamentu; obowiązek dymisji całego gabinetu wraz z rezygnacją premiera; złożenie rezygnacji przez premiera, jeżeli jego partia utraciła większość w parlamencie²⁴. Założeniem Ustawy szkockiej jest istnienie rządu, który byłby w pełni kontrolowanym ciałem wykonawczym parlamentu. Należy także zauważyć duży udział partii politycznych w systemie szkockim. Nie może być inaczej, jeśli raz jeszcze weźmiemy pod uwagę fakt, że architektura systemu oparta jest na rozwiązaniach brytyjskich. Co więcej, partie polityczne istniały wcześniej niż Parlament Szkocki i prowadziły działalność polityczną w ramach Parlamentu Brytyjskiego²⁵. Należy podkreślić, że pomimo odrębności w stosunku do systemu brytyjskiego,

[23] Więcej na ten temat w: L. Paterson, *A Diverse Assembly. The Debate on a Scottish Parliament*, Edinburgh 1998.

[24] S. Gebethner, *Systemy polityczne...*, dz. cyt., s. 45.

[25] Główne partie polityczne w Szkocji to Szkocka Partia Narodowa, Partia Pracy, Partia Konserwatywno-Zjednoczeniowa, Liberalni Demokraci.

struktura rządów w Szkocji jest dalece wzorowana na rozwiązaniach brytyjskich²⁶.

Pomimo tego, że Parlament Brytyjski przekazał wiele kompetencji prawotwórczych nowo utworzonemu Parlamentowi Szkockiemu, Szkocja oczywiście nadal pozostaje integralną częścią Zjednoczonego Królestwa, Królowa wciąż jest głową państwa a Parlament Wielkiej Brytanii pozostaje ciałem zwierzchnim we wszystkich sprawach (formalnie rzecz biorąc, Parlament Brytyjski nadal może stanowić prawo dotyczące Szkocji, aczkolwiek swojego rodzaju konwenansem jest, że pozwala wykonywać te uprawnienia Parlamentowi Szkockiemu). Może on jednak z własnej inicjatywy przekazywać pewne zadania Parlamentowi Szkockiemu bez umniejszania swoich kompetencji. Jak już wcześniej wspomniano ustawodawca szkocki został uznany za kompetentnego we wszystkich sprawach wyraźnie mu przekazanych. Istnieją jednak przepisy, które umożliwiają delegowanie mu, za zgodą obu parlamentów, również innych zadań z listy dziedzin zastrzeżonych wyłącznie dla Parlamentu Brytyjskiego. Pozwala to na płynne uregulowanie granicy pomiędzy dziedzinami zastrzeżonymi a dziedzinami przekazanymi Parlamentowi Szkockiemu. Jest to niezwykle ważne dla możliwości reagowania na ewentualne oznaki deficytu władzy zarówno po jednej, jak i po drugiej stronie. Posłowie do Parlamentu Brytyjskiego są nadal wybierani także w szkockich okręgach wyborczych. Jest to ważne w równej mierze dla Szkocji i Zjednoczonego Królestwa, ponieważ dewolucja ma za zadanie wzmocnić Unię, a w ten sposób naród szkocki, poprzez swoich przedstawicieli, ma wpływ na kształtowanie polityki Wielkiej Brytanii²⁷.

Zadania parlamentu w Szkocji są wykonywane przez rząd szkocki, który posiada inicjatywę ustawodawczą. Rząd ten jest odpowiedzialny przed parlamentem a komisje parlamentarne mogą oceniać efektywność

[26] M. Leeke, Ch. Sear, O. Gay, dz. cyt., s. 3.

[27] Por. T. Bates, *Devolution to Scotland: Legal Aspects*, Edinburgh 1997.

prac i wydatkowanie funduszy publicznych. Jest to, wzorowany na brytyjskim, typowy ustrój parlamentarno-gabinetowy.

Przed przekazywaniem projektów ustawodawczych do Parlamentu Szkockiego rząd zasięga opinii prawnej w kwestii zgodności projektu z kompetencjami parlamentu (opinię tej udziela Komisja Ustawodawstwa Delegowanego – Delegated Legislation Committee). Wstępna kontrola należy do Marszałka Parlamentu, który udziela zgody na przyjęcie projektu pod obrady. Do niego należy także potwierdzanie, że wszelkie wniesione w trakcie obrad poprawki mieszczą się w ramach kompetencji Parlamentu Szkockiego. Ponadto rząd brytyjski może konsultować wszelkie wątpliwości pojawiające się na tym etapie drogi ustawodawczej w Parlamencie Szkockim.

Przed promulgacją danego aktu prawnego rząd brytyjski ma możliwość zapoznania się z jego szczegółami. W przypadku niezgodności między rządem szkockim a rządem brytyjskim co do tego, czy materia ustawy pozostaje w kompetencji Parlamentu Szkockiego, spór jest rozstrzygany przez Komisję Sądową Tajnej Rady (Judicial Committee of the Privy Council). Składa się ona z Lordów Prawa (Lords of Appeal in Ordinary). Określenie składu Komisji należy do najstarszego wiekiem Lorda Prawa, który decyduje też o miejscach posiedzeń.

Ustawa szkocka reguluje także kwestie finansowe związane z utworzeniem Parlamentu Szkockiego. Założenia, jakie przyświecały regulacjom kwestii finansowych, były takie, że Szkocja nadal będzie korzystała z przewidzianych dla niej w budżecie Wielkiej Brytanii środków finansowych, a rząd brytyjski utrzyma kontrolę nad wydatkowaniem i pożyczaniem publicznych środków. Budżet Parlamentu Szkockiego ma być określany obiektywnie, przejrzysto oraz będzie akceptowany przez społeczeństwo. Ponadto Szkocki Parlament ma całkowitą swobodę w zakresie określania priorytetów dla swoich wydatków, ale ograniczona jest jego kompetencja co do różnicowania ogólnopństwowego systemu podatkowego w tym, co dotyczy Szkocji. Jednocześnie ustalone zostały jasne zasady odpowiedzialności za podatki i wydatkowanie zasobów finansowych przez władze lokalne, a decyzje podejmowane na tym

szczeblu nie mają wpływu na sytuację podatników Zjednoczonego Królestwa jako całości²⁸.

Tak więc zasady finansowania parlamentu (dotyczy to także administracji szkockiej) przedstawiają się następująco. Artykuł 64 powołuje do życia Fundusz Szkocki (Scottish Consolidated Fund). Sekretarz stanu ds. Szkocji ma obowiązek regularnie wpłacać na ten fundusz środki finansowe dostarczane mu na podstawie formuły Barnetta. Jeżeli przepisy nie stanowią inaczej, podmioty pełniące funkcje publiczne w administracji szkockiej będą wpłacały wszystkie przychody do Funduszu. Dodatkowo Skarb Państwa może, po konsultacji ze szkockimi ministrami, przeznaczyć w drodze rozporządzenia pewne wpływy pieniężne na poczet Funduszu. Ministrowie szkoccy zwracają Sekretarzowi Stanu kwoty (w trybie i terminach określonych przez Skarb Państwa), które przekraczają sumy określone w wyżej wymienionym rozporządzeniu. Sumy te pokryje następnie Fundusz.

Jeżeli chodzi o korzystanie ze środków Funduszu to pieniądze mogą być wypłacane z niego tylko w ściśle określonych przypadkach. Mianowicie gdy przewiduje to akt prawny, odbywa się to na podstawie i w trybie przewidzianym przez niniejszą ustawę, a pieniądze są pobierane na określone cele lub w związku z nimi²⁹, gdy jest to zgodne z niniejszą ustawą lub przepisami wydanymi na jej podstawie. Sumy wypłacone z Funduszu mogą być wydatkowane tylko na cele, na jakie zostały pobrane.

Szkoccy ministrowie mają możliwość zwrócenia się do sekretarza stanu w rządzie Wielkiej Brytanii o pomoc finansową. Mogą to robić w celu wyrównania tymczasowego przekroczenia wydatków Funduszu lub w celu zrównoważenia bieżącego bilansu. Również wszelkie sumy wydane na spłatę zaciągniętych pożyczek są pokrywane przez

^[28] B. Crick, D. Millar, *To Make the Parliament of Scotland a Model of Democracy*, Edinburgh 1997, s. 35.

^[29] Pokrywanie wydatków szkockiej administracji i pokrywanie wydatków na podstawie innych aktów prawnych.

Fundusz. Członkowie szkockiego rządu mogą pożyczać pieniądze tylko na podstawie powyższych przepisów lub innych ustaw parlamentu³⁰.

W celu wypełniania zadań w zakresie kontroli finansowej, księgowości i audytu powoływany jest Generalny Audytor dla Szkocji (General Auditor for Scotland)³¹. Natomiast do zadań Parlamentu Szkockiego należy: wprowadzenie przepisów umożliwiających prowadzenie poprawnej księgowości przez ministrów szkockich, Lorda Adwokata i inne osoby, które otrzymują środki finansowe z Funduszu Szkockiego; prowadzenie przez ministrów rachunków wpłat i wypłat z Funduszu; wykonywanie przez Audytora Generalnego lub inne osoby funkcji udzielania kredytu na sumy wypłacone z Funduszu; sprawdzanie rachunków parlamentarnych, ich potwierdzanie i składania sprawozdań; kontrola pod względem ekonomicznym wydajności i efektywności sposobu wydatkowania środków finansowych przez szkockich ministrów, Lorda Adwokata oraz przez inne, określone szkockim prawem osoby podczas pełnienia ich funkcji. Przepisy takie regulują również kwestie dostępu dla osób sprawujących określone funkcje do dokumentów, które mogą być potrzebne do wykonywania ich pracy, składanie

^[30] Tryb udzielania przez sekretarza stanu pożyczek dla ministrów określony jest w artykule 67 Ustawy szkockiej. Skarb Państwa może przekazać sekretarzowi stanu odpowiednie fundusze z Narodowego Funduszu Pożyczek (National Loans Fund), jednak suma taka nie może przekroczyć 500 mln funtów. Sekretarz stanu ds. Szkocji może w drodze rozporządzenia za zgodą Skarbu Państwa zwiększyć tę sumę. Sumy otrzymane przez sekretarza stanu są wpłacane do Narodowego Funduszu Pożyczek. Artykuł 68 stanowi, że jeżeli członek rządu szkockiego pożycza pieniądze organowi powołanemu na podstawie ustawy, stopa odsetek nie może być niższa niż najniższa stopa określona przez Skarb Państwa na podstawie artykułu 5 Ustawy o pożyczkach narodowych (National Loans Act 1968). Zabronione jest pożyczanie pieniędzy w walucie innej niż funt szterling, chyba że wyrażą na to zgodę szkoccy ministrowie i Skarb Państwa.

^[31] Jest on indywidualnie mianowany przez Królową na wniosek Parlamentu Szkockiego, aczkolwiek należy do brytyjskiej struktury rządowej. Odwołanie Audytora Generalnego może nastąpić tylko na wniosek Parlamentu Szkockiego przyjęty większością 2/3 głosów wszystkich jego członków (pkt 2). Urzędnik ten jest przy wykonywaniu swoich funkcji całkowicie niezależny od członków rządu lub parlamentu szkockiego, chyba że chodzi o zlecone mu prowadzenie księgowości.

przez pracowników obsługi szkockiej administracji oświadczeń przed parlamentem co do wydatków i rachunków w każdej części szkockiej administracji oraz publikacje rachunków parlamentarnych (księgowości) i raportów o takich rachunkach oraz składanie takowych przed parlamentem. Prawodawstwo szkockie może przewidywać dalsze przepisy w celu zapewnienia kontroli osób, które otrzymują środki finansowe z Funduszu.

Jeżeli chodzi o stosunki międzynarodowe, to główną zasadą jest, że Zjednoczone Królestwo powinno mieć jednolitą politykę zagraniczną, uwzględniającą przy tym interes wszystkich jego członków. Rząd brytyjski jest odpowiedzialny także za wprowadzenie przepisów, które nakładają na państwo zobowiązania międzynarodowe. Aby zasady te właściwie funkcjonowały w przypadku Szkocji, zawarte zostały porozumienia umożliwiające rządowi szkockiemu udział w negocjacjach międzynarodowych dotyczących jego spraw (m.in w zakresie funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej – patrz niżej). Zarówno szkocki rząd jak i parlament jest zobowiązany, gdzie jest to konieczne, do wprowadzania w życie zobowiązań międzynarodowych nałożonych na rząd lub parlament Wielkiej Brytanii. Tak więc zachowana zostaje unia brytyjsko-szkocka, aczkolwiek jej kształt zmienia się, co jednak nie stanowi zagrożenia dla jedności Zjednoczonego Królestwa.

Za stosunki z Unią Europejską odpowiedzialny jest rząd i Parlament Brytyjski (dotyczy to przecież stosunków zewnętrznych i polityki międzynarodowej). Jednakże Parlament i rząd szkocki również mają ważną rolę do odegrania w sprawach, które dotyczą bezpośrednio Szkocji. Polityka i prawodawstwo Unii Europejskiej ma znaczący wpływ na wiele dziedzin, za które odpowiedzialny jest Szkocki Parlament. Dlatego intencją rządu brytyjskiego jest, aby ministrowie szkoccy byli w pełni włączeni w proces negocjacji i podejmowania decyzji w stosunkach z Unią Europejską, szczególnie w kwestiach dotyczących Szkocji³².

[32] Por. B. Hadfield, *Scotland's Parliament: A Northern Ireland Perspective on the White Paper*, „Public Law”, Winter 1997.

Ponadto Parlament Szkocki może wyrażać opinie w stosunku do projektów aktów prawnych UE w celu zapewnienia jak najlepszego zabezpieczenia interesów szkockich. Rząd i Parlament Brytyjski natomiast mają obowiązek brać pod uwagę stanowisko Parlamentu Szkockiego we wszystkich tych kwestiach.

Rząd szkocki jest odpowiedzialny za wprowadzanie w Szkocji przepisów Unii Europejskiej (rozporządzeń i dyrektyw), pod warunkiem jednak, że odnoszą się one do materii przekazanej do wyłącznej kompetencji ustawodawcy szkockiego. Może on także przyjmować inne prawodawstwo pochodzące z Unii Europejskiej (chodzi tu o opinie i zalecenia Rady UE, Komisji Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego) lub inne akty prawne, np. plany działania, które nie mają wiążącej mocy obowiązującej), a przyjęte przez Zjednoczone Królestwo, jeśli uzna to za stosowne. Nie dotyczy tych aktów prawa europejskiego, które zostały przyjęte przez Parlament Brytyjski w formie ustawy obowiązującej na całym terytorium Zjednoczonego Królestwa. Widoczną konsekwencją zwierzchności Parlamentu Brytyjskiego nad Szkockim jest fakt, że ma on możliwość tworzenia prawa w celu wprowadzenia prawodawstwa Unii Europejskiej w Szkocji. Natomiast to rząd szkocki odpowiada, za pośrednictwem sądów, za wszelkie opóźnienia we wdrażaniu przepisów unijnych. Wszędzie tam gdzie przepisy pochodzące z Unii dotyczą wyłącznie Szkocji, ich wprowadzanie jest uzgadniane z rządem brytyjskim w celu zapewnienia spójności systemu prawnego i uniknięcia kar finansowych nakładanych na Zjednoczone Królestwo przez Komisję Europejską czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W przypadku wystąpienia takich kar odpowiedzialność finansową poniesie strona, która zawniła.

Poza współpracą na najwyższych szczeblach udział Szkocji w Unii Europejskiej przejawia się także w działaniach innych instytucji, takich jak np. Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Rząd szkocki uzyskał także prawo ustanowienia swojego stałego przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej (Wspólnotach Europejskich)

w Brukseli, co jeszcze bardziej wzmocniło reprezentację brytyjską przy tych instytucjach.

Głównym celem rządu brytyjskiego w zakresie relacji pomiędzy szkockim rządem a Unią Europejską jest stworzenie jak najściślejszej współpracy na linii Westminster – Edynburg, co z kolei umożliwi wzmocnienie roli Wielkiej Brytanii w Unii. Dzięki takiej polityce zabezpieczony jest interes Szkocji i wzrasta pozycja Zjednoczonego Królestwa.

2. Parlament Szkocki

Długo oczekiwany przez Szkocję własny parlament został utworzony na podstawie uchwalonej w listopadzie 1998 roku Ustawy o Szkocji (Ustawy szkockiej)³³. Ustawa powołała jednoizbowy parlament pochodzący w całości z wyboru, a więc cieszący się pełną legitymacją społeczeństwa. Szkoci w końcu uzyskali prawo głosu oraz wpływ na sprawy, które ich dotyczą.

Wybory do Parlamentu Szkockiego odbywają się w terminie przewidzianym przez Ustawę szkocką, tzn. w pierwszy czwartek miesiąca maja. Pierwsze wybory odbyły się 6 maja 1999 roku łącznie z wyborami do władz lokalnych. Przewidziana została jednak sytuacja szczególna, kiedy możliwe jest przeprowadzenie wyborów wcześniejszych lub późniejszych o miesiąc niż termin podany w ustawie. Proponowanie innej daty wyborów leży w gestii Marszałka (Presiding Officer), a na skutek tego faktu Królowa poprzez proklamację może rozwiązać Parlament, żądać przeprowadzenia głosowania w dniu zaproponowanym przez Marszałka albo zobowiązać nowo wybrany parlament do zebrania się w ciągu siedmiu dni od daty wyborów.

[33] Więcej na ten temat w: W.L. Miller, *Modified Rapture All Round: The First Elections to the Scottish Parliament*, „Government and Opposition” 1999, vol. 34, no. 3/1999.

A) PRAWO WYBORCZE

Jeżeli chodzi o czynne prawa wyborcze, to według ustawy w okręgach wyborczych posiadają je te osoby, które w dniu wyborów są uprawnione do głosowania w wyborach lokalnych na obszarze znajdującym się w całości lub części w okręgu wyborczym utworzonym dla potrzeb wyborów do Parlamentu, włączając w to obywateli państw Unii Europejskiej, Wspólnoty Brytyjskiej i zarejestrowanych w Szkocji parów. Osoba uprawniona musi się także znajdować w spisie wyborców, sporządzanym na podstawie adresu zamieszkania w danym okręgu wyborczym. Został wprowadzony zakaz wielokrotnego głosowania. Wyborca może głosować tylko raz na kandydata z okręgu wyborczego, tylko raz na listę regionalną i tylko w jednym okręgu wyborczym³⁴.

Artykuł 5 Ustawy zawiera warunki, jakie powinni spełniać kandydaci na członków Parlamentu Szkockiego. Mianowicie bierne prawo wyborcze zostało przyznane wszystkim uprawnionym do kandydowania do Izby Gmin, także obywatelom Wspólnoty Brytyjskiej i Republiki Irlandii, parom, duchownym, dostojnikom różnych wyznań i obywatelom państw Unii Europejskiej. Ci ostatni muszą posiadać status rezydenta w Wielkiej Brytanii, aby móc korzystać z biernego prawa wyborczego. Ponadto istnieje reguła, że kandydaci mogą być zarejestrowani albo w okręgach wyborczych, albo na listach regionalnych. Kandydat może być zarejestrowany tylko w jednym okręgu wyborczym. Jednakże ta sama osoba może startować jednocześnie z okręgu wyborczego i listy regionalnej, ale tylko wtedy, gdy ten okręg wyborczy mieści się w danym regionie.

Kandydatami z list regionalnych mogą być osoby niezależne lub zgłoszone przez partie polityczne. Listy regionalne może rejestrować każda partia polityczna³⁵, wysuwając kandydatury nie więcej niż dwunastu

[34] M. Watson, *Year Zero. An Inside View of the Scottish Parliament*, Edinburgh 2001, s. 39.

[35] Zarejestrowanej zgodnie z Ustawą o rejestracji partii politycznych z 1998 (Registration of Political Parties Act 1998).

osób. Na regionalnej liście partyjnej nie może znajdować się osoba, która figuruje na innej liście zgłoszonej w tym samym lub jakimkolwiek innym regionie, która jest zgłoszona jako kandydat niezależny w tym lub innym regionie, lub która jest kandydatem w okręgu wyborczym nie zawierającym się w danym regionie, oraz która jest kandydatem w okręgu wyborczym leżącym w danym regionie, ale nie jest kandydatem tej partii.

Natomiast kandydatem niezależnym z danego regionu nie może być osoba, która występuje na liście partyjnej zarejestrowanej w tym lub innym regionie, jest zgłoszona jako kandydat niezależny w innym regionie, jest kandydatem w okręgu wyborczym leżącym w innym regionie, jest kandydatem partii politycznej w okręgu wyborczym w tym samym regionie.

Pewne kategorie osób nie mogą pełnić funkcji posła na skutek zaistnienia przesłanek dyskwalifikujących. Tak więc nie może pełnić tej funkcji osoba, która nie ma prawa być posłem w Izbie Gmin³⁶ (dotyczy to w szczególności sędziów, urzędników państwowych, członków sił zbrojnych, policjantów i członków zagranicznych ciał ustawodawczych), która z innych powodów niż wyżej wymienione nie może pełnić tej funkcji w Izbie Gmin, jest Lordem Prawa (Lord of Appeal in Ordinary) lub sprawuje urząd, który Królowa w zarządzeniu (Order in Council) określi jako niemożliwy do połączenia z mandatem posła.

Istnieje jednak szereg urzędów i funkcji, których pełnienie nie pozbawia prawa do bycia posłem w Szkockim Parlamencie. Otóż może być posłem osoba, która jest parem (w Zjednoczonym Królestwie, w Wielkiej Brytanii, w Anglii lub w Szkocji), jest stanu duchownego lub jest pastorem jakiegokolwiek wyznania religijnego. Ponadto, mandat może zdobyć obywatel państwa należącego do Unii Europejskiej, który jest zarazem rezydentem w Zjednoczonym Królestwie. Parlament Szkocki ma jednak możliwość sanowania skutków nieważnego wyboru. Tak więc

^[36] Na podstawie przepisów z paragrafów a) do e) artykułu 1 punktu 1 Ustawy o Dyskwalifikacji z Izby Gmin (House of Commons Disqualification Act 1975).

Parlament może odrzucić przyczynę dyskwalifikującą daną osobę z pełnienia funkcji posła wtedy, gdy podstawa tej przyczyny została usunięta. Ta kompetencja nie może oczywiście doprowadzać do samowoli i dowolności działania parlamentu w tym zakresie³⁷.

W przypadku gdy dana osoba zostaje zdyskwalifikowana na skutek wystąpienia jednej z powyższych przyczyn, traci ona mandat i tym samym pojawia się wakat. Jeśli przyczyną pozbawienia mandatu jest choroba psychiczna (na podstawie art. 141 Mental Health Act 1983) lub gdy wynika ono z artykułu 427 Ustawy o upadłości z 1986³⁸, mandat posła nie staje się automatycznie nieobsadzonym, ale do momentu gdy tak się stanie, dany poseł nie może brać udziału w pracach Parlamentu, a jego inne prawa i przywileje wynikające ze sprawowanej funkcji mogą być cofnięte uchwałą Parlamentu. Zrozumiałym jest fakt, że pozbawienie mandatu któregokolwiek z członków izby nie wpływa na ważność prac parlamentu.

Przy wyborach do Parlamentu Szkockiego wykorzystano odmienny od stosowanego przy wyborach do Izby Gmin system wyborczy, tzw. AMS (Additional Member System). Członkowie Parlamentu Szkockiego są wybierani w dwojaki sposób. 73 jest wybieranych w okręgach wyborczych (constituencies) według systemu większości zwykłej. Podział na okręgi jest analogiczny ze stosowanym do Izby Gmin, z wyjątkiem Orkney i Shetland, które mają własne okręgi wyborcze. Widać więc, że wybory odbywają się w taki sam sposób jak wybory do Izby Gmin (kolejny element zaczerpnięty z systemu brytyjskiego). Drugą grupę członków Parlamentu Szkockiego tworzą osoby wybrane w regionach (regions). Istnieje osiem regionów, które zajmują obszar kilku okręgów wyborczych. W wyborach regionalnych zastosowano nowy tryb, który jest odmianą systemu proporcjonalnego: ma on umożliwić jak najwierniejsze odzwierciedlenie poparcia społecznego w składzie Parlamentu. Takie rozwiązanie daje więc każdemu uprawnionemu do głosowania

^[37] Opisane procedury muszą być zgodne z Ustawą o reprezentacji narodu w zakresie wprowadzonym w artykule 12.

^[38] Insolvency Act 1986.

możliwość oddania dwóch głosów, pierwszy oddaje się na kandydata z okręgu wyborczego, a drugi jest nowym typem głosu. Oddaje się go mianowicie albo na listę partii politycznej albo na kandydata niezależnego w regionie wyborczym do Szkockiego Parlamentu. Z każdego z ośmiu regionów zostaje wybranych siedmiu członków Parlamentu Szkockiego, co daje liczbę 56 tzw. posłów regionalnych. W związku z tym ogólna liczba miejsc w Parlamencie przypadająca danej partii politycznej zależy od tego, w ilu okręgach wyborczych wygrała i ile zdobyła miejsc dodatkowych w regionach.

W każdym okręgu wyborczym organizowane jest głosowanie, w którym wszyscy uprawnieni dodatkowo³⁹ oddają swój głos na partię polityczną, która zarejestrowała swoją listę lub na kandydata niezależnego z danego regionu.

W każdym regionie liczba głosów uzyskanych przez partie polityczne na etapie wyborów regionalnych (the regional ballot) jest podliczana i porównywana z sumą głosów uzyskanych w okręgach wyborczych. Wynika z tego, że np. partia, która wygrała w niektórych okręgach ale nie powiodło jej się w drugim etapie na szczeblu regionalnym, ma możliwość uzyskania jednego lub więcej miejsc dodatkowych z puli regionalnej. Podobnie partia, która spotkała się z dużym poparciem w regionie, ale nie zdobyła żadnych miejsc z puli okręgowej ma szansę uzyskać reprezentację w Parlamencie dzięki systemowi AMS, który umożliwia jej zdobycie miejsc w regionie. Tak samo rzecz się ma z kandydatami niezależnymi, którzy mogą brać udział w wyborach regionalnych i zdobyć dla siebie miejsce dodatkowe w Parlamencie. Zarówno partie polityczne jak i kandydaci niezależni muszą praktycznie zdobyć przynajmniej 6–7% głosów na szczeblu regionalnym, aby zdobyć dodatkowe miejsca.

Zasady, według których oblicza się wyniki wyborów, są następujące. Najpierw rozdziela się w danym regionie mandaty z głosowania

[39] Głosowanie to traktowane jest jako dodatkowe w stosunku do głosowania na kandydatów z okręgu wyborczego.

w okręgach wyborczych, a dopiero potem mandaty przysługujące z list regionalnych. O ile w wyborach w okręgach wyborczych mamy do czynienia z prostym systemem większościowym, to rozdział mandatów regionalnych jest bardziej skomplikowany (jest to właściwie metoda D'Hondta). Podział ten dokonywany jest według ściśle określonych reguł⁴⁰. Dla potrzeb tej pracy przygotowany został hipotetyczny przykład z udziałem czterech partii politycznych.

Głosy partii	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D	Rezultat
	113 021	69 164	95 493	82 079	
Posłowie z okręgów	5	2	2	0	–
1 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 3 = 23\ 055$	$\div 3 = 31\ 831$	$\div 1 = 82\ 079$	Wygrywa D
2 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 3 = 23\ 055$	$\div 3 = 31\ 831$	$\div 2 = 41\ 040$	Wygrywa D
3 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 3 = 23\ 055$	$\div 3 = 31\ 831$	$\div 3 = 27\ 360$	Wygrywa C
4 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 3 = 23\ 055$	$\div 4 = 23\ 873$	$\div 3 = 27\ 360$	Wygrywa D
5 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 3 = 23\ 055$	$\div 4 = 23\ 873$	$\div 4 = 20\ 520$	Wygrywa C
6 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 3 = 23\ 055$	$\div 5 = 19\ 099$	$\div 4 = 20\ 520$	Wygrywa B
7 poseł dodatkowy	$\div 6 = 18\ 837$	$\div 4 = 17\ 291$	$\div 5 = 19\ 099$	$\div 4 = 20\ 520$	Wygrywa D
Liczba posłów dodatkowych	0	1	2	4	–
Całkowita reprezentacja w okręgu regionalnym	5	3	4	4	–

- liczba głosów zdobyta przez każdą z partii jest dzielona przez liczbę mandatów zdobytych przez daną partię w okręgach wyborczych powiększoną o 1. Np. partia A zdobyła 5 mandatów, więc liczba głosów oddanych na tę partię jest dzielona przez 6,
- po wykonaniu tego obliczenia partia z najwyższą liczbą głosów w regionie uzyskuje pierwszy mandat regionalny. W tym przykładzie będzie to partia D, która miała dużo głosów, ale nie zdobyła mandatów w okręgach wyborczych,

^[40] Artykuł 7 Scotland Act.

- takie same obliczenia dokonywane są na pozycjach 2 do 7, z tym że dodawane są miejsca już przez partie uzyskane. Np. przy obliczaniu drugiego miejsca regionalnego głosu partii D dzielone są przez 2,
- ostatni mandat regionalny był zabezpieczony przez 20 520 głosów lub 5,7% wszystkich głosów. Kandydat niezależny z regionu musiałby osiągnąć zbliżony poziom poparcia, aby uzyskać mandat⁴¹.

Tak więc mandaty w regionach przyznawane są tym listom partyjnym lub tym kandydatom niezależnym, którzy osiągnęli największą liczbę głosów po przeliczeniu według wyżej opisanego systemu. Kolejne miejsca w Parlamencie przyznawane są tym listom lub kandydatom, którzy osiągnęli kolejną najwyższą liczbę głosów. W przypadku gdy najwyższą liczbę głosów osiągną dwie lub więcej partii (lub kandydatów), mandaty przyznawane są każdej z nich. Kandydat niezależny, który już otrzymał mandat w okręgu wyborczym lub regionie, jest wyłączony z dalszego podziału mandatów. Miejsca przyznane określonej partii politycznej są rozdzielane między osoby znajdujące się na jej liście według kolejności występowania. W sytuacji gdy lista danej partii politycznej zostanie wyczerpana, jest ona wyłączana z dalszego podziału mandatów.

Jeśli w Parlamencie wystąpią wakaty, pojawia się kwestia wyborów uzupełniających. W tym wypadku znowu aktualny staje się, podobnie jak w wyborach powszechnych, podział na wakaty w okręgach wyborczych i regionach. Gdy w okręgu wyborczym pojawia się wakat, odbywają się wybory uzupełniające, których termin wyznacza Marszałek Parlamentu. Powinny one mieć miejsce się w ciągu trzech miesięcy od daty pojawienia się wakat⁴². Jednakże wybory uzupełniające nie

^[41] Więcej na ten temat w: C.M.G. Himsworth, C.R. Munro, *The Scotland Act 1998*, Edinburgh 2000.

^[42] Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy Marszałek dowiaduje się o wakacie po upływie miesiąca od jego zaistnienia. Wówczas termin trzymiesięczny biegnie od momentu otrzymania przez marszałka takiej informacji.

są organizowane, gdy do terminu następnych wyborów powszechnych pozostało nie więcej niż trzy miesiące.

Gdy zaistnieje sytuacja wygaśnięcia mandatu pochodzącego z wyborów regionalnych i będzie to dotyczyć mandatu przyznanego partii politycznej, należy powiadomić Marszałka Parlamentu o osobie, która ma wakat wypełnić. Taki kandydat staje się członkiem Parlamentu, jeżeli znajduje się na wyborczej liście partyjnej i złoży oświadczenie wyrażające wolę bycia posłem. W przypadku gdy wakat powstał po kandydacie niezależnym lub gdy nie jest możliwe obsadzenie miejsca w Parlamencie według powyższych zasad, pozostaje ono wolne aż do następnych wyborów.

W ustawie przewidziane są również pewne szczególne kompetencje sekretarza stanu ds. Szkocji dotyczące wyborów. Powołuje on mianowicie osoby na stanowisko regionalnego komisarza wyborczego (regional returning officer). Ponadto w drodze zarządzenia (order) może on decydować o przeprowadzaniu wyborów do Parlamentu, a w szczególności o takich kwestiach jak rejestracja wyborców, odrzucanie zmian w rejestrze wyborców, ograniczenia wydatków wyborczych kandydatów niezależnych i partii politycznych, połączenie głosowania w wyborach do Parlamentu z innymi głosowaniami. Sekretarz stanu odpowiedzialny jest również za kontrolę wyborów, ponosi konsekwencje wszelkich nieprawidłowości w ich trakcie, a także decyduje o uzyskiwaniu mandatu posła w sposób inny niż poprzez głosowanie⁴³. Zarządzenie, o którym mowa wyżej, może wprowadzać jakiegokolwiek postanowienia, których zakres oparty jest na Ustawach o reprezentacji narodu (Representation of the People Acts) lub Ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego z 1978 roku (European Parliamentary Elections Act 1978), czy też na jakimkolwiek innym akcie prawnym dotyczącym wyborów parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego lub lokalnych; może modyfikować zasady i przepisy obowiązujące na podstawie Ustaw o reprezentacji narodu tak daleko, jak jest to konieczne w celu

^[43] W szczególności dotyczy to kwestii wyborów uzupełniających – art. 10.

zarówno ich poprawnego stosowania, jak i w odniesieniu do wyborów do Parlamentu; może także modyfikować postanowienia jakiegokolwiek aktu prawnego, który dotyczy rejestracji wyborców w wyborach parlamentarnych i lokalnych.

Także w drodze takiego zarządzenia odbywa się kwestionowanie ważności wyboru na posła na podstawie Rozdziału III Ustawy o reprezentacji narodu z 1983 roku i w zakresie przewidzianym przez tę ustawę.

Widzimy więc, że poprzez pozostawienie sekretarzowi stanu ds. Szkocji (który jest ministrem w rządzie brytyjskim) dość szerokich kompetencji w zakresie wyborów, ustawodawca brytyjski zabezpieczył swój wpływ na sprawy szkockie, w przypadku, gdyby zaistniały czynniki wskazujące na odrodzenie się czy nadmierny rozwój tendencji separatystycznych wśród Szkotów.

Poza wyborami powszechnymi Ustawa szkocka przewiduje również wybory w trybie nadzwyczajnym. Mogą one być ogłoszone przez Marszałka tylko wtedy, gdy Parlament podejmie uchwałę o samorozwiązaniu większością 2/3 ogólnej liczby posłów, lub gdy Parlament nie powoła w wymaganym ustawowo okresie⁴⁴ Pierwszego Ministra (First Minister) – szefa szkockiego rządu.

W przypadku gdy Marszałek wysunie propozycję przeprowadzenia takich wyborów, Królowa Wielkiej Brytanii może poprzez proklamację rozwiązać Parlament i żądać rozpisania nadzwyczajnych wyborów albo żądać przeprowadzenia głosowania w dniu zaproponowanym przez Marszałka i zwołania Parlamentu w ciągu siedmiu dni od tej daty. Jeśli data wyborów nadzwyczajnych przypada w okresie do 6 miesięcy przed datą normalnej elekcji, tej ostatniej nie przeprowadza się. Jednocześnie, jeżeli data kolejnych wyborów zwyczajnych przypada w roku następnym po roku wyborów nadzwyczajnych, to wybory te nie dochodzą do skutku, a kadencja parlamentu powołanego nadzwyczajnie ulega przedłużeniu do daty następnych wyborów zwyczajnych.

^[44] Zgodnie z art. 46 pkt 3 okres ten wynosi 28 dni.

Według artykułu 13 poseł zaczyna pełnić swoje funkcje z dniem objęcia mandatu (jego warunkiem jest złożenie przysięgi w języku angielskim, a następnie także w innym języku, jeżeli taka jest wola posła), a kończy wraz z rozwiązaniem Parlamentu. Okres ten wynosi cztery lata. Nie ma jednak obowiązku pełnienia funkcji przez całą kadencję, ustawa przewiduje bowiem dla każdego członka parlamentu możliwość rezygnacji z pełnienia funkcji w każdym czasie, poprzez pisemne powiadomienie Marszałka.

Ponadto poseł może zostać pozbawiony mandatu. Otóż każdy kto twierdzi, że dana osoba nie może sprawować funkcji posła, może wystąpić w tej sprawie do Sądu (Court of Session) (wniosek w tej sprawie może być złożony w dowolnym momencie, nie tylko bezpośrednio po wyborach). Osoba stawiająca zarzuty może zostać zobowiązana przez sąd do wpłacenia kaucji na zabezpieczenie kosztów postępowania, która nie powinna przekroczyć 5000 funtów lub innej określonej przez rząd szkocki kwoty. Decyzja jaką podejmie w tej sprawie sąd jest ostateczna.

Ponadto w przypadku, gdy Marszałek Parlamentu otrzyma informacje o zaistnieniu przesłanek z Ustawy o dyskwalifikacji wobec któregoś z członków tej instytucji, niezwłocznie powiadamia o tym Parlament⁴⁵.

Natomiast artykuł 39 dotyczy ujawniania korzyści finansowych uzyskiwanych przez członków Parlamentu. Istnieją przepisy dotyczące rejestru korzyści finansowych posłów oraz przepisy dotyczące podawania tego rejestru do wiadomości publicznej. Członkowie Parlamentu zobowiązani są do wykazania w tym rejestrze zysków ekonomicznych. Jeżeli poseł czerpie korzyści finansowe w określonej dziedzinie życia, jest on zobowiązany do zadeklarowania tych profitów przed wzięciem udziału w jakichkolwiek pracach Parlamentu, które tej dziedziny dotyczą.

[45] Każdy członek Parlamentu (z poparciem innego członka) może w ciągu trzech dni wnieść o nieuwzględnienie tej informacji na podstawie twierdzenia, że jej podstawa została usunięta.

W celu realizacji tych założeń Parlament może wprowadzać dowolne przepisy, które uzna za odpowiednie dla zapobieżenia lub ograniczenia udziału posła w pracach izby dotyczących dziedziny, w związku z którą czerpie on korzyści finansowe. Parlament może też doprowadzić do wykluczenia posła z prac, jeżeli nie zastosuje się on do rzeczonych przepisów lub je złamie.

Ponadto ustanowiony został zakaz zabraniający członkom Parlamentu występowania w charakterze pełnomocnika lub inicjowania sprawy w imieniu dowolnej osoby, w jaki bądź sposób, jeżeli wiązałyby się to z jakąkolwiek opłatą lub korzyścią; namawiania, jeżeli wiązałyby się to z jakąkolwiek opłatą lub korzyścią, innego członka Parlamentu do występowania w charakterze pełnomocnika lub inicjowania sprawy w imieniu dowolnej osoby.

Parlament Szkocki może na wniosek Komisji Regulaminowej (Standards Committee) pozbawić członka Parlamentu jego praw lub przywilejów na okres wskazany we wniosku i w zakresie określonym w tym samym dokumencie.

B) SKŁAD I ORGANIZACJA PARLAMENTU

W Parlamencie Szkockim zasiada 129 posłów, w tym 73 wybieranych po jednym z każdego okręgu wyborczego oraz 56 posłów regionalnych. Kadencja Parlamentu trwa cztery lata, czyli inaczej niż w Parlamencie Brytyjskim, którego kadencja trwa pięć lat. Obrady Parlamentu odbywają się w języku angielskim, ale członkowie mogą mówić także w języku szkockim lub każdym innym, jeżeli zezwoli na to Marszałek. Parlament obraduje na posiedzeniach. Marszałek może zawiesić obrady Parlamentu w przypadku, gdy są one ryzykowne dla jego członków, nie jest możliwe prowadzenie obrad zgodnie z ustalonym porządkiem, elektroniczny system głosowania lub inny system elektroniczny używany na posiedzeniu nie działa, zakończono omawianie określonego punktu obrad, a nie nadszedł termin następnego punktu, a także na posiłek lub inną przerwę.

Decyzje Parlamentu podejmowane są w formie uchwał. Prawo do głosowania mają tylko członkowie Parlamentu, aczkolwiek nie są do niego zobligowani. Głosować można tylko osobiście. Zabronione jest oddanie głosu w imieniu innej osoby. Możliwe jest głosowanie pomimo nieusłyszenia pytania zawierającego przedmiot głosowania. Odbywa się ono tylko raz, chyba że Marszałek stwierdzi, że ze względu na wadliwość elektronicznego systemu głosowania konieczne jest jego powtórzenie. Głos Marszałka Parlamentu jest decydujący w przypadku równej liczby głosów w każdej kwestii poza sprawami związanymi z wyborem Zastępców Marszałka, członków Parlamentarnej Jednostki Organizacyjnej (Prezydium) i Pierwszego Ministra.

Parlament Szkocki podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, chyba że Regulamin Parlamentu lub ustawa przewidują inny sposób głosowania.

Na swoim pierwszym po wyborach posiedzeniu Parlament zobowiązany jest do wyboru spośród swoich członków Marszałka Izby (Presiding Officer) oraz jego dwóch zastępców. Marszałek jest wybierany na okres kadencji Parlamentu, chyba że zrezygnuje z pełnienia tej funkcji, przestanie być posłem lub zostanie odwołany przez Parlament. W przypadku gdy Marszałek nie może wypełniać swoich zadań z jakichkolwiek powodów, jego funkcje sprawuje Zastępca. Także sam Marszałek może upoważnić (uwzględniając postanowienia regulaminu) Zastępcę do wykonywania zadań w jego imieniu. Marszałek i jego Zastępcy mogą brać udział w pracach izby (włączając w to głosowanie) na zasadach, jakie przewiduje regulamin parlamentu (dotyczy to wspomnianego wyżej głosu decydującego)⁴⁶.

Podczas wyborów Marszałka i Zastępców Marszałka obowiązuje kworum w wysokości 25% członków Parlamentu. Gdy do objęcia jednego z powyższych stanowisk kandyduje jedna osoba, posłowie mogą głosować za lub przeciw oraz wstrzymać się od głosu. Gdy kandydatów

^[46] *The Scotland Act 1998* (Transitory and Transitional Provisions) (Standing Orders and Parliamentary Publications) Order 1999, ISBN 0 11 059047 3.

jest więcej, głosowanie odbywa się w kilku turach, podczas których posłowie mogą głosować za lub wstrzymać się od głosu. Jeżeli kandydują dwie osoby, stanowisko obejmuje ta, która zdobyła zwykłą większość głosów. W przypadku gdy kandydatów jest więcej niż dwóch, wygrywa ta osoba, która zebrała więcej głosów niż suma głosów wszystkich innych kandydatów. Kiedy taka sytuacja nie występuje, kandydat z najmniejszą listą głosów zostaje odrzucony i odbywają się kolejne tury głosowań. W sytuacji gdy podczas którejkolwiek z tur głosowania kandydaci otrzymają taką samą liczbę głosów, wynik tej tury nie jest brany pod uwagę.

Funkcje Marszałka obejmują: przewodniczenie obradom, zwoływanie i przewodniczenie obradom Biura Parlamentarnego (Parliamentary Bureau), dokonywanie ostatecznej interpretacji Regulaminu, reprezentowanie Parlamentu na zewnątrz. Przy sprawowaniu swoich funkcji Marszałek jest zobowiązany brać pod uwagę interes wszystkich członków Parlamentu. Kandydaturę na stanowisko Marszałka lub Zastępcy może zgłosić każdy członek Parlamentu, jeżeli uzyska poparcie jeszcze jednego posła.

Wniosek o odwołanie Marszałka lub Zastępcy może złożyć każdy członek Parlamentu (z poparciem innego posła). Parlament decyduje o odwołaniu Marszałka lub Zastępcy bezwzględną większością głosów.

Artykuł 21 Ustawy powołuje do życia Parlamentarną Jednostkę Organizacyjną (The Scottish Parliamentary Corporate Body) w celu wypełniania zadań nałożonych na ten organ przez Ustawę szkocką lub jakiegokolwiek inny akt prawny. W skład tego organu wchodzi Marszałek i czterech członków Parlamentu.

Podczas wyboru członków Parlamentarnej Jednostki Organizacyjnej obowiązuje kworum 25% wszystkich członków Parlamentu. W przypadku gdy na powyższe stanowisko kandyduje tylko jedna osoba, posłowie mogą głosować za lub przeciw oraz wstrzymać się od głosu, a kandydat obejmuje stanowisko, jeżeli uzyska zwykłą większość głosów. W przypadku gdy kandydatów jest więcej niż jeden, Marszałek odczytuje nazwiska wszystkich kandydatów. Następnie w kolejności

alfabetycznej Marszałek odczytuje nazwiska poszczególnych kandydatów, a posłowie głosują na wybranego kandydata. Po przeprowadzeniu głosowania na ostatniego kandydata, posłowie mogą oddać głos wstrzymujący. Jeżeli kandydatów jest dwóch, zwycięża ten, który uzyskał zwykłą większość głosów. W przypadku gdy kandydatów jest więcej niż dwóch, wybrana zostaje ta osoba, która zebrała więcej głosów niż suma głosów wszystkich innych kandydatów. Kiedy taka sytuacja nie występuje, kandydat z najmniejszą listą głosów zostaje odrzucony i odbywają się kolejne tury głosowań. W przypadku gdy podczas którejkolwiek z tur głosowania kandydaci otrzymają taką samą liczbę głosów, wynik tej tury nie jest brany pod uwagę.

Do zadań Parlamentarnej Jednostki Organizacyjnej należy dostarczenie sprzętu, zapewnienie pracowników i usług umożliwiających pracę parlamentu, który może występować do tej jednostki w związku z realizacją funkcji parlamentarnych. Koszty jej działania ponosi Fundusz Szkocki (Scottish Consolidated Fund). Do tego funduszu będą odprowadzane wszelkie sumy, jakie podmiot ten może otrzymać w trakcie swojej działalności (chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej). Do zadań Parlamentarnej Jednostki Organizacyjnej należy również powołanie Clerk of Parliament⁴⁷.

W strukturze Parlamentu Szkockiego powołuje się Biuro Parlamentarne (Parliamentary Bureau), które sprawuje następujące funkcje: ustalanie porządku obrad, proponowanie zmian porządku obrad, proponowanie ustanowienia, likwidacji, członkostwa, okresu działania komisji lub podkomisji, rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy komisjami, inne funkcje ustanowione przez Regulamin lub zlecone przez Parlament. Biuro Parlamentarne nie jest komisją. Członkami Biura są Marszałek oraz jeden reprezentant z każdego ugrupowania politycznego, które posiada przynajmniej pięciu członków w Parlamencie, oraz reprezentant grupy parlamentarnej (przynajmniej pięcioosobowej, tworzonej z posłów niezależnych i/lub ugrupowań, których

^[47] Jest to urzędnik odpowiedzialny za sprawy administracyjne w Parlamencie.

reprezentacja w Parlamencie nie przekracza 5 członków). Grupa parlamentarna może być powołana w dowolnym czasie podczas kadencji Parlamentu. Posiedzeniom Biura przewodniczy Marszałek. Obrady Biura są tajne. Biuro może pracować tylko przy obecności co najmniej połowy jego członków⁴⁸.

Parlament Szkocki pracuje w systemie komisji. System ten jednakże, w przeciwieństwie do istniejącego w Westminster, nie zawiera podziału na komisje stałe (standing) i przedmiotowe (select)⁴⁹. Zgodnie z Ustawą szkocką Parlament może tworzyć komisje, jakie uzna za potrzebne, na wniosek Biura Parlamentarnego lub każdego członka Parlamentu. Jednakże obowiązkowo muszą być w parlamencie następujące komisje stałe: proceduralna (Procedures Committee – rozpatruje i składa raporty w przedmiocie praktyki parlamentarnej i procedur postępowania, gdy dotyczy to parlamentu); ds. regulaminowych (Standards Committee – zajmuje się oceną pracy i zachowania członków Parlamentu Szkockiego pod kątem zgodności z przepisami, a także tworzeniem, zmianą i wprowadzaniem w życie przepisów Kodeksu Postępowania – Code of Conduct); finansowa (Finance Committee – rozpatruje i opiniuje kwestie związane z ustawodawstwem finansowym); audytu (Audit Committee – rozpatruje i opiniuje dokumenty związane z kontrolą finansową i sprawozdaniami finansowymi); europejska (European Committee – jej zadaniem jest rozpatrywanie i opiniowanie projektów prawa Unii Europejskiej, wprowadzania prawa Unii Europejskiej i wszelkich innych kwestii z tym związanych); polityki równych szans (Equal Opportunities Committee⁵⁰ – zajmuje się ona kwestiami polityki równych szans w ogólności jak również jej stosowania w samym parlamencie); petycji publicznych (Public Petitions Committee – określa

[48] Por. występujący w Sejmie RP Konwent Seniorów.

[49] M. Leek, Ch. Sear, O. Gay, dz. cyt., s. 22.

[50] Polityka równych szans to pojęcie obejmujące zapobieganie, eliminację lub regulację przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, stan cywilny, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną, język, pochodzenie społeczne lub inne cechy osobiste, takie jak przekonania, opinie, wyznawaną religię itp.

ona czy dana petycja publiczna powinna być przyjęta i jakie działania należy podjąć w związku z tym); legislacji delegowanej (Subordinate Legislation Committee – ocenia i opiniuje propozycje podstawowych aktów prawnych przedłożonych w Parlamencie, jak również opiniuje przyznawanie kompetencji w tym zakresie). Pierwsze trzy z wymienionych komisji powinny być utworzone w ciągu pierwszych 21 dni obradowania Parlamentu, a kolejne – w ciągu 42 dni.

Co się tyczy zakresu zadań komisji, to regulamin wymienia funkcje wspólne dla wszystkich z nich, co nie wyklucza oczywiście zadań szczególnych, które mogą być nałożone na określoną komisję. Generalnie rzecz ujmując, każda komisja podejmuje działania (w zakresie spraw, którymi się zajmuje), jakie uzna za konieczne lub jakich zażąda Parlament lub inna komisja. Obejmuje to rozpatrywanie i rozważanie polityki oraz działalności szkockiej administracji, rozpatrywanie oraz opiniowanie propozycji aktów prawnych, w tym również ustawodawstwa finansowego, które mają być wniesione zarówno do Parlamentu Szkockiego, jak i Parlamentu Brytyjskiego. Komisje mogą także rozważać przepisy znajdujące się w ustawodawstwie Unii Europejskiej, konwencjach i porozumieniach międzynarodowych, jeżeli dotyczą one kwestii, którymi dana komisja się zajmuje, a także wnosić o reformę prawa w tych sprawach, jeżeli zachodzi taka potrzeba. To wiąże się z prawem inicjatywy ustawodawczej, które zostało przyznane komisjom.

Każda z komisji liczy od 5 do 15 członków. Biuro Parlamentarne, ustalając skład komisji, bierze pod uwagę partyjną strukturę Parlamentu oraz kwalifikacje, doświadczenie i indywidualne prośby (można wnosić o członkostwo w konkretnej komisji) członków Parlamentu. Komisje obligatoryjne tworzone są na okres kadencji Parlamentu, natomiast okres funkcjonowania pozostałych z nich określa każdorazowo Biuro Parlamentarne.

O tym, czy dana sprawa leży w zakresie kompetencji określonej komisji, decyduje Biuro Parlamentarne. W przypadku gdy jakaś kwestia wchodzi w zakres kompetencji więcej niż jednej komisji, Parlament określa, która z nich jest właściwa do rozpatrywania danego problemu,

z tym, że inne zainteresowane komisje zobowiązane są dostarczyć swoje opinie na dany temat. Jednakże możliwe jest wspólne podjęcie pracy przez kilka komisji, jeśli problem, którym się zajmują, wchodzi w zakres kompetencji każdej z nich. Zgodę na to musi jednak wyrazić Biuro Parlamentarne.

Każda komisja może za zgodą Parlamentu (na wniosek Biura Parlamentarnego) utworzyć jedną lub więcej podkomisji. Zakres działania podkomisji jest każdorazowo określany, jednakże nie może on wykroczyć poza obszar zainteresowań właściwej komisji. Członkami podkomisji są zasadniczo członkowie odpowiedniej komisji, ale możliwe jest powołanie do jej składu członków innych komisji, gdy wymaga tego określona sytuacja.

Obecnie w Parlamencie Szkockim funkcjonują następujące komisje: audytu (audit); społeczności (communities); edukacji (education); przedsiębiorczości i kultury (enterprise and culture); równych możliwości (equal opportunities); europejska i stosunków zewnętrznych (european and external relations); finansowa (finance); zdrowia (health); sprawiedliwości (dwie komisje: justice 1, justice 2); władzy lokalnej i transportu (local government and transport); proceduralna (procedure); petycji publicznych (public petitions); środowiska i rozwoju obszarów wiejskich (environment and rural development); standardów (standards); ustawodawstwa delegowanego (subordinate legislation)⁵¹.

C) FUNKCJE PARLAMENTU SZKOCKIEGO

Rolą Parlamentu Szkockiego jest tworzenie prawa w Szkocji, w wyraźnie powierzonych mu dziedzinach (tzw. devolved matters), w odróżnieniu od dziedzin zastrzeżonych (reserved matters) dla Parlamentu Brytyjskiego. W tym zakresie może on poprawiać lub uchylać obowiązujące ustawy Parlamentu Brytyjskiego i wydawać nowe akty prawne. Akty prawne rangi ustawowej tego Parlamentu noszą nazwę: Acts of the Scottish

^[51] Online: <http://www.scottish.parliament.uk/cttee.html> (dostęp: 20.03.2002).

Parliament (ustawy Szkockiego Parlamentu). Należy zaznaczyć, że możliwość wydawania ustaw przez Szkocki Parlament nie pozbawia takiej możliwości Parlamentu Brytyjskiego (także w sprawach dotyczących Szkocji). Oczywistym jest fakt, że ustawa Parlamentu Szkockiego nie uzyskuje mocy prawnej, jeżeli jakkolwiek z jej przepisów wykracza poza prawotwórcze kompetencje parlamentu Szkocji. Dzieje się tak np. wtedy, gdy jej przepis tworzyłby prawo państwa lub terytorium innego niż Szkocja, przyznawałby lub usuwał funkcje niewykonywane w Szkocji, odnosiłby się do dziedzin zastrzeżonych⁵², byłby niezgodny z prawem międzynarodowym lub przepisami Wspólnoty Europejskiej, ewentualnie usuwałby Lorda Adwokata z jego pozycji jako głowy systemu ścigania karnego w Szkocji.

Inicjatywę ustawodawczą mają członkowie Parlamentu, rząd, jego członkowie i komisje⁵³ oraz podmioty indywidualne (w zakresie projektów prywatnych). Projektem rządowym jest projekt wniesiony przez rząd lub członka rządu. Projekt poselski to projekt złożony przez posła, który nie jest członkiem rządu. Każdy członek Parlamentu Szkockiego może wnieść nie więcej niż dwa projekty podczas tej samej sesji Parlamentu. Poszczególne komisje mogą wносить projekty, których zakres pozostaje w ich właściwości kompetencyjne.

Każdemu projektowi publicznemu musi towarzyszyć: pisemna opinia Marszałka, którą potwierdza, że materia projektu pozostaje w kompetencji Parlamentu; memorandum finansowe, zawierające ocenę skutków ekonomicznych proponowanej regulacji. Projekt rządowy musi ponadto zawierać oświadczenie ministra o tym, że Parlament Szkocki

[52] Jeżeli przepis nie dotyczyłby spraw zastrzeżonych, ale wprowadzałby zmiany w szkockim prawie prywatnym lub prawie karnym w taki sposób, że wpływałoby to na dziedziny zastrzeżone, należy go traktować tak, jakby dotyczył dziedzin zastrzeżonych, chyba że przepis ma na celu wyjaśnienie lub konkretyzację kwestii dotyczącej dziedziny zastrzeżonej.

[53] Regulamin wyróżnia następujące rodzaje projektów: Member's Bills, Committee Bills, Budget Bills, Private Bills, Consolidation Bills, Statute Law Repeals Bills, Statute Law Revision Bills, Emergency Bills – są to tzw. publiczne projekty ustaw (public bills).

jest właściwym organem do wprowadzenia proponowanej regulacji, uzasadnienie (Explanatory Notes) oraz memorandum polityczne, które zawiera polityczne cele proponowanej regulacji, informację o rozważeniu alternatywnych sposobów realizacji założonych celów i dlaczego nie zostały one zaakceptowane, informację o przeprowadzonych konsultacjach i uzgodnieniach w zakresie proponowanej regulacji, ocenę skutków regulacji dotyczących polityki równych szans, praw człowieka, społeczności lokalnych, zrównoważonego wzrostu i innych. Projekty inne niż rządowe mogą zawierać uzasadnienie oraz memorandum polityczne. Projekt, który powoduje skutki finansowe dla Funduszu Szkockiego musi zawierać opinię Audytora Generalnego Szkocji. Projekt może być wniesiony pod obrady izby bez któregoś z wymienionych dokumentów towarzyszących jedynie za zgodą Parlamentu Szkockiego.

Parlament Szkocki, obok publicznych projektów ustaw, może rozpatrywać także projekty prywatne (private bills), oczywiście w zakresie powierzonych mu uprawnień. Projekty prywatne są wnoszone przez osoby indywidualne, jednostki organizacyjne lub stowarzyszenia w celu uzyskania przez wnioskodawcę szczególnych uprawnień lub korzyści w wyniku zaproponowanych przez niego, odmiennych od przewidzianych w prawie powszechnym rozwiązań. Projekty prywatne mogą dotyczyć własności ruchomości i nieruchomości, statusu lub sposobu działania czy też kwestii związanych z osobistymi interesami projektodawcy. Projekt prywatny może być wniesiony w dniu, w którym odbywa się posiedzenie Parlamentu. Istnieje zakaz wnoszenia projektów prywatnych, jeżeli powodowałyby one skutki finansowe dla Funduszu Szkockiego. Każdemu projektowi prywatnemu musi towarzyszyć pisemna opinia Marszałka co do tego, czy projekt pozostaje w kompetencji Parlamentu, uzasadnienie (Explanatory Notes), memorandum wnioskodawcy (które zawiera cele proponowanej regulacji, informację o rozważeniu alternatywnych sposobów realizacji założonych celów i dlaczego nie zostały zaakceptowane, informację o przeprowadzonych konsultacjach i uzgodnieniach w zakresie proponowanej regulacji) oraz inne dokumenty właściwe dla przedmiotowej regulacji (np. projekty

budowlane, kosztorysy). Kiedy projekt prywatny zostanie wniesiony do Parlamentu, rozpatruje go, powołana w tym celu, komisja parlamentarna. Regulamin Parlamentu Szkockiego przewiduje możliwość wniesienia sprzeciwu wobec danego projektu prywatnego przez każdą osobę, której interes dany projekt może naruszyć. Projekty prywatne mogą także podlegać fazie weryfikacji (patrz niżej). Wnioskodawca może wycofać projekt prywatny w każdym momencie. Jednakże jego ponowne wniesienie możliwe jest dopiero po upływie sześciu miesięcy.

Procedura parlamentarna przewiduje trzy etapy pracy nad projektem. Pierwszy – to rozpatrywanie głównych założeń projektu i ich zaakceptowanie. Podczas drugiego etapu rozważane są szczegóły projektu. W trzecim – projekt jest ostatecznie rozpatrywany i podejmowana jest decyzja o jego przyjęciu lub odrzuceniu. Jeżeli jest odrzucony podczas pierwszego lub drugiego etapu, dalszego postępowania w Parlamencie nie przeprowadza się. Ponowne wniesienie projektu po jego odrzuceniu może nastąpić po upływie 6 miesięcy.

W pierwszym etapie, projekt po wniesieniu przekazywany jest do odpowiedniej komisji (lub kilku komisji), która po jego rozpatrzeniu składa przed Parlamentem raport. Następnie Parlament rozważa główne założenia projektu i podejmuje decyzję o ich przyjęciu. Wtedy wniosek przechodzi do etapu drugiego. W przypadku gdy Parlament nie zaakceptuje założeń projektu, upada on.

Na początku drugiego etapu projekt wraca do komisji (w tym wypadku może to być także cały Parlament występujący jako Komisja Całego Parlamentu/Izby – Committee of the whole Parliament) w celu rozważenia jego szczegółów. Każdy przepis jest rozpatrywany, a następnie przyjmowany lub odrzucany indywidualnie. W tej fazie możliwe jest nanoszenie poprawek.

Etap trzeci ma miejsce na posiedzeniu Parlamentu. Także wtedy istnieje opcja zgłaszania poprawek (a także zwrócenia projektu do komisji), ale w tej fazie najważniejsza jest kwestia przyjęcia lub odrzucenia projektu ustawy. Podczas głosowania obecna musi być przynajmniej jedna czwarta wszystkich parlamentarzystów, a o przyjęciu projektu

decyduje zwykła większość głosów i, jeżeli ustawa tego wymaga, musi ona uzyskać sankcję królewską⁵⁴.

Projekt może być wycofany w każdym czasie przez jego inicjatora. Jednakże, gdy procedura legislacyjna wejdzie w drugi etap, jest to możliwe tylko za zgodą całej izby.

Każdy członek rządu szkockiego lub młodszy minister może wnosić o potraktowanie projektu rządowego jako pilnego. Jeżeli Parlament wyrazi na to zgodę, taki projekt podlega uproszczonej procedurze legislacyjnej. W pierwszym etapie projekt jest niezwłocznie kierowany pod obrady Parlamentu w celu akceptacji jego generalnych założeń. Etap drugi odbywa się na posiedzeniu Komisji Całej Izby. Jeżeli Parlament nie zdecyduje inaczej (na wniosek Biura Parlamentarnego), cała procedura legislacyjna projektu pilnego odbywa się w ciągu jednego dnia.

Bardzo ciekawa wydaje się instytucja weryfikacji projektu już po jego uchwaleniu⁵⁵. Otóż podmiot, który wniósł projekt pod obrady, musi złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie projektu przez Parlament Szkocki, jeżeli kwestia z nim związana została przesłana do rozstrzygnięcia przez Sądową Komisję Tajnej Rady lub jeżeli Sądowa Komisja Tajnej Rady zwróciła się o wydanie orzeczenia wstępnego w związku z rozstrzygnięciem, o którym mowa powyżej, a żadna z powyższych kwestii nie została załatwiona. Fakultatywna możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie projektu występuje wtedy, gdy Sądowa Komisja Tajnej Rady podejmie decyzję, że projekt lub jakikolwiek jego przepis leży poza prawodawczymi kompetencjami Parlamentu lub gdy wydane zostało zarządzenie (na podstawie artykułu 35 – patrz niżej) zabraniające Marszałkowi przekazania projektu do podpisu Królowej. Podczas fazy weryfikacji projektu możliwe jest wnoszenie poprawek, ale tylko takich, które dotyczą tematów, które zostały zakwestionowane (patrz wyżej). Po przyjęciu poprawek Parlament jeszcze raz decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu projektu.

[54] Dzieje się tak wtedy, gdy projekt zawiera przepisy, które, gdyby projekt był rozpatrywany parlamencie brytyjskim, wymagałyby takiej zgody.

[55] B. Taylor, *The Scottish Parliament*, Edinburgh 1999, s. 78.

Na uwagę zasługują także pewne szczególne uprawnienia sekretarza stanu ds. Szkocji w zakresie kontroli aktów prawnych stanowionych przez Parlament Szkocki. Otóż jeżeli uzna on, że projekt ustawy nie jest w zgodzie ze zobowiązaniami międzynarodowymi lub nie leży w interesie obronności państwa albo bezpieczeństwa narodowego, czy też zmienia prawo w taki sposób, że wpływa ono na dziedziny zastrzeżone, a miałyby to niepożądane skutki, ma on prawo wydać zarządzenie zakazujące Marszałkowi Parlamentu wystąpienia o sankcję królewską dla tego projektu. Rozporządzenie takie powinno zawierać nazwę projektu, którego dotyczy, kwestionowane przepisy projektu i powody, dla których zarządzenie jest wydawane. Zarządzenie takie można wydać w terminie czterech tygodni od dnia wniesienia projektu lub od przyjęcia projektu. Sekretarz stanu nie może wydać zarządzenia, jeżeli wcześniej powiadomił Marszałka, że nie zamierza takowego wydawać, chyba że nastąpi to po przyjęciu projektu. Poniżej przedstawiono procedurę parlamentarną w ujęciu schematycznym, w zależności od podmiotu wnoszącego projekt.

Parlament Szkocki posiada także kompetencje w zakresie ustawodawstwa delegowanego. Są to akty prawne wydawane na podstawie delegacji ustawowej, przez organy wykonawcze, przeważnie ministrów. Parlament Szkocki sprawuje kontrolę nad wydawaniem aktów prawa delegowanego (tak jak i nad innymi działaniami lub decyzjami rządu) i w razie potrzeby akceptuje je lub odrzuca. Zarówno cel, jak i zawartość aktu prawa delegowanego musi mieścić się w ramach kompetencji zawartej w ustawie. Często są to akty dotyczące kwestii technicznych, jednak mogą zawierać kwestie ważne lub politycznie wrażliwe. Akty prawne tego typu wydawane przez szkockich ministrów lub inne szkockie władze publiczne w ramach kompetencji dewolucyjnych (nie dotyczy to aktów wydawanych przez ministrów rządu brytyjskiego) noszą nazwę Szkockich Instrumentów Statutowych (Scottish Statutory Instruments) i zwykle mają postać zarządzeń, zasad, rozporządzeń. Najczęściej są to Zarządzenia w Radzie (Orders in Council) formalnie wydawane przez Królową w Radzie (w kwestiach najważniejszych) lub

zarządzenia poszczególnych ministrów. Procedura kontroli aktów prawa delegowanego przez Parlament Szkocki w ramach jego kompetencji jest ekwiwalentna do tej stosowanej przez Parlament Brytyjski. Generalnie opiera się na pozytywnej kompetencji Parlamentu Szkockiego (akt wymaga zgody Parlamentu) lub kompetencji negatywnej (akt obowiązuje, dopóki Parlament go nie odrzuci). Akty ustawodawstwa delegowanego, co do których Parlament Szkocki ma kompetencje, obejmują następujące grupy:

- projekty zarządzeń w Radzie, przy których wymagana jest zgoda Parlamentu Szkockiego i obu izb Parlamentu Brytyjskiego,
- projekty zarządzeń w Radzie, przy których wymagana jest zgoda Parlamentu Szkockiego,
- akty prawne (których projekty nie były zatwierdzone przez Parlament Szkocki i obie izby Parlamentu Brytyjskiego), których anulowanie jest możliwe przez Parlament Szkocki i/lub którąkolwiek z izb Parlamentu Brytyjskiego,
- akty prawne, których anulowanie jest możliwe przez Parlament Szkocki i/lub którąkolwiek z izb Parlamentu Brytyjskiego,
- akty prawne, których anulowanie jest możliwe przez Parlament Szkocki.

Dziedziny, w których Parlament Szkocki może realizować swoje uprawnienia prawodawcze, obejmują swym zakresem te kwestie, za które przed dewolucją odpowiedzialny był Urząd Szkocki (Scottish Office)⁵⁶. Są to wszystkie zagadnienia, które nie zostały wyłączone lub zastrzeżone dla innych organów (patrz niżej). Należą do nich kwestie związane ze zdrowiem, w szczególności odpowiedzialność za publiczną służbę zdrowia na terenie Szkocji, wykształcenie i przygotowanie zawodowe jej pracowników, wydawanie przepisów w zakresie warunków funkcjonowania służby zdrowia i wykonywania zawodu lekarza. Na polu edukacji Parlament może zajmować się: edukacją szkolną,

^[56] Urząd nadal funkcjonuje, lecz jego kompetencje zostały okrojone do tych, które pozostają we właściwości sekretarza stanu ds. Szkocji, dla którego Urząd Szkocki jest organem obsługującym – patrz niżej.

włączając w to edukację na poziomie poniżej 5 lat, podstawowym i średnim, funkcje Królewskich Inspektoratów Szkolnych (Her Majesty's Inspectorate of Schools), liczbę nauczycieli, warunki ich kształcenia i pracy; edukacją na poziomie wyższym, w tym jej sposobem działania, finansowaniem, funkcją Rady Finansowania Szkockiej Edukacji Wyższej (Scottish Higher Education Funding Council – SHEFC) oraz pomocą dla studentów; nauką i finansowaniem badań prowadzonych zarówno w zakresie SHEFC jak i w innych dziedzinach; polityką edukacyjną obejmującą wszystkie dotychczasowe kompetencje Ministerstwa Szkocji (the Scottish Office) oraz kwalifikacjami zawodowymi, włączając funkcje Szkockiej Władzy do spraw Kwalifikacji (Scottish Qualifications Authority) i doradztwo zawodowe. W tym, co dotyczy władzy lokalnej, opieki socjalnej i polityki mieszkaniowej regulacji ustawowej, Parlamentowi Szkockiemu podlegać będą sprawy związane z władzą lokalną, w tym jej finansowaniem i podatkami lokalnymi; opieką socjalną, w tym Children's Hearing system; polityką mieszkaniową, w tym funkcjonowaniem tzw. Szkockich Domów (Scottish Homes); regeneracją terenu wraz z projektowaniem stref przemysłowych oraz planami zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie rozwoju ekonomicznego i transportu uwadze Parlamentu poddane zostały kwestie funkcjonowania Scottish Enterprise, Highlands Enterprise, Islands Enterprise i innych lokalnych organizacji przedsiębiorstw; pomocy finansowej dla przemysłu zgodnie z polityką Wielkiej Brytanii i konsultacjami, które w przyszłości zostaną zamieszczone w opublikowanym konkordacie; inwestycji wewnętrznych wraz z funkcjonowaniem programu Locate in Scotland; promocji handlu i eksportu poprzez działalność takich organizacji jak Szkocki Handel Międzynarodowy (Scottish Trade International). Ponadto w sferze zainteresowania Parlamentu leży promocja turystyki, w tym funkcje Szkockiej Izby Turystyki (Scottish Tourist Board); transportu pasażerskiego i drogowego, nadzór nad szkocką siecią dróg, propagowanie bezpieczeństwa na drogach, transport autobusowy, opłaty koncesyjne, transport rowerowy, taksówki, nietechniczne aspekty niepełnosprawności

i transportu, niektóre funkcje sieci kolei; transport morski i powietrzny nadzór nad lotniskami i portami, przepisy dotyczące transportu morskiego i usług promowych, działalność spółki Highlands and Islands Airports Ltd, planowanie i kwestie ochrony środowiska w obszarach dotyczących lotnisk, a także żegluga wewnętrzna.

W zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Parlament Szkocki ma dość szerokie kompetencje. Należą tu prawo i procedura karna (za wyjątkiem przestępstw uregulowanych w prawie statutowym – statute law – odnoszącym się do dziedzin zastrzeżonych, włączając w to przestępstwa związane z narkotykami i bronią palną); prawo cywilne (oprócz kwestii związanych z dziedzinami zastrzeżonymi); prawo wyborcze i problemy związane z wyborami lokalnymi; powoływanie sędziów (za wyjątkiem niektórych wyższych urzędników); system ścigania karnego (włączając funkcje Szkockiej Administracji Sądów – Scottish Courts Administration) i Sądu Lorda Lyon (the Court of Lord Lyon), trybunały zajmujące się sprawami powierzonymi i nadzorem nad Szkocką Radą Trybunałów (Scottish Council on Tribunals); pomoc prawna; ułaskawienia i zwalnianie skazanych na karę dożywocia i niesłusznie na skutek nieprawidłowości w postępowaniu; więziennictwo, włączając w to funkcje Szkockiej Służby Więziennej (Scottish Prison Service), traktowanie przestępców. Ponadto w grupie tej znajdują się policja i straż pożarna; obrona cywilna i postępowanie w wypadku zagrożenia; funkcje wynikające z porozumień międzynarodowych, licencjonowanie alkoholu oraz ochrona zwierząt w tym ochrona przed okrucieństwem w stosunku do zwierząt domowych, hodowlanych i dzikich, licencjonowanie ogrodów zoologicznych, kontrola niebezpiecznych dzikich zwierząt, polowanie.

Parlament Szkocki posiada także kompetencje dotyczące spraw związanych ze środowiskiem naturalnym, w tym głównie z jego ochroną, kwestie związane z zanieczyszczeniem powietrza, wód i ziemi, funkcje Szkockiej Agencji Ochrony Środowiska (Scottish Environment Protection Agency), zasoby wody, wypełnianie zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie ratyfikowanych przez Wielką Brytanię;

dziedzictwo naturalne, włączając w to sprawy wsi i funkcje Scottish Natural Heritage; dziedzictwo historyczne: w tym funkcje Historic Scotland; ochrona przeciwpowodziowa, ochrona zatok, bezpieczeństwo zbiorników wodnych.

Jeżeli chodzi o rolnictwo to Parlament ponosi odpowiedzialność za wprowadzanie w życie przepisów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, także w obszarze ochrony zdrowia ludzi, roślin lub zwierząt; standardów produkcji żywności, leśnictwa i rybołówstwa.

W sferze sportu i sztuki Parlament reguluje funkcjonowanie Szkockiej Rady Sportowej (Scottish Sport Council); Biblioteki Narodowej, Muzeów Narodowych, Galerii Narodowych, działalności Szkockiej Rady Muzeów (Scottish Museums Council), Szkockiej Rady Sztuki (Scottish Arts Council), ochrony i krzewienia języka gaelic.

W zakresie innych spraw przekazanych do kompetencji Parlamentowi wymienić należy problemy związane ze statystyką, rejestrami publicznymi i archiwami⁵⁷.

Szczególnie ważne są uprawnienia Parlamentu dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych. Parlament Szkocki ma możliwość zmiany stawki podstawowej podatku dochodowego. Zdecydowano się na przyznanie mu kompetencji w tej dziedzinie, ponieważ podatek dochodowy jest względnie prostym podatkiem. Wprowadzenie analogicznych kompetencji w zakresie podatku VAT, podatku od osób prawnych (corporation tax), czy też ubezpieczenia społecznego spowodowałoby zbyt duże komplikacje dla ogólnopañstwowego systemu podatkowego.

Parlament Szkocki może zmieniać stawkę podatku dochodowego ustalonego przez Parlament Brytyjski poprzez jej zwiększenie lub zmniejszenie maksymalnie o 3 penty w stosunku do funta. W obecnej sytuacji ekonomicznej oznacza to redukcję lub wzrost podatku dochodowego w Szkocji o około 450 mln funtów. Kwota ta jest zabezpieczona przed zdewaluowaniem w przypadku inflacji lub zmiany struktury podatkowej Wielkiej Brytanii. Powyższym zmianom nie podlegają

^[57] *White Paper*, dz. cyt., s. 3–7.

dochody uzyskiwane z lokat bankowych lub dywidend, ponieważ sposób ich opodatkowania określony jest jednolicie dla całej Wielkiej Brytanii, a jego zmiana spowodowałaby niestabilność ekonomiczną.

Przepisy dotyczące możliwości wpływania Parlamentu Szkockiego na wysokość podatków (*The Tax-Varying Power*) znajdują się w artykułach 73–80 Ustawy. Przepisy te stosuje się każdego roku, kiedy pobierany jest podatek dochodowy, jeżeli Parlament Brytyjski określił stawkę bazową podatku na dany rok, która może być zwiększana lub obniżana dla szkockich podatników, a ten wzrost lub obniżka nie przekracza trzech pensów (przy czym może być to cała liczba lub połowa). Ustawodawstwo Parlamentu Szkockiego w zakresie podatku dochodowego obowiązuje przez okres jednego roku, przy czym obowiązywanie takich przepisów nie jest zakłócone przez fakt nieokreślenia w tym samym czasie przez Parlament Brytyjski stawki bazowej podatku dochodowego na dany rok. Inicjatywę ustawodawczą w zakresie spraw podatkowych ma tylko członek Parlamentu.

W artykule 75 podana jest definicja podatnika szkockiego. Zgodnie z nią podatnikiem w Szkocji w danym roku jest osoba, która jest osobą fizyczną, która w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym traktowana jest jako rezydent w Zjednoczonym Królestwie, a Szkocja jest tą częścią Zjednoczonego Królestwa, z którą dana osoba ma najściślejsze powiązania podczas danego roku. Oznacza to, że określona osoba musi spędzić przynajmniej część danego roku w Szkocji. Ponadto okres w danym roku, kiedy główne miejsce zamieszkania danej osoby jest w Szkocji, musi wynosić przynajmniej tyle, ile okres, w którym głównym miejscem zamieszkania w Wielkiej Brytanii nie jest Szkocja i liczba dni jakie dana osoba spędza w danym roku w Szkocji jest równa lub przekracza liczbę dni spędzonych w tym roku gdzie indziej w Wielkiej Brytanii. Podatnikiem szkockim jest także osoba fizyczna, która przez cały rok lub jego część jest członkiem Parlamentu Wielkiej Brytanii z okręgu wyborczego w Szkocji lub szkockim deputowanym do Parlamentu Europejskiego, czy też członkiem Parlamentu Szkockiego.

Jednakże kompetencja Parlamentu Szkockiego w zakresie dotyczącym podatku dochodowego może być modyfikowana na wniosek Ministra Skarbu rządu Wielkiej Brytanii. W takim przypadku ma on obowiązek wniesienia do Izby Gmin oświadczenia, czy poprawka jest konieczna i jednocześnie przedstawienia swoich propozycji w tym zakresie. Jakikolwiek wniosek dotyczący zmiany kompetencji Parlamentu w zakresie *tax-varying power*, które są przedłożone w Izbie Gmin, muszą dotyczyć tylko podatku dochodowego, ponadto w ich wyniku kompetencje Parlamentu Szkockiego powinny pozostać w swej istocie niezmienione, a dochód szkockich podatników (po opodatkowaniu) również zasadniczo nie może się zmienić w kolejnych latach.

W celu utrzymania integralności Zjednoczonego Królestwa oraz ze względu na celowość zatrzymania pewnych dziedzin w kompetencji rządu i Parlamentu Brytyjskiego, Ustawa o Szkocji określa listę dziedzin zastrzeżonych (*reserved matters*), czyli takich, w których Parlament Szkocki nie ma uprawnień do tworzenia prawa. Do dziedzin tych należą: ustrój Zjednoczonego Królestwa (w tym Korona, Parlament Brytyjski, prawo wyborcze, Służba Cywilna, urzędy i tytuły honorowe); polityka zagraniczna Zjednoczonego Królestwa, w tym zdolność do zawierania porozumień traktatowych Unii Europejskiej i innych porozumień międzynarodowych; działalność Ministerstwa Rozwoju Międzynarodowego (Ministry of International Development); Obrona Zjednoczonego Królestwa i bezpieczeństwo narodowe; siły zbrojne; zdrada stanu, terroryzm i zamach stanu; ochrona i kontrola granic, w tym określanie lądowych i morskich granic oraz granic rybołówstwa; imigracja i narodowość; ekstradycja, prawo karne dotyczące narkotyków i broni palnej oraz regulacja dotycząca narkotyków pochodzących z nielegalnego źródła; stabilność ekonomiczna, systemy fiskalne i monetarne Zjednoczonego Królestwa, makroekonomiczne kwestie systemu fiskalnego i monetarnego, koncesje podatkowe i waluta. Do zakresu spraw zastrzeżonych należą również kwestie związane ze wspólnym rynkiem dla artykułów i usług Zjednoczonego Królestwa, prawem spółek i stowarzyszeń handlowych, ubezpieczeniami, prawem upadłościowym,

własnością intelektualną, przepisami dotyczącymi instytucji finansowych i usług finansowych, konkurencją, ochroną konsumenta, regulacją przemysłu energetycznego, międzynarodową polityką handlową i sprawami Departamentu do spraw gwarancji kredytu eksportowego (Export Credit Guarantee Department), telekomunikacją, regulacją cen leków, usługami pocztowymi, regulacją miar i wag, technicznymi standardami towarów i regulacją stref czasowych. Wyłączeniu podlega także prawodawstwo dotyczące zatrudnienia, stosunki przemysłowe, polityka równych możliwości (equal opportunities), bezpieczeństwo i higiena pracy, sprawy Urzędu Zatrudnienia. W grupie tej znalazły się również kwestie polityki socjalnej i administracji, w tym zasiłki, wpłaty pieniężne, zasiłek wychowawczy, regulacja rent i emerytur, właściwa polityka zatrudnienia i usług, przepisy dotyczące wybranych zawodów, rejestracji i finansowania partii politycznych, zawodów medycznych, lekarzy weterynarii, architektów, księgowych, agentów nieruchomości, syndyków masy upadłościowej, agentów ubezpieczeniowych, The Civil Service Commissioners, UK Senior Salaries Review Body – podstawowa regulacja prawna dotycząca emerytur w sferze budżetowej. Dziedziny zastrzeżone to także bezpieczeństwo transportu i jego regulacja, bezpieczeństwo transportu powietrznego, bezpieczeństwo transportu morskiego, bezpieczeństwo transportu kolejowego, wybrane przepisy o ruchu drogowym; inne sprawy podlegające obecnie przepisom Zjednoczonego Królestwa lub Wielkiej Brytanii, komitety naukowo-badawcze, bezpieczeństwo nuklearne, kontrola i bezpieczeństwo leków, zaopatrzenie wojska, regulacja dotycząca rozpowszechniania filmów, licencjonowanie teatrów i kin, dziedzictwo kulturowe Zjednoczonego Królestw, gry i zakłady pieniężne, ochrona danych, aborcja, embriologia, genetyka, ksenotransplantacja, wiwiskcja, przepisy dotyczące dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, niepełnosprawność.

W zakres funkcji kontrolnej Parlamentu Szkockiego wchodzi prawo uchwalania wotum zaufania i wotum nieufności. Każdy członek Parlamentu Szkockiego może wystąpić z wnioskiem o wotum nieufności wobec rządu szkockiego, ministra rządu szkockiego lub młodszego

ministra. Jeżeli wniosek uzyska poparcie co najmniej 25 posłów, jego rozpatrzenie musi zostać wpisane do porządku dziennego. W normalnych okolicznościach członkowie Parlamentu powinni mieć dwa dni na zapoznanie się z wnioskiem.

Kontrolę Parlamentu nad rządem wzmacnia instytucja zapytań (pisemnych i ustnych), jakie posłowie mogą zadawać członkom szkockiego rządu. Uprawnienia kontrolne Parlamentu Szkockiego wydają się bardzo silne, biorąc pod uwagę fakt, że członkowie rządu są wyłonieni spośród członków Parlamentu.

Ponadto Parlament może żądać od każdej osoby, aby uczestniczyła w jego pracach w celu dostarczenia dowodów lub aby przedstawiła dokumenty będące w jej posiadaniu lub pod jej kontrolą, a które dotyczą dziedziny, za którą odpowiedzialny jest którykolwiek z członków szkockiego rządu (Scottish Executive). Parlament może także wysunąć takie żądania wobec osoby nie przebywającej w Szkocji, ale tylko w związku z ustąpieniem przez taką osobę z funkcji w szkockiej administracji (Scottish Administration) lub z funkcji w innej władzy publicznej, której przedmiotem są sprawy, za które odpowiedzialny jest którykolwiek z członków szkockiego rządu. Powyższe uprawnienia nie mogą być stosowane wobec ministra Korony (Minister of the Crown), bez względu na to, czy sprawuje jeszcze urząd, czy nie, i pracowników Korony, chyba że sprawa dotyczy dziedziny, za którą odpowiedzialny jest którykolwiek z członków szkockiego rządu. Ponadto Parlament Szkocki nie może realizować tych uprawnień, jeżeli dotyczą one funkcji, które mogą być wykonywane bądź to przez szkockich ministrów i ministra Korony wspólnie, bądź tylko przez ministra Korony, ale za porozumieniem lub po konsultacji ze szkockimi ministrami. Nie pozbawia to jednak Parlamentu możliwości realizacji tych uprawnień w stosunku do funkcji należących do dziedzin powierzonych (devolved matters)⁵⁸.

^[58] Gdy jednak wszystkie funkcje danego organu należą do dziedzin zastrzeżonych, parlament szkocki nie może realizować tych uprawnień w stosunku do jakiegokolwiek osoby w połączeniu ze zwolnieniem przez nią tych funkcji. Ponadto uprawnienia nie mogą być stosowane w stosunku do sędziego

Opisywane uprawnienie może być wykonywane przez komisję lub podkomisję Parlamentu Szkockiego tylko wtedy, gdy jest ona do tego wyraźnie upoważniona.

Należy także zaznaczyć, że wezwana osoba ma prawo odmówić odpowiedzi na pytania lub przedstawienia dokumentu, jeżeli miałyby takie prawo w szkockim sądzie powszechnym. Godnym zauważenia jest także prawo Prokuratora Finansowego (Procurator Fiscal) do odmowy odpowiedzi na pytanie lub przedstawienia dokumentu dotyczącego funkcjonowania systemu ścigania w jakiegokolwiek sprawie, jeżeli Lord Adwokat (Lord Advocate) uzna, że odpowiedź na pytanie lub okazanie dokumentu może negatywnie wpłynąć na obiektywizm postępowania karnego w danej sprawie lub sprzeciwiać się interesowi publicznemu i równocześnie na tej podstawie upoważni Prokuratora Fiskalnego do odmowy odpowiedzi na pytanie lub przedstawienia dokumentu.

Osoba, która ma być wezwana przed Parlament, zostanie o tym pisemnie powiadomiona przez Urzędnika Parlamentarnego (Clerka)⁵⁹. Wezwana w takich okolicznościach osoba popełnia wykroczenie (offence), jeżeli odmawia lub faktycznie nie stawia się w podanym terminie, odmawia odpowiedzi na pytania, których zakres podany był w zawiadomieniu, umyślnie zmienia, niszczy lub ukrywa żądany dokument albo odmawia jego przedstawienia. Za powyższe wykroczenia grozi kara grzywny lub pozbawienia wolności do trzech miesięcy⁶⁰. Jeżeli wykroczenie zostało popełnione przez jednostkę organizacyjną (body corporate), do odpowiedzialności pociągana jest zarówno ona, jak i odpowiedzialne osoby działające w jej imieniu. Wykroczeniem jest także odmowa złożenia przysięgi, gdy zażąda takowej marszałek lub inna upoważniona osoba.

jakiegokolwiek sądu lub członka jakiegokolwiek trybunału w połączeniu ze zwolnieniem sprawowanych przez niego funkcji.

^[59] Ponadto obowiązują szczególne zasady co do treści i formy zawiadomień – art. 25.

^[60] Osoba może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że miała ważne powody dla swojego działania.

3. Powoływanie, skład i kompetencje Rządu Szkocji

Ustawa o Szkocji powołała do życia Szkocką Władzę Wykonawczą (Scottish Executive), rząd, w skład którego wchodzi Pierwszy Minister (premier) jako jego szef (the First Minister), ministrowie przez niego powołani, Lord Adwokat (Lord Advocate) i Generalny Solisitor Szkocji (Solicitor General for Scotland). Wszyscy członkowie rządu Szkocji są określane mianem ministrów szkockich (the Scottish Ministers). W tym miejscu należy nadmienić, że istnieje zakaz łączenia funkcji członka szkockiego rządu i ministra rządu brytyjskiego, a jeżeli zdarzy się tak, że osoba będąca członkiem szkockiego rządu zostanie powołana na stanowisko ministra rządu Wielkiej Brytanii, to powinna ona wówczas zrzec się funkcji w rządzie szkockim.

Pierwszy Minister jest powoływany przez Królową spośród członków Parlamentu Szkockiego i sprawuje swoją funkcję za jej aprobatą. Pierwszy Minister może w każdym czasie złożyć rezygnację ze sprawowania urzędu na ręce Królowej, a jest zobowiązany tak uczynić, jeżeli szkocki rząd straci poparcie Parlamentu swojego regionu. Okres sprawowania urzędu przez Premiera kończy się wraz z powołaniem na to miejsce innej osoby.

Gdy z jakichś powodów stanowisko Pierwszego Ministra nie jest obsadzone lub nie może on sprawować swoich obowiązków, Marszałek wyznacza z własnej inicjatywy osobę do ich wykonywania, informując o tym Parlament. Osoba taka musi być członkiem Parlamentu i sprawuje funkcje Pierwszego Ministra nawet, gdy Parlament ulegnie rozwiązaniu. Pierwszy Minister jest także Strażnikiem Pieczęci Szkockiej (Keeper of the Scottish Seal).

Parlament Szkocki ma 28 dni na powołanie jednego ze swych członków na stanowisko Pierwszego Ministra w sytuacji, gdy odbyły się nowe wybory do Parlamentu, Pierwszy Minister złożył rezygnację lub stanowisko to jest nieobsadzone z innego powodu. Należy zauważyć, że odmiennie niż w przypadku wyboru premiera rządu brytyjskiego, funkcji Pierwszego Ministra Szkocji nie musi objąć lider zwycięskiej

partii, gdyż ze względu na zastosowany proporcjonalny system wyborczy żadna partia może nie uzyskać bezwzględnej większości mandatów, tak jak to ma miejsce przy zastosowaniu większościowego systemu wyborów do Izby Gmin.

Kandydaturę na stanowisko Pierwszego Ministra może zgłosić każdy członek Parlamentu, jeżeli uzyska poparcie jeszcze jednego posła. Podczas wyboru Pierwszego Ministra obowiązuje kworum 25% wszystkich członków Parlamentu. Jeśli na powyższe stanowisko kandyduje tylko jedna osoba, posłowie mogą głosować za lub przeciw oraz wstrzymać się od głosu, a kandydat obejmuje stanowisko, jeżeli uzyska zwykłą większość głosów. W przypadku gdy kandydatów jest więcej niż jeden, Marszałek odczytuje nazwiska ich wszystkich. Następnie w kolejności alfabetycznej Marszałek wypowiada nazwiska poszczególnych kandydatów, a posłowie głosują na wybranego. Po przeprowadzeniu głosowania na ostatniego kandydata, posłowie mogą oddać głos wstrzymujący. Jeżeli kandydatów jest dwóch, zwycięża ten, który uzyskał zwykłą większość głosów. Gdy kandydatów jest więcej niż dwóch, wygrywa ta osoba, która zebrała więcej głosów niż suma głosów wszystkich innych kandydatów. Kiedy taka sytuacja nie występuje, kandydat z najmniejszą listą głosów zostaje odrzucony i odbywają się kolejne rundy głosowań. W przypadku gdy podczas którejkolwiek z rund głosowania kandydaci otrzymają taką samą liczbę głosów, wynik tej rundy nie jest brany pod uwagę.

Jeżeli chodzi o sposób powoływania ministrów, to leży on w gestii Pierwszego Ministra, który za zgodą Królowej (podobnie jak premier Wielkiej Brytanii), wybiera swój gabinet spośród członków Parlamentu.

Kandydatury na stanowiska ministrów muszą być zaaprobowane przez Parlament i to jeszcze przed zgodą Królowej. Pierwszy Minister składa wniosek do Parlamentu o zgodę na powołanie danej osoby na stanowisko ministra lub o zgodę na powołanie grupy osób na stanowiska ministrów. Parlament wyraża zgodę i tym samym udziela wotum zaufania zwykłą większością głosów przy obecności minimum 25% jego członków.

Minister powołany na podstawie omawianych przepisów sprawuje urząd dla dobra Królowej, może być usunięty z urzędu przez Pierwszego Ministra, może zrezygnować z pełnienia urzędu w każdym czasie (będzie zobowiązany to zrobić, jeżeli rząd straci poparcie Parlamentu), w wypadku rezygnacji niezwłocznie zwolni urząd, zrobi to także wówczas, gdy przestanie być posłem z powodów innych niż rozwiązanie Parlamentu.

Jak już wcześniej wspomniano w skład szkockiej władzy wykonawczej wchodzi również Szkoccy Urzędnicy Prawa (Scottish Law Officers). Zasadą jest, że Pierwszy Minister rekomenduje Królowej (za zgodą Parlamentu wyrażoną zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej 25% członków Parlamentu Szkockiego) powołanie na stanowisko lub odwołanie danej osoby ze stanowiska Lorda Adwokata (Lord Advocate) i Generalnego Solisitora Szkocji (Solicitor General for Scotland). Osoby sprawujące te funkcje mogą zrezygnować z ich pełnienia w każdym czasie, a będą do tego zobowiązane, jeżeli rząd straci poparcie Parlamentu. Jeżeli chodzi o Lorda Adwokata, to gdy złoży on urząd na skutek rezolucji Parlamentu o braku poparcia dla rządu, będzie on sprawował swoje obowiązki do czasu otrzymania zawiadomienia o powołaniu na jego miejsce innej osoby. A jakakolwiek decyzja podjęta przez Lorda Adwokata jako głowy systemu ścigania karnego w Szkocji będzie aprobowana przez niego niezależnie od innych osób.

Poza kategorią zwykłych ministrów istnieje również grupa młodszych szkockich ministrów (junior Scottish Ministers), którzy jednak nie są właściwymi członkami egzekutywy. Ich kompetencje są ściśle pomocnicze w stosunku do uprawnień ministrów. Osoby do wypełniania tych funkcji są powoływane przez Pierwszego Ministra (za zgodą Parlamentu – w trybie przewidzianym dla wyboru ministrów – i Królowej) spośród członków Parlamentu. Młodszy szkocki minister sprawuje swój urząd dla dobra Królowej, może zostać odwołany ze stanowiska przez Pierwszego Ministra, może zrezygnować z pełnienia obowiązków w każdym czasie (a będzie zobowiązany to zrobić, jeżeli rząd straci poparcie Parlamentu), w wypadku rezygnacji niezwłocznie

zwolni urząd, podobnie jak wtedy, gdy przestanie być posłem z powodów innych niż rozwiązanie Parlamentu.

Ministrowie mogą powoływać sobie do pomocy jeszcze inne osoby, które będą zajmowały stanowiska pracowników obsługi szkockiej administracji (the Scottish Administration). Możliwość taką daje artykuł 51. Pozostawanie na jakimkolwiek stanowisku innym niż ministerialne lub pełnienie funkcji pracownika administracji szkockiej nosi nazwę Wewnętrznej Służby Cywilnej (Home Civil Service). Wewnętrzna Służba Cywilna podlega jest właściwemu ministrowi (Minister for Civil Service)⁶¹.

Rząd szkocki podległy Parlamentowi Szkockiemu ponosi odpowiedzialność za władzę wykonawczą w zakresie dziedzin powierzonych. Inne funkcje rządu szkockiego mogą być przydzielane ministrom w drodze ustaw Parlamentu Szkockiego. Ustawowe zadania ministrów szkockich, Pierwszego Ministra lub Lorda Adwokata są wykonywane w imieniu Królowej i mogą być wykonywane przez któregokolwiek członka szkockiej egzekutywy⁶². Relacje pomiędzy rządem a Parlamentem w Szkocji są analogiczne do tych, jakie zachodzą między rządem i Parlamentem Brytyjskim. Jak już wyżej wspomniano do kompetencji ministrów szkockich należą wszelkie kwestie związane z pełnieniem władzy wykonawczej w zakresie dziedzin powierzonych. W szczególności chodzi tu więc o te wynikające z prerogatywy Królowej, a także inne uprawnienia wykonawcze, które są pełnione w imieniu Królowej przez ministrów Korony, inne funkcje oddane do kompetencji ministrów Korony przez prerogatywę, obowiązki przekazane ministrom Korony przez tzw. pre-commencement enactment⁶³.

[61] Wynagrodzenia i koszty wypłacane członkom tejże Służby pokrywane są przez Fundusz Szkocki (the Scottish Consolidated Fund).

[62] Por. J.E. Murkens, P. Jones, M. Keating, *Scottish Independence. A Practical Guide*, Edinburgh 2002.

[63] Pod pojęciem tym ustawa wyróżnia ustawę uchwaloną przed lub na tym samym posiedzeniu co ustawa niniejsza i jakikolwiek inny akt prawny uchwalony przed tą ustawą, akt prawny uchwalony przed niniejszym

Rząd szkocki nie jest uprawniony do wydawania jakichkolwiek przepisów, które znajdowałyby się poza prawotwórczymi kompetencjami Parlamentu, lub potwierdzania czy uznawania jakiegokolwiek prawodawstwa zawierającego takie przepisy (chodzi o prawodawstwo delegowane – patrz wyżej).

Dodatkowo rząd szkocki jest odpowiedzialny za pewne funkcje administracyjne w dziedzinach, w których kompetencje prawotwórcze są zarezerwowane dla Unii Europejskiej. Większość tych obowiązków wykonywał uprzednio Sekretarz Stanu ds. Szkocji, przekazanie ich jednak rządowi szkockiemu umożliwiło uwzględnianie specyfiki szkockich warunków, a tym samym ich efektywniejsze wykonywanie. Do funkcji tych należą⁶⁴: zarządzanie w Szkocji funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej; uprawnienia i obowiązki dotyczące dostarczania elektryczności i gospodarowania cywilnymi zasobami nuklearnymi; określanie planów emerytalnych dla pewnej części sfery budżetowej; organizowanie infrastruktury w zakresie transportu kolejowego i powietrznego; organizacja dystrybucji Loterii Narodowej oraz uregulowanie kwestii związanych z grami hazardowymi⁶⁵.

W temacie stosowania prawa Unii Europejskiej i przepisów konwencji międzynarodowych Ustawa o Szkocji stanowi, że pomimo przekazania szkockim ministrom zadań w zakresie monitorowania i implementacji zobowiązań wynikających z prawa Wspólnot Europejskich, jakakolwiek funkcja wykonywana przez ministra rządu brytyjskiego, a dotycząca Szkocji, będzie przez niego dalej wykonywana na podstawie i w granicach artykułu 2(2) Ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 roku (European Communities Act 1972). Ponadto członek szkockiego rządu nie może wydawać jakichkolwiek aktów prawnych,

artykułem na mocy ustawy lub innego aktu prawnego, legislację na podstawie artykułu 106, jeżeli jest określona jako „pre-commencement enactment”.

^[64] *White Paper*, dz. cyt., s. 7.

^[65] Więcej na ten temat w: S. Mazey, J. Mitchell, *Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience* [w:] *Lobbying in the European Community*, eds. S. Mazey, J.J. Richardson, Oxford 2004.

jeżeli jest to niezgodne z prawami wynikającymi z konwencji międzynarodowych lub prawa wspólnotowego. Zakaz ten nie dotyczy jednak aktów Lorda Adwokata jako głowy systemu ścigania karnego w Szkocji.

Jeżeli sekretarz stanu ma poważne powody, aby przypuszczać, że działanie podjęte przez któregoś z członków szkockiego rządu jest niezgodne z jakimś zobowiązaniem międzynarodowym, może powstrzymać takie postępowanie, wydając odpowiednie zarządzenie. Podobnie jeżeli sekretarz stanu ds. Szkocji ma poważne powody, aby przypuszczać, że jakieś działanie będące w kompetencji członka szkockiego rządu powinno zostać podjęte w celu wykonania zobowiązania międzynarodowego, może, w drodze zarządzenia, nakazać podjęcia takiego działania. Jeżeli akty podustawowe wydane przez członka rządu szkockiego zawierają przepisy, które według sekretarza stanu są sprzeczne ze zobowiązaniami międzynarodowymi lub zagrażają obronności państwa, bezpieczeństwu narodowemu, lub które modyfikują prawo w taki sposób, że wpływa to na dziedziny zastrzeżone, to może on w drodze zarządzenia unieważnić takie przepisy. Za każdym razem w zarządzeniu, o którym mowa wyżej, sekretarz stanu musi podać uzasadnienie swoich decyzji.

Artykuły 59–63 regulują kwestie własności i zobowiązań pieniężnych. Szkockim ministrom przysługuje mianowicie prawo własności, ale własność ta ma charakter tymczasowy. We wszelkich dokumentach i rejestrach, gdzie jako właściciel ujawniony jest minister szkocki, pojęcie to należy interpretować właśnie w taki sposób. Stąd przepisy podustawowe mogą przewidywać przekazanie szkockim ministrom własności należącej do ministrów Korony lub organów rządu, w zakresie w jakim prawodawca uzna to za konieczne, a także przekazanie ministrom szkockim zobowiązań pieniężnych, których minister Korony lub rząd jest podmiotem. Analogicznie do szkockich ministrów również Pierwszy Minister i Lord Adwokat mogą być podmiotem własności. Podobnie jednak jak w przypadku ministrów własność ta jest tymczasowa.

Przepisy podustawowe mogą przewidywać przekazanie Lordowi Adwokatowi własności należącej do ministrów Korony lub organu

rządowego, przyznanie Lordowi Adwokatowi uprawnień do własności należącej do ministrów Korony lub organu rządowego w zakresie, w jakim prawodawca uzna to za konieczne, a także przekazanie Lordowi Adwokatowi zobowiązań pieniężnych których minister Korony lub rząd jest podmiotem.

W temacie innych funkcji nieprzekazanych szkockim ministrom w drodze Ustawy o Szkocji, Królowa może na podstawie artykułu 63 (co jednak jeszcze się nie zdarzyło), przekazać pewne funkcje ministrów Korony do wykonywania ministrom szkockim, przekazać funkcje do wykonywania ministrom szkockim wspólnie z ministrami Korony czy wreszcie pozostawić wykonywanie funkcji w rękach ministrów Korony, ale za zgodą lub po konsultacji z ministrami szkockimi.

III. Funkcjonowanie systemu w praktyce

Dnia 6 maja 1999 odbyły się pierwsze wybory do Parlamentu Szkockiego. Wygrała je Partia Pracy, zdobywając 56 mandatów, pokonując tym samym Szkocką Partię Narodową (35 mandatów). Jest to o tyle ważne, że ta ostatnia dąży do uzyskania przez Szkocję niepodległości⁶⁶. Oddając swe głosy na Partię Pracy, Szkoci niejako opowiedzieli się za pozostaniem w strukturach Wielkiej Brytanii, co potwierdza tezę, że dewolucja nie doprowadziła w Szkocji do secesji, wręcz przeciwnie – zmierza ku umocnieniu państwa brytyjskiego.

Poniżej przedstawiono pełne wyniki wyborów⁶⁷.

[66] W.L. Miller, *Modified Rapture All Round: The First Elections to the Scottish Parliament*, „Government and Opposition” 1999, vol. 34, No. 3/1999, s. 299.

[67] Na podstawie: G. Leicester, *Scotland [w:] The State and the Nations, The First Year of Devolution in the United Kingdom*, ed. R. Hazell, Thorverton 2000, s. 15 – tam także analiza wyników wyborów.

Partia	Liczba mandatów
Partia Pracy (The Labour Party)	56
Szkocka Partia Narodowa (Scottish National Party)	35
Partia Konserwatywno-Zjednoczeniowa (The Conservative And Unionist Party)	18
Liberalni Demokraci (Liberal Democrats)	17
Posłowie Niezależni (Independent)	1
Szkocka Partia Socjalistyczna (Scottish Socialist Party)	1
Szkocka Partia Zielonych (Scottish Green Party)	1
Suma	129

Dnia 1 lipca 1999 Królowa Brytyjska dokonała oficjalnego otwarcia Parlamentu Szkockiego, a jesienią roku 2001 Parlament został przeniesiony do swojej stałej siedziby w Holyrood (do tamtej pory tymczasowo Parlament obradował w Edynburgu) Dzień ten jest zwany Dniem Dewolucji (Devolution Day).

W dniu 13 maja 1999 roku Donald Dewar został wybrany Pierwszym Ministrem. W wyniku zawarcia przez Labourzystów koalicji z Partią Liberalnych Demokratów stanowisko Zastępcy Pierwszego ministra objął Jim Wallace.

Powołano także rząd, w którym utworzono następujące resorty:

- Ministry for Justice (Ministerstwo Sprawiedliwości)
- Ministry for Enterprise and Life Long Learning (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Rozwoju)
- Ministry for Children and Education (Ministerstwo do Spraw Dzieci i Edukacji)
- Ministry for Finance (Ministerstwo Finansów)
- Ministry for Health and Community Care (Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej)
- Ministry for Rural Affairs (Ministerstwo Rolnictwa)
- Ministry for Communities (Ministerstwo do Spraw Społeczności)

- Ministry for Transport and the Environment (Ministerstwo Transportu i Środowiska)
- Ministry for Parliament (Ministerstwo Parlamentu).

Dnia 17 lipca 2000 roku lider Szkockiej Partii Narodowej, Alex Salmond, ogłosił swoją rezygnację. We wrześniu zastąpił go John Swinney. Zmiana nastąpiła także na stanowisku przewodniczącego Szkockiej Partii Pracy i tym samym rządu szkockiego, ze względu na nagłą śmierć Donalda Dewara 11 października 2000 roku. Partia Pracy nie była w stanie sprostać konstytucyjnemu warunkowi wyboru nowego przewodniczącego w ciągu 28 dni i dlatego w trzy dni po pogrzebie Dewara, 21 października 2000 roku, Henry McLeish został wybrany jego następcą. Doszło do uformowania koalicji z Liberalnymi Demokratami.

Pierwszą poważną przeszkodą w funkcjonowaniu koalicji była kwestia opłat za naukę w szkołach wyższych. Liberalni Demokraci w swoim manifestie wyborczym obiecali zniesienie opłat, podczas gdy Partia Pracy chciała te opłaty utrzymać, kontynuując tym samym politykę Westminsteru. Powołana została specjalna komisja pod przewodnictwem Andrew Cubie w celu zbadania tej kwestii. Komisja wydała stosowny raport, w którym stwierdzała, że konieczna jest reforma systemu opłat i wprowadzenie systemu stypendiów dla biedniejszych studentów. Rząd szkocki przyjął większość propozycji komisji⁶⁸.

W końcu 2000 roku rząd szkocki podejmował inicjatywy w dużej mierze odbiegające od linii działań rządu brytyjskiego: wynagrodzenia nauczycieli rosły szybciej niż w innych częściach kraju, zamierzano wprowadzenie reprezentacji proporcjonalnej na poziomie samorządu lokalnego, złożono zobowiązanie do stworzenia systemu opieki nad starszymi osobami całkowicie opłacanego przez państwo. Działania te kolidowały z polityką rządu brytyjskiego w kwestii polityki regionalnej⁶⁹. Zaczęło pojawiać się zjawisko tzw. zazdrości dewolucyjnej

[68] Szerzej na temat sporu w sprawie opłat za studia: S. Kubas, dz. cyt., s. 152–153.

[69] Por. A. Taylor, *What a State! Is Devolution for Scotland the End of Britain?*, London 2000.

(devolution envy). W dniu 8 listopada 2001 roku Henry McLeish podał się do dymisji⁷⁰. Pierwszym Ministrem został wybrany w dniu 22 listopada 2001 roku Jack McConnell⁷¹.

Pierwsze lata funkcjonowania nowego systemu objawiły się spadkiem popularności nowo utworzonego Parlamentu w społeczeństwie szkockim. Stało się to głównie za sprawą skandali politycznych i kilku niefortunnych decyzji rządu szkockiego, w szczególności tej o wykreśleniu z Ustawy o samorządzie lokalnym przepisu mówiącego o zakazie promowania homoseksualizmu przez władze lokalne. Spotkało się to z silnym sprzeciwem społeczeństwa.

Przed wyborami powszechnymi w 2001 roku kwestie dewolucji były szeroko komentowane w prasie brytyjskiej. Ukazał się szereg raportów opisujących brak zainteresowania wyborami powszechnymi wśród obywateli Szkocji, których zainteresowania polityczne skupiają się wokół Holyrood (siedziba Parlamentu Szkockiego). Było to wynikiem faktu, że Parlament Szkocki posiadał kompetencje w większości dziedzin życia dotyczących Szkotów. W konsekwencji w wyborach do Parlamentu Brytyjskiego niewiele mandatów pochodzących ze Szkocji zmieniło obsadę. Konserwatyści nie zdołali odzyskać mandatów w okręgach Eastwood i Pentlands. Swoją pozycję utrzymała Partia Pracy oraz Partia Liberalnych Demokratów (tutaj należy odnotować wzrost poparcia dla lidera tej partii, Charlesa Kennediego). Dość niespodziewany był sukces Partii Konserwatywnej w okręgach Galloway i Upper Nithsdale, co spowodowało redukcję reprezentacji Szkockiej Partii Narodowej w Parlamencie Brytyjskim do 5 posłów.

^[70] Powodem tej dymisji był skandal, który wywołał McLeish, zasiadając do czerwca 2001 roku w Westminsterze. Tzw. *Officegate* McLeisha polegała na podnajęciu przez niego swego biura poselskiego firmie prawniczej za ok. 10 tys. funtów rocznie, czego McLeish nie ujawnił i pobierał w związku z tym środki od Izby Gmin na utrzymanie biura.

^[71] J. Mitchell and the Scottish Monitoring Team, *Third Year, Third First Minister* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, ed. R. Hazell, Exeter 2003, s. 119.

W okresie pierwszej kadencji Parlament Szkocki przyjął czterdzieści siedem ustaw⁷². Stanowił on prawo w wielu dziedzinach, takich jak m.in. edukacja, wolność informacji, prawo rodzinne, opieka nad osobami starszymi, transport. W literaturze brytyjskiej podnosi się, że uchwalenie takiej samej liczby ustaw dla Szkocji zajęłoby Parlamentowi Brytyjskiemu prawie 25 lat, ponieważ w ciągu dwóch poprzedzających reformę dewolucyjną lat ustanowiono w Westminster jedynie cztery ustawy dotyczące Szkocji⁷³. Potwierdzeniem tej tezy niech będzie ponadto fakt, że w latach 1992–1997 na rozpatrywaniu projektów dotyczących Szkocji, Izba Gmin spędziła tylko 98 godzin⁷⁴.

Drugie wybory do Parlamentu Szkockiego odbyły się 1 maja 2003 roku⁷⁵. Ponownie wygrała je Partia Pracy, zdobywając 50 mandatów (56 w głosowaniu w roku 1999). Szkocka Partia Narodowa zdobyła 27 mandatów, Partia Konserwatywna – 18, a Partia Liberalno-Demokratyczna – 17. Swoją reprezentację umocniła Partia Zielonych, zdobywając 7 mandatów (1 w roku 1999), podobnie jak Szkocka Partia Socjalistyczna. Po raz pierwszy miejsce w Parlamencie uzyskała Partia Jedności Starszych Obywateli (Senior Citizens Unity Party), zdobywając 1 mandat. Ponadto do Parlamentu weszło 3 posłów niezależnych. Frekwencja wyborcza wyniosła 49%, co oznacza spadek w porównaniu z rokiem 1999 (58%). Nie mając większości, Partia Pracy ponownie uformowała koalicję z Partią Liberalno-Demokratyczną.

Podsumowując, trzeba powiedzieć, że opisane w tym rozdziale prace zmiany w ustroju w Szkocji są swojego rodzaju fenomenem. Parlament

[72] HMSO *Acts of the Scottish Parliament*, online: <http://www.scotland-legislation.hmsso.gov.uk/legislation/scotland/s-acts.htm> (dostęp: 23.07.2003).

[73] J. Mitchell and the Scottish Monitoring Team, *Scotland: Maturing Devolution* [w:] *The State of the Nations 2001*, ed. A. Trench, London 2001, s. 63.

[74] O. Gay, *Evolution from Devolution. The Experience at Westminster* [w:] *The State of the Nations 2003*, ed. R. Hazell, London 2003, s. 171.

[75] Pełna analiza wyników wyborów: M. Leek, R. Cracknell, *Scottish Parliament Elections: 1 May 2003, House of Commons Library Research Paper 97/130*, London 2003 oraz J. Mitchell, *Scotland: Expectations, Policy Types and Devolution* [w:] *Has Devolution Made a Difference? The State of the Nations 2004*, ed. A. Trench, London 2004.

i rząd szkocki funkcjonują, uchwalając prawo dla swojego regionu, którego Parlament Brytyjski prawdopodobnie nie zdążyłby lub nie byłby w stanie wprowadzić.

Wynika to z tego, że te zmiany ustrojowe mają charakter decentralistyczny, co nie jest zgodne z ogólną tendencją panującą współcześnie w Europie, która dąży do pogłębienia i poszerzenia kompetencji Unii Europejskiej. Konsekwencją procesu jednoczenia się Europy będzie dalsze pomniejszenie uprawnień poszczególnych państw na rzecz instytucji Wspólnot Europejskich. Tymczasem przykład Szkocji wskazuje na tendencję odwrotną. Z drugiej jednak strony zakres uprawnień przyznanych Parlamentowi Szkockiemu nie daje Szkocji dużych możliwości manewru, szczególnie na arenie międzynarodowej. Wydaje się więc, że celem wprowadzonych rozwiązań było umożliwienie Szkotom decydowania o sprawach, które dotyczą ich kraju, jednakże w zakresie, który nie stanowi zagrożenia dla Zjednoczonego Królestwa. Należy więc przychylić się do zdania premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira. Twierdzi on, że utworzenie Parlamentu Szkocji jest krokiem, który nie spowoduje odłączenia Szkocji od Wielkiej Brytanii, a wręcz przeciwnie, doprowadzi do wzmocnienia i pogłębienia unii brytyjskiej.

Rozdział IV | Przemiany dewolucyjne w Walii

I. Zarys ustroju Walii przed dewolucją

Korzeni procesów dewolucyjnych w Walii należy szukać w końcu XIX wieku, kiedy to wybory powszechne z 1886 roku objawiły wzrost zainteresowania tzw. Home Rule, wprowadzoną w Irlandii Północnej¹. Ówczesne wydarzenia w tym kraju nie pozostawały bez echa także w Walii. Zasada Home Rule dla Walii znajdowała się w programie Partii Pracy do początku lat 20., kiedy to ważniejsze stały się kwestie ekonomiczne i społeczne (Partia Pracy nadal popierała tę zasadę, aczkolwiek żądanie to zostało zmarginalizowane). W 1925 roku utworzona została Walijska Partia Narodowa (Plaid Cymru), jednakże jej pierwszy przywódca, Saunders Lewis, był bardziej zainteresowany walką o zachowanie rodzimej kultury i języka walijskiego niż kwestią samostanowienia w sensie formalnym.

Po II wojnie światowej sprawa dewolucji w Walii znów stała się aktualna. W latach 50. została przeprowadzona ponadpartyjna kampania „Parlament dla Walii”, która zgromadziła 250 000 podpisów na rzecz poparcia idei utworzenia ogólnowalijskiego organu przedstawicielskiego i wyposażenia go w kompetencje prawodawcze i finansowe. Głównym skutkiem tych inicjatyw było poparcie na rzecz utworzenia Urzędu Walijskiego i stanowiska Sekretarza Stanu ds. Walii (z prawem zasiadania w rządzie brytyjskim), co nastąpiło w 1964 roku. W 1966 propozycje

^[1] Patrz wyżej, Rozdział II niniejszej pracy.

utworzenia rządu w Walii przedstawiła Walijska Partia Pracy. Zbiegło się to ze zwycięstwem nacjonalistycznej partii Plaid Cymru w wyborach uzupełniających do Izby Gmin w okręgach Carmarthen (1966), Rhondda West (1967) i Caerphilly (1968). W roku 1968 premier Wielkiej Brytanii, H. Wilson, utworzył Królewską Komisję ds. Konstytucji, która pracowała nad kwestiami walijskimi do 1973 roku. Członkowie Komisji, różniąc się w wielu kwestiach, zgadzali się co do tego, że należy zdecydowanie odrzucić opcje separatyzmu i federalizmu dla Walii. Spośród 13 członków Komisji, 11 podpisało tzw. raport większości, w którym sześciu opowiadało się za przyznaniem Walii kompetencji prawodawczych, trzech proponowało utworzenie wybieranej bezpośrednio Walijskiej Rady Doradczej (Welsh Advisory Council), dwóch natomiast popierało przekazanie tylko uprawnień wykonawczych. Zwolennicy raportu mniejszościowego zalecali rozszerzenie uprawnień wykonawczych poza Szkocję i Walię, obejmując nią także regiony angielskie².

Mniejszościowy rząd Partii Pracy opublikował we wrześniu 1974 roku Białą Księgę³, w której zawarte były propozycje utworzenia bezpośrednio wybieranych zgromadzeń dla Szkocji (z uprawnieniami legislacyjnymi i wykonawczymi) i Walii (wyłącznie z uprawnieniami wykonawczymi). Jednocześnie proponowano zmniejszenie liczby walijskich i szkockich posłów w Parlamencie Brytyjskim, nie rezygnując z urzędów Sekretarza Stanu dla Szkocji i Walii. Ta szeroka propozycja, mimo opozycji w Parlamencie została dla Walii przyjęta w Ustawie o Walii z 31 lipca 1978 roku (Wales Act 1978).

Wspomniana Ustawa o Walii przedstawiała nową formę dewolucji dla tego podmiotu⁴. Proponowała przekazanie funkcji wykonawczych Zgromadzeniu Walijskiemu (Welsh Assembly) składającemu się z 80 członków. Zgromadzenie działałoby poprzez system komisji

[2] N. Davies, *The Isles. A History*, Oxford 2000, s. 145.

[3] *Democracy and Devolution: proposals for Scotland and Wales*, Cmnd 5732, London 1974.

[4] D. Foulkes, J.B. Jones, *The Welsh Veto: The Wales Act 1978 and the referendum*, Cardiff 1983, s. 46.

i nie miałyby oddzielnego organu wykonawczego ani kompetencji do samorozwiązania. W swoich założeniach Ustawa wprowadzała w życie tylko dewolucję kompetencji wykonawczych. W przeciwieństwie do rozwiązań przewidywanych ówczesnie dla Szkocji, Zgromadzeniu nie przyznano prawa wydawania ustaw. Ustawa o Walii przekazywała Zgromadzeniu szereg funkcji, szczegółowo w niej wymienionych, które do tej pory były sprawowane przez ministrów rządu brytyjskiego. Uprawnienia te obejmowały także możliwość wydawania aktów prawnych innych niż ustawy (tzw. ustawodawstwo delegowane). Zgromadzenie otrzymało generalną kompetencję w dziedzinie sztuki, sportu i kultury, a także kompetencje wykonawcze w 17 innych dziedzinach, które obejmowały: samorząd lokalny, edukację, zdrowie i pomoc społeczną, zanieczyszczenie środowiska, transport, autostrady, ruch drogowy, turystykę. Zgromadzenie mogło wykonywać swoje uprawnienia w terytorialnych granicach samorządów lokalnych. Uprawnienia zostały nadane Zgromadzeniu jako całości, ale jego decyzje miały być podejmowane w odpowiednich komisjach lub, w pewnych przypadkach, przez przewodniczących komisji. Komisje miały być ustanowione dla wszystkich obszarów, gdzie Zgromadzenie posiadało kompetencje, a ich skład miał odzwierciedlać rozdział miejsc w Zgromadzeniu na poszczególne partie polityczne. Przewodniczący poszczególnych Komisji tworzyli tzw. Komitet Wykonawczy (Executive Committee). Uprawnienia przekazane Zgromadzeniu nie mogły być już wykonywane przez ministrów brytyjskich, za wyjątkiem przypadków przewidzianych w Ustawie⁵. Niektóre z uprawnień uczyniono obligatoryjnymi, np. obowiązkowe nabywanie pewnych nieruchomości dla celów publicznych i obowiązek wydawania aktów prawnych mających na celu realizację zobowiązań międzynarodowych Zjednoczonego Królestwa. Powyższe rozwiązanie chroniło oczywiście interesy brytyjskie. Interesy te chroniły także inne rozwiązania przewidziane w Ustawie. Wiele z kompetencji przyznanych zostało pod pewnymi wyjątkami, które utrzymywały istniejące uprawnienia

^[5] Por. J. Osmond, *Creative Conflict: The Politics of Welsh Devolution*, London 1977.

w rękach ministrów brytyjskich. Rząd brytyjski uzyskał uprawnienie do interwencji w działalność Zgromadzenia, jeżeli działanie (lub brak działania) tego ostatniego miałyby wpływ na kompetencje zastrzeżone dla rządu brytyjskiego. Szczególne uprawnienia zostały przyznane rządowi brytyjskiemu w kwestiach planowania przestrzennego i zasobów wodnych. Rząd brytyjski miał także uprawnienia do dawania wskazówek w kwestii legislacji dotyczącej służby zdrowia. Ponadto rząd brytyjski mógł wydawać wytyczne dla Zgromadzenia co do wykonywanych przez niego funkcji w zakresie przemysłu i gospodarki w stosunku do Walijskiej Agencji Rozwoju (Welsh Development Agency), Urzędu Ziemskiego (Land Authority for Wales), Zarządu Rozwoju Obszarów Wiejskich (Development Board for Rural Wales).

W dniu 1 marca 1979 roku odbyło się referendum w sprawie przyjęcia Ustawy o Walii. Niestety Ustawa nie uzyskała wymaganego 40% poparcia wszystkich uprawnionych, ponieważ frekwencja wyniosła 58,8%, a za przyjęciem Ustawy głosowało tylko 20,3% uprawnionych do głosowania⁶.

Tak więc Ustawa o Walii została odrzucona przez jej ludność⁷. Czynniki, które spowodowały ten stan rzeczy, były złożone. Wśród najważniejszych wymienia się dominację kwestii szkockich w owym okresie. Do dewolucji w Szkocji przywiązywano większą wagę, zarówno w mediach, jak i w Parlamencie (należy pamiętać, że projekt dla Szkocji przewidywał przekazanie uprawnień prawodawczych). Kolejnym powodem było na pewno rozdrobnienie partyjne. Ówczesny projekt dewolucji był inicjatywą Partii Pracy. Walijska Partia Narodowa nie angażowała się zbyt w działania na rzecz poparcia Ustawy z 1978 roku, zresztą jej pozycja polityczna nie była zbyt silna. Jako następną przyczynę wymienia się nierealność debat w Parlamencie Brytyjskim. Ich treść nie wykraczała poza ogólne dyskusje o zasadach dewolucji i potrzebie

^[6] R. Dewdney, *The Results of Devolution Referendums (1979 & 1997)*, House of Commons Library Research Paper No 97/113, London 1997, s. 10.

^[7] O. Gay, *Wales and Devolution...*, dz. cyt., s. 8.

jej wprowadzenia. To z kolei przekładało się na niską jakość publicznej debaty w sprawie Walii⁸.

W roku 1983 przewodniczącym Partii Pracy (brytyjskiej) został Neil Kinnock, znany w latach 70. jako zadeklarowany przeciwnik procesów dewolucyjnych. Niemniej jednak, kwestia dewolucji znów pojawiła się jako opcja polityczna w latach 80. Jedną z przyczyn była krytyka rządów Partii Konserwatywnej po 1979 roku. Po czwartym zwycięstwie tej partii wśród polityków walijskich pojawiła się potrzeba ponownego podjęcia kwestii powołania wybieralnego organu dla Walii. Rozkład sił politycznych nie był jedynym czynnikiem, który wznowił zainteresowanie tą sprawą. Polityka Margharet Thatcher doprowadziła do przeobrażeń gospodarczych w południowej części Walii na skutek zamknięcia przemysłu stalowego i węglowego, co spowodowało wzrost poparcia dla polityków Partii Pracy. Kolejną przyczyną ponownego wzrostu zainteresowania dewolucją było wzmacnianie się tzw. regionalnego wymiaru Unii Europejskiej. Partia Plaid Cymru wykorzystywała ten aspekt działań Unii poprzez lansowanie hasła „Walia w Europie” (Wales in Europe). Ten czynnik zdecydowanie odróżniał sytuację od tej z lat 70., ponieważ utworzenie zgromadzenia w Walii byłoby teraz w zgodzie z wyodrębnianiem się regionów w państwach Unii Europejskiej⁹.

Ponowna kampania na rzecz utworzenia organu przedstawicielskiego w Walii została zapoczątkowana w listopadzie 1988 roku. Używała ona poparcie Partii Pracy, Liberalnych Demokratów oraz Plaid Cymru. W 1989 roku Partia Pracy zobowiązała się do działań na rzecz utworzenia w Walii organu przedstawicielskiego, który przejąłby funkcje Urzędu Walijskiego (Welsh Office) i pozostałych organów działających tylko na terenie Walii¹⁰. Zobowiązanie to zostało skonkretyzowane w 1990 roku w deklaracji „Patrząc w przyszłość” („Looking to

[8] Więcej na ten temat w: D. Foulkes, J.B. Jones, dz. cyt.

[9] A. Thomas, *Wales and Devolution: a constitutional footnote?* „Public Money and Management” 1996, no October/December.

[10] B. Jones, D. Balsom, *The Road to the National Assembly for Wales*, Cardiff 2000, s. 78.

the Future”), w której Partia Pracy przedstawiła ideę ogólnowalijskiego zgromadzenia z siedzibą w Cardiff i regionalnych zgromadzeń w Anglii. Z kolei manifest Partii Pracy z 1992 roku ponowił propozycję stworzenia 76-mandatowego zgromadzenia z uprawnieniami wyłącznie wykonawczymi. Wszystkie te propozycje nabrały bardziej realnego kształtu w przyjętym przez Konferencję Partii Pracy w 1995 roku raporcie „Kształtując wizję” („Shaping the vision”) oraz przyjętym w roku 1996 dokumencie uzupełniającym pt. „Przygotowania do Nowej Walii” („Preparing for a New Wales”). W tych dokumentach Partia Pracy proponowała działania na rzecz utworzenia zgromadzenia przedstawicielskiego w Walii w okresie roku od objęcia władzy¹¹. Zgromadzenie wzięłoby odpowiedzialność za budżet oraz funkcje Urzędu Walijskiego. Organy odpowiedzialne dotąd przed Urzędem byłyby podległe zgromadzeniu, a ich zakres działania zostałby zreformowany. Zgromadzenie nie miałoby prawa do wydawania ustaw, ale mogłoby wydawać akty prawa delegowanego w zakresie nakreślonym przez ustawy publikowane przez Parlament Brytyjski. Specjalnie powołana Komisja Kontroli Legislacji (Legislation Scrutiny Committee) miałaby czuwać nad tym, by propozycje aktów prawnych zgromadzenia były w zakresie jego kompetencji. Dotychczasowy sekretarz stanu ds. Walii miałby obowiązek konsultowania ze zgromadzeniem swoich corocznych planów w zakresie składania propozycji aktów prawnych. Zgromadzenie byłoby finansowane na podstawie dotacji, bez prawa uzyskiwania własnych dochodów (jednocześnie powołano by urząd Kontrolera Generalnego oraz Audytora Generalnego, a także Komisję Rachunkową pod przewodnictwem członka opozycji dla kontrolowania gospodarki finansowej zgromadzenia). Zgromadzenie byłoby wybierane na podstawie systemu większościowego (first-past-the post – FPTP). Kadencja Zgromadzenia wynosiłaby 4 lata. Walia byłaby także reprezentowana w instytucjach UE: Parlamencie Europejskim i Radzie Unii Europejskiej.

^[11] Więcej na ten temat w: A. Rawnsley, *Servants of the People. The Inside Story of New Labour*, London 2001.

Z przedstawionego powyżej zarysu wynika, że zakres propozycji był bardzo podobny do tych zawartych w Ustawie o Walii z 1978 roku. Rozwiązania te zostały skrytykowane ze względu na brak kompetencji prawodawczych i uprawnień do nakładania podatków, zarówno przez partię Plaid Cymru, jak i Liberalnych Demokratów. Utrzymanie urzędu sekretarza stanu ds. Walii postrzegano z kolei jako czynnik mogący powodować spory o zakres uprawnień z przyszłym zgromadzeniem.

Wraz z objęciem urzędu Premiera Wielkiej Brytanii przez Tony'ego Blaira zmieniły się dwa czynniki w podejściu do kwestii walijskich. Po pierwsze, zrezygnowano przy rozdziale mandatów z systemu większościowego. Po drugie, zdecydowano się na przedlegislacyjne referendum. Efektem tych zmian było także wydanie na kongresie walijskiej Partii Pracy w dniu 28 lutego 1997 roku nowej deklaracji politycznej, dotyczącej dewolucji pt. „Reprezentując Walię” („Representing Wales”).

30 listopada 1995 roku William Hague, ówczesny sekretarz stanu ds. Walii, ogłosił planowane zmiany w regulaminie Wielkiej Komisji Walijskiej (Welsh Grand Committee). Proponował wdrożenie procedury zapytań (Question Time) w Komisji, co pozwoliłoby na prowadzenie krótkich debat przez członków Komisji (także w samej Walii). Ponadto wszyscy ministrowie rządu brytyjskiego mieliby prawo brać udział w tych debatach. Opisywane zmiany zaczęły funkcjonować dnia 5 czerwca 1996 roku.

Podczas kampanii wyborczej w roku 1997 manifest Partii Pracy¹² zawierał obietnicę przeprowadzenia referendum oraz podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych w sprawie utworzenia Zgromadzenia Walijskiego w przeciągu pierwszego roku funkcjonowania ewentualnego rządu Partii Pracy. Z kolei manifest partii liberalnych demokratów¹³ zawierał zobowiązanie do utworzenia Parlamentu Walijskiego (the Senedd) w pierwszym roku rządzenia, z uprawnieniami legislacyjnymi i wykonawczymi w kwestiach walijskich. The Senedd miałby

^[12] Welsh Labour Party, *New Labour: Because Wales deserves better*, 1997.

^[13] Liberal Democrat Party, *Make the difference*, 1997.

możliwość podwyższania lub obniżania stawki podatku dochodowego do trzech pensów na funt. Parlament ten przejąłby funkcję istniejącego Urzędu Walijskiego. Obie partie powołały Wspólną Komisję Konsultacyjną ds. Reformy Konstytucyjnej. Raport Komisji został opublikowany 5 marca 1997 roku i zawierał następujące wnioski:

- obie partie poparły utworzenie bezpośrednio wybieralnego zgromadzenia, które sprawowałoby demokratyczną kontrolę nad funkcjami sprawowanymi do tej pory przez Urząd Walijski;
- dewolucja spowodowałaby skuteczne przeniesienie kompetencji ze szczebla centralnego do Walii. Uprawnienia te byłyby wypełniane przy zapewnieniu jak największej otwartości i odpowiedzialności. Zgromadzenie byłoby odpowiedzialne za silne i skuteczne system rządów lokalnych;
- zgromadzenie zapewniłoby skuteczne i transparentne funkcjonowanie tzw. quangos;
- obie partie ustaliły, że systemem wyborczym przy wyborach do zgromadzenia będzie system AMS (Additional Member System)¹⁴;
- obie partie zgodziły się co do przeprowadzenia referendum i wydania Białej Księgi dotyczącej dewolucji w Walii. Zgodzono się, że powinna wystąpić przerwa między referendami w Szkocji i w Walii, tak, aby proces dewolucji w Walii nie był zagłuszony przez ten w Szkocji;
- ustalono, że obie partie będą popierały pozytywny wynik referendum oraz że zgłoszą odpowiedni projekt ustawodawczy na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Parlamentu Brytyjskiego.

Odmienne propozycje przedstawiła partia Plaid Cymru, która w swoim manifestie przedwyborczym¹⁵ proponowała przeprowadzenie procesu dewolucji w dwóch etapach. W pierwszej fazie utworzono by dwuizbowy parlament z uprawnieniami ustawodawczymi (w tym podatkowymi), który miałby bezpośrednią reprezentację w Unii Europejskiej.

[14] System zastosowany także w przypadku Szkocji, patrz wyżej.

[15] Plaid Cymru, *Plaid Cymru's programme for the new millenium*, Cardiff, 1997.

Następnie przeprowadzono by referendum dotyczące wprowadzonych zmian, a Walia stałaby się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej po pięcioletnim okresie przejściowym.

Przeciwko utworzeniu jakiegokolwiek formy reprezentacji w Walii opowiadała się Partia Konserwatywna¹⁶. Jej członkowie argumentowali, że utworzenie Zgromadzenia osłabi unię brytyjską. Ponadto kolejny nowy organ spowodowałby nadmierny rozrost administracji, co stałoby się kosztowne dla mieszkańców Walii. Zgromadzenie przyczyniłoby się do niejasności pozycji Walii w Zjednoczonym Królestwie, zahamowałoby inwestycje w regionie i powstrzymałoby proces wzrostu zatrudnienia. Ponadto odsunięcie ośrodka decyzyjnego w sprawach Walii z Londynu osłabiłoby i zmarginalizowało jej pozycję, zarówno w Zjednoczonym Królestwie, jak i w Europie. W zamian Konserwatyści proponowali zwiększenie roli Wielkiej Komisji Walijskiej poprzez organizowanie jej posiedzeń w miastach tego regionu, umożliwienie posłom walijskim w Parlamencie Brytyjskim wnoszenia pytań do ministrów w sprawach walijskich na spotkaniach Komisji. Ponadto obrady Komisji miały przebiegać w języku walijskim.

Propozycje te nie zyskały jednakże poparcia wyborców, którzy w 1997 roku poparli w Wielkiej Brytanii Partię Pracy. Zgodnie ze swoimi obietnicami, już 14 maja 1997 roku, po przemówieniu Królowej, nowy rząd przedstawił założenia projektu Ustawy o Rządzie Walii. Rząd ogłosił, że w zależności od wyników referendum w tej sprawie, wniesie projekt ustawy mający na celu utworzenie Zgromadzenia Walijskiego. Zapewni to bardziej demokratyczne rządy w Walii, a jej interesy będą lepiej reprezentowane zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym. Najważniejsze zapisy projektu obejmowały następujące kwestie:

- Zgromadzenie odziedziczy funkcje sekretarza stanu ds. Walii (wtedy na tym stanowisku zasiadał Hon Ron Davies), zdemokratyzuje obecne funkcje Urzędu Walijskiego, zapewniając w ten sposób realizację interesów narodu walijskiego;

^[16] Conservative Party, *Opportunity and Prosperity for Wales*, Cardiff 1997.

- Utworzenie Zgromadzenia spowoduje wzrost odpowiedzialności i przejrzystości działania tzw. Pozarządowych Organów Publicznych (Non Departmental Public Bodies – NDPB) – quangos¹⁷, Zgromadzenie będzie monitorowało ich działalność i zapewniało demokratyczność ich funkcjonowania;
- Zastosowanym będzie system wyborczy AMS, który zapewni najlepszą reprezentację wszystkich partii walijskich.

Dnia 22 lipca 1997 roku rząd opublikował Białą Księgę¹⁸, w której przedstawił propozycje dotyczące dewolucji w Walii. Bez szczegółowej analizy zaproponowanych rozwiązań (niemal wszystkie pokrywają się z tymi zawartymi w późniejszej ustawie, są więc przedmiotem rozważań w dalszej części tekstu), należy powiedzieć, że treścią Białej Księgi był kształt mającego powstać Zgromadzenia, jego funkcje i zakres kompetencji, źródła finansowania, sposób działania, kwestie samorządu lokalnego i quangos oraz nowa rola i pozycja sekretarza stanu ds. Walii. Co do idei propozycje Białej Księgi przypominały do pewnego stopnia te z 1978 roku. Zgromadzeniu miały zostać przekazane głównie uprawnienia wykonawcze (włączając w to niewystępującą w 1978 roku kompetencję do restrukturyzacji quangos) oraz kompetencje do wydawania aktów prawodawstwa delegowanego. Uprawnienia miały zostać nadane Zgromadzeniu jako całości, ale jego decyzje miały być podejmowane w odpowiednich komisjach, a nie, jak w przypadku Parlamentu Szkockiego, przez poszczególnych ministrów. Komisje miały być ustanowione dla wszystkich obszarów, gdzie Zgromadzenie posiadało uprawnienia.

Celem wydania Białej Księgi było poinformowanie mieszkańców Walii o planowanych poczynaniach rządu, które miały ich dotyczyć. Dzięki temu, zakładano, że w zbliżającym się referendum Walijszczy będą dostatecznie poinformowani, by oddać świadomy głos. Ponadto, taka procedura zabezpieczała rząd przed przygotowaniem i uchwalaniem

[17] Na temat quangos patrz wyżej.

[18] *A Voice for Wales*, White Paper, Cm 3718, London 1997.

gotowej Ustawy (tak jak to było w roku 1978) i ryzykiem, że nie zostanie ona przyjęta przez mieszkańców Walii.

Dnia 18 września 1997 roku przeprowadzono w Walii referendum dotyczące utworzenia Zgromadzenia Walijskiego. Referendum było poprzedzone wydaniem Ustawy o referendum, w której określono zasady jego przeprowadzenia. W głosowaniu wzięło udział 50,1% uprawnionych. Należy zauważyć, że było to mniej niż w przypadku referendum w roku 1979, w którym wzięło udział 58,3% uprawnionych. Frekwencja ta była także niższa od liczby Walińczyków głosujących w maju 1979 roku w wyborach powszechnych – 73,5%. Za utworzeniem Zgromadzenia Walijskiego głosowało 50,3% głosujących, co stanowiło 25,2% całego elektoratu (tym razem nie obowiązywał jednak warunek 40% poparcia)¹⁹. Wynik referendum zadecydował więc o postępie procesu dewolucyjnego w Walii.

Dnia 27 listopada 1997 roku opublikowano projekt Ustawy o Rządzie Walii. Zgodnie z informacją prasową towarzyszącą wydaniu projektu, nie zawierał on propozycji innych niż te zawarte w poprzednio wydanej Białej Księdze, jako zaakceptowane w referendum. Niemniej jednak zauważono kilka zmian mniejszej wagi, jak np. zmiana nazwy Zgromadzenie na Zgromadzenie Narodowe. W momencie opublikowania projektu nie była jeszcze znana siedziba nowo powołanego Zgromadzenia.

W swojej przemowie z 29 listopada 1997 roku²⁰ ekspert konstytucyjny opozycji, Michael Ancram, krytykował projekt, twierdząc, że nie gwarantuje on Walii „silnego głosu” w ramach Zjednoczonego Królestwa i że jej mieszkańcy nie będą pewni co do źródeł finansowania usług publicznych, pozycji mniejszości narodowych, stabilności systemu rządów. Wskazywał także na ewentualne zagrożenia dla prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na dość niejasny sposób

^[19] *Results of Devolution Referendums (1979 & 1997)*, House of Commons Library Research Paper No. 97/113, London 1997.

^[20] O. Gay, *The Government of Wales Bill: Devolution and the National Assembly*, House of Commons Library Research Paper 97/129, London 1997, s. 34

podejmowania decyzji w tym temacie. Konserwatyści obawiali się także, czy zapewniona będzie ciągłość zwierzchnictwa Westminsteru oraz czy odpowiednio określono zakres legislacji i kompetencji.

Liberalni Demokraci przychylnie odnieśli się do projektu, aczkolwiek w swoim oświadczeniu prasowym²¹ zaznaczyli, że będą chcieli wnieść poprawki dotyczące zwiększenia liczby członków zgromadzenia, przyznania mu większych uprawnień prawodawczych i stworzenia urzędu Premiera Walii.

Partia Plaid Cymru również zaakceptowała projekt, z zastrzeżeniem, że w ramach zgromadzenia powinien zostać utworzony rząd (na wzór Szkocji), tak by można było zawsze wskazać osoby (ministrów) odpowiedzialnych za realizację określonej polityki. Partia obawiała się także, że przedstawione propozycje nie dotyczą quangos, które miały swoją główną siedzibę na terenie Zjednoczonego Królestwa, ale które działały także w Walii. Ponadto Plaid Cymru wskazywała, że projekt nie zawierał szczegółów dotyczących prawa do zasiadania w posiedzeniach Rady UE. Projekt został ostatecznie uchwalony jako Ustawa o Rządzie Walii (the Government of Wales Act) i otrzymał sankcję królewską w dniu 31 lipca 1998 roku.

II. Ustrój Walii na podstawie ustawy o rządzie Walii (The Government of Wales Act) z 31 lipca 1998 roku

1. Ogólne założenia ustroju

Ustawa o Rządzie Walii tworzy nowy porządek ustrojowy w tym regionie. Jak zostanie przedstawione poniżej, zakres przeprowadzonych zmian nie pozwala na użycie terminu „państwo” w stosunku do Walii. Podobnie zresztą jak w stosunku do Szkocji, chociaż w przypadku

^[21] *Welsh Liberal Democrats welcome publication of Wales Bill – but will seek amendments*, Liberal Democrats press release 27.11.97.

Walii uniezależnienie od ośrodków władzy w Londynie jest jeszcze mniejsze. Oczywiście system polityczny zaprowadzony w Walii odzwierciedla rozwiązania pochodzące z systemu brytyjskiego, co sprawia, że także w tym regionie mamy do czynienia z systemem parlamentarno-gabinetowym.

Walia nadal jest częścią monarchii konstytucyjnej, jaką jest Wielka Brytania z Królową Brytyjską na czele. System walijski wyraźnie charakteryzuje zasada zwierzchnictwa parlamentu. To Narodowe Zgromadzenie Walijskie decyduje o większości spraw, w zakresie swoich kompetencji. Z jego grona wyłaniany jest odpowiedzialny przed nim gabinet, na którego czele stoi lider partii wygrywającej wybory. Należy jednak zauważyć, że treść Ustawy sama w sobie nie przewiduje, jak w przypadku Szkocji, instytucji rządu – gabinetu. W myśl Ustawy Zgromadzenie jest jednolitym organem skupiającym w sobie funkcje prawodawcze i wykonawcze. Jednakże zgromadzenie zdecydowało się delegować swoje uprawnienia wykonawcze Pierwszemu Sekretarzowi (First Secretary), który formuje Komitet wykonawczy (Executive Committee) – gabinet. Z systemu brytyjskiego przejęte zostały konwenanse, takie jak obowiązek dymisji Gabinetu, który stracił zaufanie Zgromadzenia, złożenie rezygnacji przez Pierwszego Ministra, jeżeli jego macierzysta partia utraciła większość w Zgromadzeniu. Instytucja gabinetu tworzy władzę wykonawczą całkowicie zależną od Zgromadzenia, w którym główną rolę odgrywają partie polityczne.

Ustawa o Rządzie Walii przyznaje Zgromadzeniu kompetencje prawodawcze tylko w zakresie ustawodawstwa delegowanego, co powoduje, że Walia jest nadal integralną częścią Zjednoczonego Królestwa, a Parlament Brytyjski posiada zwierzchnictwo nad jej terytorium; wydawane przez niego ustawy obowiązują także w Walii.

Nie zlikwidowano funkcji sekretarza stanu ds. Walii. Artykuł 31 Ustawy wymaga, aby sekretarz stanu konsultował ze Zgromadzeniem program legislacyjny rządu brytyjskiego, ale tylko wtedy, kiedy jest to wskazane, zaraz po rozpoczęciu każdego posiedzenia Parlamentu Brytyjskiego, i tylko jeśli sekretarz stanu stwierdzi, że dany projekt wymaga

konsultacji. sekretarz stanu posiada pewne uprawnienia finansowe, o czym mowa poniżej. Na podstawie artykułu 76 sekretarz stanu jest uprawniony do brania udziału w każdym z posiedzeń Zgromadzenia (ale nie Komisji), ponadto ma prawo do korzystania z dokumentów, które są udostępnione członkom Zgromadzenia niebędącym członkami gabinetu.

W kwestiach finansowych należy stwierdzić, że, zgodnie z założeniami, wejście w życie Ustawy nie wpłynęło na ogólny poziom wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii. Zgromadzenie przejęło odpowiedzialność za większość kompetencji, które finansowane były z budżetu Urzędu Walijskiego (wynosił on ok. 7 miliardów funtów rocznie)²². Suma ta została pomniejszona o koszt funkcjonowania urzędu sekretarza stanu ds. Walii, który, jak wspomniano, nie został zlikwidowany.

Budżet Zgromadzenia składa się z dwóch części: pierwsza to wydatki na rolnictwo, druga to wydatki pozostałe. Nakłady na rolnictwo w większości są przewidziane w programach narodowych i wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej, na co Zgromadzenie nie ma wpływu. Stanowi to około 4% budżetu, za który odpowiedzialne jest Zgromadzenie, natomiast dalsze 96% to budżet pozostały. Po odliczeniu kosztów utrzymania urzędu sekretarza stanu Zgromadzenie może dysponować pozostałą kwotą według własnego uznania. Wysokość środków przyznawanych Zgromadzeniu jest corocznie ustalana przy zastosowaniu formuły Barnetta.

Artykuł 80 zobowiązuje sekretarza stanu ds. Walii i innych ministrów brytyjskich do dokonywania płatności na rzecz finansowania działalności Zgromadzenia. Wysokości wpłat są określane przez sekretarza stanu wraz z zainteresowanymi ministrami lub departamentami. Jak wynika z powyższego Zgromadzenie jest finansowane pośrednio przez sekretarza stanu, a nie z funduszy przyznawanych bezpośrednio przez Parlament Brytyjski. Artykuł 81 zobowiązuje sekretarza stanu do przedłożenia Zgromadzeniu do końca listopada każdego roku

^[22] O. Gay, *the Government of Wales Bill, Devolution and the National Assembly, House of Commons Library Research Paper 97/129*, London 1997.

oświadczenia dotyczącego budżetu Zgromadzenia na następny rok finansowy. Oświadczenie musi zawierać szczegóły dotyczące funduszy przyznanych przez inne ministerstwa lub departamenty, przedstawiać sumy, jakie według sekretarza stanu będą przez Zgromadzenie przyznane władzom lokalnym w formie podstawowych i dodatkowych poręczeń kredytowych oraz informować o sumie zatrzymanej przez sekretarza stanu na poczet funkcjonowania jego urzędu. Na podstawie artykułu 82 sekretarz stanu może pożyczyć Zgromadzeniu do 500 mln funtów z Narodowego Funduszu Pożyczek w celu wyrównania ewentualnego przejściowego deficytu w płynności finansowej. Od wspomnianej pożyczki pobierane są odsetki. Za zgodą Lorda Skarbu, sekretarz stanu może w drodze rozporządzenia zwiększyć maksymalną wysokość pożyczki. Takie rozporządzenie musi uzyskać akceptację Izby Gmin wyrażoną w uchwale. Sekretarz stanu zobowiązany jest prowadzić coroczny bilans takich pożyczek i przedstawić go do audytu Generalnemu Kontrolerowi i Audytorowi Walii (Comptroller and Auditor General). Artykuł 84 zezwala Lordowi Skarbu, aby żądał od Zgromadzenia przelewania dodatkowo uzyskanych zasobów na skonsolidowany fundusz (Exchequer). Artykuł 85 ogranicza cele, na jakie Zgromadzenie może wydatkować środki. Może to robić w związku z wykonywaniem swojej funkcji lub gdy ma do tego ustawowe prawo. Zgromadzenie jest upoważnione do udzielania grantów, pożyczek lub gwarancji, jeśli uzna, że to zabezpieczy lub pomoże zabezpieczyć realizowane przez Zgromadzenie cele. Może ono określać warunki, na jakich udziela takiej finansowej pomocy, a w szczególności może precyzować okoliczności, w których całość grantu powinna być spłacona. Artykuł 86 wymaga, aby przed rozpoczęciem każdego roku finansowego Zgromadzenie przedłożyło pisemne oświadczenie obrazujące proponowany poziom wydatków, celowości takich wydatków i spodziewanych wpływów od sekretarza stanu, innych ministrów i departamentów oraz z innych źródeł. Oświadczenie musi zawierać szczegóły dotyczące wysokości środków, jakie Zgromadzenie zamierza przeznaczyć dla władz lokalnych w formie podstawowych lub dodatkowych poręczeń kredytowych. Oświadczenie powinno być

opublikowane zaraz po jego przygotowaniu. Na podstawie odrębnych przepisów Zgromadzenie może uzyskać uprawnienie do dokonywania pożyczek z Narodowego Funduszu Pożyczek.

Ustawa i cały proces dewolucji w swej naturze przewiduje szereg powiązań natury legislacyjnej pomiędzy Zgromadzeniem Walijskim a organami władzy w Londynie, co zabezpiecza rząd brytyjski przed utratą kontroli nad systemem prawa w Walii i wzmacnianiem tendencji separatystycznych²³. Jak wspomniano powyżej, Artykuł 31 wymaga, aby sekretarz stanu jak najszybciej po rozpoczęciu sesji Parlamentu Brytyjskiego przeprowadził konsultacje ze Zgromadzeniem na temat przedstawionego przez rząd programu pracy. Ponadto artykuł 76 umożliwia sekretarzowi stanu udział w każdym posiedzeniu Zgromadzenia, aczkolwiek bez prawa głosowania i zasiadania w komisjach.

W zakresie stosunków międzynarodowych obowiązuje zasada, że Zjednoczone Królestwo prowadzi jednolitą politykę zagraniczną. Rząd brytyjski poprzez wydawanie odpowiednich przepisów odpowiada za realizację zobowiązań międzynarodowych nałożonych na Wielką Brytanię, co nie wyklucza obowiązku władz walijskich do wprowadzania w życie zobowiązań międzynarodowych nałożonych na państwo brytyjskie, w ramach swoich kompetencji. Władze walijskie odpowiadają za opóźnienia we wprowadzaniu przepisów unijnych. Widać w tym miejscu, że intencją autorów procesu dewolucji było przekazanie tylko takich uprawnień, które nie naruszają integralności i bezpieczeństwa wewnętrznego unii brytyjskiej.

2. Narodowe Zgromadzenie Walijskie

Ustawa o Rządzie Walii powołała do życia Narodowe Zgromadzenie Walijskie. Jest to jednoizbowy organ przedstawicielski pochodzący całkowicie z wyboru. Kadencja Zgromadzenia trwa cztery lata.

^[23] Por. W.J. Morgan, *The Welsh Dilemma*, Llandybie 1973.

A) PRAWO WYBORCZE

Ustawa o Rządzie Walii przyznaje czynne prawo wyborcze do Zgromadzenia osobom, które w dniu wyborów są uprawnione (i znajdują się w spisie wyborców) do głosowania w wyborach lokalnych na obszarze znajdującym się w całości lub części w okręgu wyborczym do Zgromadzenia. Wyborca może oddać tylko jeden głos w okręgu wyborczym i jeden w regionie wyborczym.

Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz państw członkowskich Unii Europejskiej i obejmuje parów, doradców lokalnych (local councillors) oraz członków Parlamentu Brytyjskiego. W innych przypadkach obowiązują normalne kryteria dyskwalifikacyjne obowiązujące dla posłów do Parlamentu Brytyjskiego na podstawie Ustawy o Dyskwalifikacji z 1975 roku (House of Commons Disqualification Act 1975). Lordowie Pułkownicy, pułkownicy oraz osoby pełniące urząd Wysokiego Szeryfa (High Sheriff) nie mogą w Zgromadzeniu reprezentować okręgu, w którym urzędują. Rozporządzenie (Order in Council) może wprowadzić dodatkowe zakazy dla kandydatów na członków Zgromadzenia (rozporządzenie ma zawierać listę organów publicznych, w których praca pozbawi prawa do kandydowania).

System wyborczy stosowany w wyborach do Zgromadzenia jest w dużej mierze analogiczny do tego zastosowanego w Parlamencie Szkockim. Artykuł 1 Ustawy o Rządzie Walii powołuje do życia Zgromadzenie składające się z 60 członków. 40 z nich jest wybieranych w tzw. okręgach wyborczych Zgromadzenia (Assembly constituencies). Natomiast 20 jest wybieranych w pięciu już istniejących okręgach wyborczych do Parlamentu Europejskiego, zwanych regionami wyborczymi Zgromadzenia (Assembly electoral regions). Systemem wyborczym przy wyłanianiu członków Zgromadzenia jest, podobnie jak w Szkocji, system AMS (Additional Member System), który łączy zwykły system większościowy z systemem d'Hondta. Według artykułu 4, każdy z głosujących oddaje dwa głosy: jeden w okręgu wyborczym i jeden w regionie

wyborczym. W okręgach wyborczych członkowie Zgromadzenia wybierani są zwykłą większością głosów. W regionach wyborczych oddane głosy są dodawane dla każdej zarejestrowanej partii politycznej (lub kandydata niezależnego), a mandaty są rozdzielane według największej liczby głosów. Cztery mandaty dla każdego regionu wyborczego są rozdysponowywane w ten sposób, że liczba głosów oddanych na daną listę partyjną dzielona jest przez ilość mandatów zdobytych przez poszczególne partie w okręgach wyborczych plus jeden. Partia, która osiąga największą liczbę głosów po takim przeliczeniu, otrzymuje mandat. Operacja ta jest powtarzana aż do przyznania czwartego mandatu w danym regionie. Jak można zaobserwować, jest to mechanizm typowy dla formuły d'Hondta. Tak więc przykładowo partia, która zdobywa 30% głosów, i która objęła 30% mandatów w okręgach wyborczych, nie otrzyma dodatkowych mandatów. Z kolei partia, która zdobyła znaczną liczbę mandatów w regionie wyborczym, ale nie zdobyła ani jednego mandatu w okręgach wyborczych, otrzyma mandaty w zależności od liczby otrzymanych głosów. Nieokreślony został formalny próg wyborczy, który partia musi osiągnąć, by otrzymać dodatkowy mandat. Niemniej, na skutek zastosowanego mechanizmu zaistnieje próg nieformalny zdefiniowany jako 100% dzielone przez liczbę mandatów w każdym regionie wyborczym (100/11), co daje 9%.

Kandydatów mogą przedstawiać legalnie zarejestrowane partie polityczne. Mogą one zaprezentować Regionalnemu Komisarzowi Wyborczemu (Regional Returning Officer) listy kandydatów nieprzekraczające 12 osób. Kandydaci niezależni mogą tworzyć „koalicje wyborcze” jak i przedstawiać listy kandydatów. Kandydat może być wpisany na tylko jedną listę regionalną. Jest dozwolone, by osoby indywidualne także kandydowały w regionach wyborczych, ale tylko wtedy, kiedy nie są umieszczone na listach przedstawionych przez zarejestrowaną partię lub nie są kandydatami partyjnymi w wyborach w okręgu wyborczym.

Procedura wyborów uzupełniających opisana jest w artykule 8. Są one przeprowadzane tylko wtedy, gdy wakujący mandat powstanie w okręgu wyborczym Zgromadzenia, przy zastosowaniu głosowania

większościowego. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się, gdy do kolejnych wyborów do Zgromadzenia pozostał okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Jeżeli wakat pojawi się w przypadku mandatu z regionu wyborczego, Regionalny Komisarz Wyborczy informuje Marszałka Zgromadzenia o osobie występującej najwyżej na odpowiedniej liście partyjnej i to ona będzie sprawowała mandat. Regionalny Komisarz Wyborczy musi ustalić, czy dana osoba wyraża wolę pełnienia funkcji Członka Zgromadzenia. Tak więc określony kandydat może odmówić objęcia mandatu (osoba, nie partia polityczna z listy, z której startowała). Jeżeli na liście wyborczej nie ma kandydata uprawnionego do objęcia mandatu, pozostaje on nieobsadzony do następnych wyborów.

B) SKŁAD I ORGANIZACJA ZGROMADZENIA

Jak wspomniano w Zgromadzeniu zasiada 60 posłów, z których 40 wybieranych jest w okręgach wyborczych, a 20 w regionach. Wybory przeprowadzane są w pierwszy czwartek maja (pierwsze wybory zostały przeprowadzone w dniu 9 maja 1999 roku, zgodnie z zarządzeniem sekretarza stanu ds. Walii – tylko pierwsze wybory zostały przeprowadzone z mocy zarządzenia), aczkolwiek termin ten może być przyspieszony lub opóźniony o miesiąc decyzją sekretarza stanu, który bierze pod uwagę kwestie związane z wyborami do samorządu lokalnego. Członkowie Zgromadzenia rozpoczynają pełnienie swoich funkcji z dniem przyznania im mandatu, a kończą ich sprawowanie na dzień przed następnymi wyborami. Członek Zgromadzenia może złożyć mandat przed upływem kadencji, informując o tym Marszałka lub inną upoważnioną osobę. Ważność prac Zgromadzenia nie jest zakłócona przez występowanie nieobsadzonych mandatów.

Zgromadzenie spotyka się w pełnym składzie na posiedzeniach plenarnych w swojej siedzibie w Cardiff dwa razy w tygodniu, we wtorki i w czwartki. Posiedzeniu przewodniczy Marszałek lub Zastępca Marszałka. Posiedzenia są jawne i transmitowane w mediach. Sprawy, które normalnie są rozpatrywane przez Zgromadzenie to wydatkowanie

budżetu Zgromadzenia, uchwalanie aktów prawnych, kwestie związane z Unią Europejską, rozpatrywanie raportów odpowiednich komisji przedmiotowych i regionalnych, sprawy wniesione pod obrady przez ugrupowania polityczne niemające reprezentacji w Gabinetcie Zgromadzenia. Zgromadzenie wydaje tzw. Dokument Porządkowy (Order Paper), w którym zawarte są: agenda posiedzeń, pytania ustne Zgromadzenia, przewidywany plan prac na najbliższe trzy tygodnie, pytania pisemne Zgromadzenia, oświadczenia i opinie, zawiadomienia o temacie przyszłych debat, a także protokół i szczegóły głosowania na poprzednich posiedzeniach. Dokument dostępny jest na stronach internetowych Zgromadzenia. Jak wspomniano, obrady te są protokołowane. Protokół udostępniany jest w Internecie. Obrady Zgromadzenia przebiegają w języku angielskim lub walijskim, w zależności od swobodnego wyboru poszczególnych członków. Podczas obrad zapewnione jest symultaniczne tłumaczenie w języku angielskim. Członkowie Zgromadzenia otrzymują wszelkie materiały i dokumenty w wersji elektronicznej. Jeżeli członek Zgromadzenia (inny niż minister) zaproponuje temat lub wskaże problem, organizowana jest krótka debata. Każdy członek Zgromadzenia może za zgodą Marszałka zaproponować kwestię, którą Zgromadzenie rozpatrzy natychmiast ze względu na jej ważność lub pilność.

Podczas posiedzeń Zgromadzenia od jego członków i od publiczności wymaga się zachowania godnego instytucji, jaką jest Zgromadzenie. Od członków Zgromadzenia wymaga się ponadto szacunku dla innych członków oraz postępowania zgodnego z Protokołem Zachowania Izby i instrukcjami wydanymi przez Marszałka. Członkowie mogą zabierać głos tylko za zgodą Marszałka.

W założeniach Zgromadzenie Narodowe Walii ma być przykładem nowoczesnej instytucji o skutecznym charakterze działania, wspieranej przez dobrze wykwalifikowaną służbę urzędniczą. W tym celu zostały

wprowadzone rozwiązania szczegółowe w Regulaminie Zgromadzenia, które zapewniają²⁴:

- Porządek prac Zgromadzenia (artykuł 69): wprowadzenie przepisów umożliwiających wykluczenie członka Zgromadzenia z prac Zgromadzenia lub komisji Zgromadzenia;
- Jawność prac Zgromadzenia (artykuł 70): Wszystkie prace Zgromadzenia mają, poza określonymi wyjątkami, charakter jawny, publikowany jest raport z prac Zgromadzenia i jego komisji innych niż te niejawne, wszystkie dokumenty mające związek z pracami Zgromadzenia są dostępne do publicznej wiadomości, przeprowadzane są postępowania wyjaśniające błędy w działaniu Zgromadzenia;
- Otwartość prac Zgromadzenia (artykuł 71): uregulowane są okoliczności, w których członkowie Zgromadzenia mogą brać udział w posiedzeniach komisji, których nie są członkami, wprowadzono możliwość pisemnego i ustnego zadawania pytań, wszystkie dokumenty mające związek z pracami Zgromadzenia są dostępne do kontroli członków Zgromadzenia;
- Transparentność prac Zgromadzenia (artykuł 72): prowadzony jest rejestr zeznań majątkowych członków Zgromadzenia, wdrożono deklarację interesów w Zgromadzeniu i komisjach, wprowadzono zakaz płatnej protekcji. Złamanie tych zasad traktowane jest jako wykroczenie kryminalne.

Ponadto Ustawa nakazuje, by Zgromadzenie podczas swojego funkcjonowania kierowało się następującymi zasadami: przestrzeganie zasady równouprawnienia języka walijskiego i angielskiego (artykuł 47), realizowanie zasady równych możliwości dla wszystkich obywateli (artykuł 48), wybór Marszałka Zgromadzenia i Zastępcy Marszałka nie z tej samej partii (artykuł 52), dokonanie wyboru Pierwszego Sekretarza Zgromadzenia – Assembly First Secretary (artykuł 53), utworzenie

^[24] B.K. Winetrobe, *Government of Wales Bill: Operational Aspects of the National Assembly*, House of Commons Library Research Paper No 97/132, London 1997, s. 23.

komisji ds. procedury uchwalania ustawodawstwa delegowanego (artykuły 64–68), respektowanie zasad udziału sekretarza stanu ds. Walii w pracach Zgromadzenia (artykuł 76).

Zgromadzeniu przewodniczy Marszałek (Presiding Officer), który jest odpowiednikiem Spikera w Izbie Gmin. Jest on wybierany przez całe Zgromadzenie, tak jak i Zastępca Marszałka, na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia. Funkcje Marszałka oraz Zastępcy Marszałka nie mogą być sprawowane przez posłów z tej samej partii politycznej. Do momentu wyboru Marszałka, Zgromadzeniu przewodniczy Urzędnik Zgromadzenia (Clerk)²⁵, który prosi o przedstawianie kandydatur na urząd marszałka. Kandydaturę może zgłosić każdy członek Zgromadzenia. Będzie ona ważna, jeżeli zostanie poparta przez członka Zgromadzenia z ugrupowania innego niż ten przedstawiający kandydaturę. Jeżeli okaże się, że nie została zgłoszona żadna kandydatura, która miałaby poparcie członka Zgromadzenia z innego ugrupowania politycznego, procedura wyboru Marszałka jest odkładana. Na kolejnym posiedzeniu mogą już być akceptowane kandydatury mające poparcie innego członka Zgromadzenia pochodzącego z tej samej partii politycznej co zgłaszający kandydaturę. Gdy do na stanowisko marszałka zostanie zgłoszona tylko jedna kandydatura, przewodniczący proponuje objęcie tej funkcji przez zgłoszonego kandydata. Jeżeli Zgromadzenie odrzuci tę propozycję lub gdy został zgłoszony więcej niż jeden kandydat, przewodniczący zarządza tajne głosowanie. Jeżeli kandydatów jest dwóch, funkcję marszałka obejmuje osoba, która uzyskała większość głosów członków Zgromadzenia. Jeżeli zgłoszonych zostało więcej niż dwóch kandydatów, a w wyniku głosowania żaden z nich nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przeprowadzana jest kolejna tura głosowania bez udziału kandydata, który zdobył najmniejszą liczbę głosów. Kolejne tury głosowań przeprowadzane są do momentu, gdy jeden

^[25] Z wyjątkiem posiedzenia po pierwszych w historii wyborach do Zgromadzenia, kiedy to obradom przewodniczył sekretarz stanu ds. Walii.

z kandydatów uzyska bezwzględną większość głosów biorących udział w głosowaniu.

Do funkcji Marszałka należą: przewodniczenie obradom Zgromadzenia, ostateczna interpretacja przepisów Regulaminu Zgromadzenia, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Zgromadzenia i przestrzegania obowiązujących w nim procedur, nadzór nad usługami dla członków Zgromadzenia, takimi jak biblioteka, poczta, nadzór nad świadczeniem usług dla obywateli, takich jak udzielanie informacji, program wizyt, które mają na celu podniesienie świadomości i zrozumienia funkcjonowania Zgromadzenia.

Marszałek (Zastępca) dysponuje także tzw. głosem rozstrzygającym. W przypadku wystąpienia równowagi głosów podczas głosowania w Zgromadzeniu, głos Marszałka jest rozstrzygający w sposób pozytywny, kiedy dalsza dyskusja nad przedmiotem obrad Zgromadzenia jest możliwa, a w sposób negatywny, gdy dyskusja nie jest możliwa lub kiedy głosowanie dotyczy poprawki.

Osoba pełniąca funkcję Marszałka lub Zastępcy Marszałka może zrezygnować ze sprawowania obowiązków, informując o tym pisemnie Urzędnika Zgromadzenia. W przypadku gdy Zgromadzenie uchwali wotum nieufności wobec Marszałka lub jego Zastępcy, osoba piastująca tę funkcję jest zobowiązana do natychmiastowego złożenia pisemnej rezygnacji.

W Zgromadzeniu funkcjonuje Biuro Marszałka (Presiding Office), które służy wszystkim członkom Zgromadzenia w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania jako organu przedstawicielskiego. Na czele Biura stoją Marszałek i Zastępca Marszałka. Pracownicy Biura kierowani przez Urzędnika Zgromadzenia (Clerk of the Assembly) obsługują siedzibę Zgromadzenia w Cardiff Bay, jak również podczas wizyt jego członków w innych częściach Walii. Obejmuje to organizacje posiedzeń izby, posiedzeń komisji, udzielanie informacji społeczeństwu, protokołowanie posiedzeń, usługi biblioteczne, usługi tłumaczeniowe.

Integralną częścią Biura Marszałka jest Biuro Porządku Obrad (Table Office). Jego zadaniem jest przyjmowanie, przetwarzanie

i publikowanie opinii, petycji i dokumentów, które zostały formalnie złożone w Zgromadzeniu. Ponadto Biuro Porządku Obrad kieruje sekretariatem Komisji Regulaminowej (Committee on Standards of Conduct) oraz Niezależnego Doradcy ds. Regulaminu (Independent Advisor on Standards of Conduct) oraz prowadzi Rejestr Korzyści (Member's Interests) i Rejestr Biografii Członków Zgromadzenia (Member's Biographies).

Ustawa o Rządzie Walii przyznała Zgromadzeniu prawo do powoływania komisji przedmiotowych (resortowych), komisji regionalnych oraz komisji stałych.

Komisje przedmiotowe (Subject Committees) odgrywają ważną rolę w pracach Zgromadzenia i tym samym – w rządzeniu Walią. Są odpowiedzialne za wdrażanie i monitorowanie wdrażania polityki w przedmiotowych obszarach. Mają także prawo do udzielania opinii w zakresie priorytetów budżetowych Zgromadzenia, jak i na temat wydawanych aktów prawnych. Zakres kompetencji poszczególnych komisji przedmiotowych odpowiada polom uprawnień poszczególnych ministrów Zgromadzenia. Aktualnie w Zgromadzeniu powołanych jest siedmiu ministrów, a co za tym idzie – siedem komisji przedmiotowych: ds. kultury, języka walijskiego i sportu (culture, Welsh language and sport); ds. rozwoju gospodarczego i transportu (economic development and transport); ds. edukacji i kształcenia ustawicznego (education and life long learning); ds. środowiska, planowania i obszarów wiejskich (environment, planning and countryside); ds. zdrowia i opieki społecznej (health and social services); ds. władzy lokalnej i usług publicznych (local government and public services); ds. sprawiedliwości społecznej i regeneracji (social justice and regeneration).

Komisje przedmiotowe pracują według programów pracy, przewidzianych na okres co najmniej 12 miesięcy. Programy te zawierają kwestie i problemy, którymi dana komisja będzie się zajmować. Komisje pracują w systemie spotkań odbywających się co dwa tygodnie w budynku Zgromadzenia. Możliwe jest także odbywanie posiedzeń wyjazdowych.

Wszystkie partie polityczne są reprezentowane w komisjach przedmiotowych w ten sposób, że rozdział mandatów w Zgromadzeniu ma swoje odzwierciedlenie w składzie komisji. Ministrowie Zgromadzenia są członkami komisji, ale im nie przewodniczą. Przewodniczący komisji wybierani są spośród członków Zgromadzenia w ten sposób, że liczba przewodniczących z każdej partii politycznej odzwierciedla ich reprezentację w Zgromadzeniu. Komisje przedmiotowe składają się zazwyczaj z 9 członków, włączając w to przewodniczącego oraz odpowiedniego ministra Zgromadzenia.

W Zgromadzeniu powołano także cztery komisje regionalne:

1. Komisja Regionalna ds. Walii Północnej, która obejmuje obszar Conwy, Denbighshire, Flintshire, Isle of Anglesey, Wrexham, Gwynedd (Arfon, Dwyfor);
2. Komisja Regionalna ds. Walii Środkowej, która obejmuje obszar Ceredigion, Powys oraz Gwynedd (Meirionnydd);
3. Komisja Regionalna ds. Walii Południowo-Zachodniej, która obejmuje obszar Carmarthenshire, Neath Port Talbot, Pembrokeshire, Swansea;
4. Komisja Regionalna ds. Walii Południowo-Wschodniej, która obejmuje obszar Blaenau Gwent, Bridgend, Caerphilly, Cardiff, Merthyr Tydfil, Monmouthshire, Newport, Rhondda Cynon Taff, Torfaen oraz The Vale of Glamorgan.

Do funkcji komisji regionalnych należy doradzanie Zgromadzeniu w zakresie spraw dotyczących poszczególnych regionów, skutków polityki Zgromadzenia dotyczącej regionów, działania organów publicznych, takich jak władze lokalne, służba zdrowia i inne organy publiczne i organizacje pozarządowe działające na tym obszarze. Komisje regionalne same określają swój program pracy. Każda Komisja spotyka się w swoim regionie przynajmniej dwa razy w roku, a w praktyce sześć razy. Zasadą jest, że komisje spotykają się za każdym razem w innym miejscu w danym regionie. Spotkania są otwarte dla publiczności, a uczestniczący obywatele mogą zabierać głos.

Komisje stałe Zgromadzenia to trzecia grupa komisji. Dwie są powołane na podstawie Ustawy o Rządzie Walii, natomiast trzy przez Regulamin Zgromadzenia. Są to:

- Komisja Audytu (Audit Committee) – jest odpowiednikiem Komisji Odpowiedzialności Publicznej (Public Accounts Committee) w strukturze organów brytyjskich. Jej przewodniczącym musi być członek opozycji, a ministrowie Zgromadzenia nie mogą być jej członkami. Komisja ta ściśle współpracuje z Audytorem Generalnym dla Walii w celu zapewnienia prawidłowej i dokładnej kontroli wydatków Zgromadzenia. Opracowuje także zalecenia co do właściwego wydatkowania środków będących w posiadaniu Zgromadzenia i jednostek finansowo mu podległych. Jej posiedzenia odbywają się co miesiąc.
- Komisja Legislacyjna (Legislation Committee) – zapewnia ona poprawność projektów aktów prawnych trafiających pod obrady Zgromadzenia. Tak jak w przypadku Komisji Audytu, członkami Komisji Legislacyjnej nie mogą być ani Pierwszy Minister, ani inni ministrowie Zgromadzenia. W przypadku obu komisji ich skład odzwierciedla podział mandatów w Zgromadzeniu.
- Komisja Równych Szans (Equal Opportunities Committee) – jest odpowiedzialna za to, by Zgromadzenie promowało zasadę równości szans dla wszystkich ludzi i unikało dyskryminacji na tle rasowym, płci, niepełnosprawności. Komisja spotyka się co miesiąc.
- Komisja Spraw Europejskich (European Affairs Committee) – jest odpowiedzialna za stosunki Zgromadzenia z instytucjami Unii Europejskiej i jego prace w zakresie informowania i doradzania tym instytucjom o potrzebach Walii.
- Komisja Regulaminowa (Standing Orders Committee) – rozpatruje napływające do Marszałka skargi na poprawność członków Zgromadzenia w zakresie przestrzegania regulaminu w kwestii deklaracji majątkowych i innych. Skład Komisji odzwierciedla podział mandatów w Zgromadzeniu. Jej posiedzenia odbywają się co kwartał lub gdy zachodzi potrzeba rozpatrzenia skargi.

Zasadą jest, że prace wszystkich komisji Zgromadzenia są jawne. Wyjątki od tego wymogu zawarte są w Regulaminie Zgromadzenia. Stworzył on podstawy dla powołania komisji, których obrady są lub mogą być tajne. Według jego przepisów są to Gabinet Zgromadzenia (fakultatywnie), Komisja Finansów Zgromadzenia, Komisja ds. Decyzji Planowania Przestrzennego, Komisja Izby:

- Komisja Finansów Zgromadzenia (Business Committee) – doradza Ministrowi Finansów Zgromadzenia w zakresie zarządzania finansami. Zgromadzenie wybiera jednego członka z każdego ugrupowania politycznego plus przewodniczącego.
- Komisja ds. Decyzji Planowania (Planning Decision Committee) – zwykle przewodniczy jej Minister Zgromadzenia odpowiedzialny za planowanie przestrzenne lub przewodniczący przedmiotowej komisji ds. planowania przestrzennego. Komisja rozpatruje apelacje z artykułu 78 Ustawy o planowaniu przestrzennym z 1990 roku (Town and Country Planning Act) oraz wnioski dotyczące planowania przestrzennego.
- Komisja Izby (House Committee) – jest ciałem doradczym Marszałka, Zgromadzenia oraz Szefa Biura Marszałka w zakresie zarządzania i administracji. W skład Komisji wchodzi jeden przedstawiciel z każdego ugrupowania politycznego i przewodniczący. Komisja spotyka się co miesiąc. Członek Komisji jest także delegowany do odpowiedzi na pytania członków Zgromadzenia na posiedzeniu plenarnym.

Każda komisja ma prawo powołać jedną lub więcej podkomisji. Ich członkami są osoby będące członkami Zgromadzenia i danej komisji. W podkomisjach nie mogą zasiadać członkowie Zgromadzenia pochodzący tylko z jednego ugrupowania politycznego. Obsługę wszystkich komisji Zgromadzenia prowadzi specjalnie do tego celu powołany Sekretariat Komisji.

C) FUNKCJE NARODOWEGO ZGROMADZENIA WALIJSKIEGO

Ustawa w części II przekazuje zakres kompetencji, którymi dysponuje Zgromadzenie. W przeciwieństwie do rozwiązań zastosowanych w Szkocji, w Walii nie utworzono organu wykonawczego o szerokich uprawnieniach (patrz niżej). Artykuły 22–27 przewidują przekazanie w drodze rozporządzenia obszarów uprawnień, które wykonywało będzie Zgromadzenie. Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane w dniu 1 lipca 1999 roku. Funkcje te są wymienione także w Załączniku 2 do Ustawy. Tak więc Zgromadzenie Narodowe Walii jest odpowiedzialne za następujące obszary: rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, żywność, zabytki, kultura (w tym: muzea, galerie i biblioteki), rozwój gospodarczy, edukacja, środowisko, zdrowie i służba zdrowia, autostrady, mieszkalnictwo, przemysł, samorząd lokalny, opieka społeczna, sport i rekreacja, turystyka, planowanie przestrzenne, transport, ochrona przeciwpowodziowa, język walijski. Artykuł 21 stanowi, że Zgromadzeniu będą mogły być w przyszłości przekazywane także inne kompetencje. Artykuł 22 wprowadza mechanizmy pozwalające na jednoczesne wykonywanie kompetencji przez Zgromadzenie i ministrów brytyjskich, np. w przypadku implementacji dyrektyw Unii Europejskiej. Ten sam artykuł rezerwuje prawo ministrów brytyjskich do wydawania rozporządzeń wykonawczych w przypadku wprowadzania w życie zobowiązań podjętych przez Wielką Brytanię wobec Unii Europejskiej. Artykuł 107 zabrania Zgromadzeniu uchwalania prawa sprzecznego z Europejską Kartą Praw Człowieka, a artykuł 108 upoważnia sekretarza stanu do przeciwdziałania wydawaniu przez Zgromadzenie prawodawstwa sprzecznego ze zobowiązaniami międzynarodowymi Wielkiej Brytanii. Zgodnie z artykułem 33 Zgromadzenie może wspierać kulturę w Walii, a artykuł 34 daje Zgromadzeniu prawo do reprezentowania Walii.

Artykuły 106, 107, 108 Ustawy określają obowiązki Zgromadzenia związane z prawem Unii Europejskiej i innymi zobowiązaniami międzynarodowymi Wielkiej Brytanii. Na podstawie artykułu 29, pomimo faktu, że ministrowie brytyjscy przekazali swoje uprawnienia

w określonych obszarach, Zgromadzenie zostało jednak zobowiązane do implementacji prawa Unii Europejskiej. Chociaż Zgromadzenie ma kompetencję do wdrażania prawa Unii Europejskiej w pewnych dziedzinach, to jednak w rękach sekretarza stanu ds. Walii leży obowiązek bezpośredniej implementacji tego prawa w Walii i zapewnienia właściwego wdrożenia. Ze względu na fakt, że Zgromadzenie nie ma osobowości prawnej w Unii Europejskiej, to rząd brytyjski jest odpowiedzialny za zobowiązania wynikające z członkostwa Zjednoczonego Królestwa we Wspólnotach Europejskich. To oznacza także, że jakiegokolwiek prawo uchwalane przez Zgromadzenie Walijskie musi być zgodne z prawem Unii Europejskiej, dlatego sekretarz stanu posiada w tym zakresie kierowniczą rolę w celu zapewnienia, że akty prawne wydawane przez Zgromadzenie Walijskie są zgodne z porządkiem prawnym Wielkiej Brytanii, Unii Europejskiej, Rady Europy i innymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Głównym elementem procesu dewolucji był podział kompetencji w zakresie prawodawstwa. Tworzenie i uchwalanie ustaw (primary legislation) pozostało w kompetencji Parlamentu Brytyjskiego. Natomiast ustalanie aktów prawnych ustawodawstwa delegowanego (secondary legislation) w określonych dziedzinach należy do Zgromadzenia. W celu dalszej analizy użytecznym będzie zdefiniowanie w przypadku Walii określenia „akty ustawodawstwa delegowanego”. Pojęcie to wyjaśnia wspomniana już Biała Księga²⁶, według której do tej kategorii należą: zarządzenia (orders), zasady (rules) oraz rozporządzenia (regulations). Ustawodawstwo delegowane podlega kontroli Parlamentu Brytyjskiego. Istnieje wspólna komisja obu izb Parlamentu, która kontroluje akty prawne ustawodawstwa delegowanego. Niektóre zarządzenia, zasady, rozporządzenia wymagają zgody zarówno Izby Gmin, jak i Izby Lordów (Affirmative Resolution Procedure). Większość aktów prawnych ustawodawstwa delegowanego obowiązuje aż do wydania uchwały

^[26] *A Voice for Wales*, dz. cyt., s. 27.

anulującej. Akty te dotyczą szczegółowych rozwiązań w zakresie polityki rządu w wielu dziedzinach życia.

W przypadku Zgromadzenia to jego właściwe komisje są odpowiedzialne za przygotowanie oraz przedłożenie Zgromadzeniu do dyskusji i akceptacji aktów ustawodawstwa delegowanego, które zwane są zarządzeniami Zgromadzenia (Assembly Orders). Szczegółowy przepis dotyczący procedury uchwalania aktów prawa w Zgromadzeniu znajduje się w Regulaminie Zgromadzenia. Ustawa przewiduje w artykule 58–59 powołanie Komisji Legislacyjnej w celu kontroli jakości wydawanego prawa.

Formalnie wszystkie funkcje prawodawcze sekretarza stanu ds. Walii zostały przekazane Zgromadzeniu z dniem 1 lipca 1999 roku, na podstawie artykułu 28 Ustawy o Rządzie Walii. Zgodnie z tym artykułem istnieje pięć kategorii prawodawstwa delegowanego:

1. Akty prawne wydawane przez Zgromadzenie – określone w artykule 58 Ustawy, zwane Zarządzeniami Zgromadzenia (także w Części 1. Regulaminu Zgromadzenia). Są to akty prawne, które nie należą do żadnej z pozostałych czterech kategorii i które, według artykułu 58 Ustawy, posiadają odpowiednią formę, nie mają lokalnego charakteru, nie podlegają procedurze parlamentarnej Parlamentu Brytyjskiego.
2. Akty prawne przy których obowiązuje procedura parlamentarna (Część 2 Regulaminu Zgromadzenia). Są to akty prawne, dla których Ustawa o Rządzie Walii lub jakakolwiek inna ustawa Parlamentu Brytyjskiego, przewiduje zastosowanie procedury obowiązującej w Parlamencie Brytyjskim. Mogą być to akty prawne wydawane samodzielnie przez Zgromadzenie lub wspólnie z którymś z organów brytyjskich. Przykładem takiego prawa, przy którego uchwaleniu bierze udział Parlament Brytyjski, jest Zarządzenie dotyczące wydatków Komisji Mięsa i Żywego Inwentarza, które musi być przygotowane wspólnie przez Zgromadzenie i Ministra Rolnictwa. Przeważnie ta procedura ma zastosowanie

wtedy, gdy akt prawny ma obowiązywać zarówno w Walii, jak i w Anglii.

3. Akty prawne wymagające specjalnej procedury parlamentarnej (Część 3 Regulaminu Zgromadzenia). Niektóre akty prawne muszą być uchwalane przy zastosowaniu specjalnej procedury, tak by np. mogły być otrzymywane petycje od obywateli.
4. Akty prawa o zasięgu lokalnym (Local Statutory Instruments), (Część 4 Regulaminu Zgromadzenia). Są to akty prawne, których działanie ograniczone jest określonym obszarem terytorialnym.
5. Inne akty prawne, niemające mocy obowiązującej. (Część 5 Regulaminu Zgromadzenia). Do aktów prawnych tego typu należą np. Plan w zakresie języka walijskiego (Welsh language scheme). Przy wydawaniu takich aktów prawnych nie stosuje się pełnej procedury legislacyjnej. Decydują o tym ministrowie Zgromadzenia.

Ministrowie Zgromadzenia, którzy mają inicjatywę prawodawczą, muszą stosować się do ściśle ustalonej procedury w tym zakresie. Po tym jak zaistnieje potrzeba wydania aktu prawnego, rozpoczyna się proces legislacyjny składający się z następujących etapów:

1. Właściwy Minister Zgromadzenia przedstawia projekt do Urzędnika Zarządzającego (Business Manager);
2. Jednostka Zarządzająca (Business Unit) umieszcza projekt w sieci Intranet, tak by członkowie Zgromadzenia w ciągu 5 dni wyrazili opinię dotyczącą skierowania projektu do właściwej komisji;
3. Urzędnik Zarządzający przekazuje projekt do Komisji Porządku Obrad (Business Committee) wraz z memorandum wyjaśniającym cele proponowanej legislacji i ewentualnymi opiniami członków Zgromadzenia co do sposobu uchwalenia projektu;
4. Komisja Porządku Obrad wystosowuje rekomendacje do Zastępcy Marszałka na temat sposobu uchwalenia projektu;
5. Wicemarszałek informuje Komisję Porządku Obrad o podjętej decyzji co do przesłania projektu do komisji przedmiotowej. Decyzja ta jest ogłaszana na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia;

6. Jednostka Zarządzająca przedkłada projekt wraz z uzasadnieniem w Biurze Porządku Obrad, a kopię przesyła do sekretariatu Komisji Legislacji i Urzędnika Ustawodawstwa Delegowanego (Subordinate Legislation Clerk);
7. Sekretariat Komisji Legislacji przesyła projekt do swojego radcy prawnego;
8. Radca prawny składa sprawozdanie do Komisji Legislacji;
9. Sekretariat Komisji Legislacji umieszcza sprawozdanie wraz z projektem w Biurze Porządku Obrad i składa propozycję Zgromadzeniu, aby zajęło się projektem;
10. Zgromadzenie uchwała projekt, który w przeciągu dwóch tygodni jest publikowany.

Poza funkcjami i kompetencjami przedmiotowymi przekazanymi Zgromadzeniu jest ono uprawnione do: rozpatrywania każdej kwestii dotyczącej Walii (artykuł 33); wspierania kultury (artykuł 32), włączając w to galerię sztuki, biblioteki, język walijski, sztukę, sport; zatrudniania pracowników (artykuł 34) (Pracownicy Zgromadzenia są urzędnikami służby cywilnej, w przeciwieństwie do pracowników obsługujących Parlament Brytyjski lub Parlament Szkocki); przeprowadzania postępowań wyjaśniających w zakresie kwestii znajdujących się w jego kompetencjach (artykuł 35). Ponadto Zgromadzenie może podjąć wszelkie kroki (włącznie z nabywaniem i zbywaniem własności lub praw) które mają na celu ułatwić prawidłowe sprawowanie jego funkcji lub są do tego konieczne (artykuł 40).

W zakresie wypełniania funkcji kontrolnej, Zgromadzenie może uchwalić wotum nieufności w stosunku do Pierwszego Ministra lub jego Zastępcy. Regulamin Zgromadzenia przewiduje, że wniosek o wotum nieufności powinien być złożony przez co najmniej sześciu członków Zgromadzenia, a jego rozpatrzenie powinno nastąpić niezwłocznie i nie później niż w ciągu pięciu dni roboczych od dnia jego złożenia. Ani Ustawa o Rządzie Walii, ani Regulamin nie zawierają przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie możliwości ponownego złożenia wniosku o wotum nieufności.

Funkcja kontrolna Zgromadzenia wspierana jest przez Instytucję Pytań Zgromadzenia (Assembly Questions), która pozwala na kontrolę parlamentarną ministrów Zgromadzenia przez jego członków. Procedura ta wykorzystywana jest przez uczestników Zgromadzenia, gdy chcą oni przyciągnąć uwagę do jakiejś sprawy lub gdy życzą sobie, aby ich głos czy opinia były zapisane w protokole obrad. Kultura pracy w Zgromadzeniu zachęca do nieformalnego obiegu informacji, tak więc oficjalne sposoby uzyskiwania wiedzy nie muszą być wykorzystywane zbyt intensywnie. Występują trzy rodzaje Pytań Zgromadzenia:

1. Ustne pytania Zgromadzenia – są zadawane przez członków Zgromadzenia w czasie posiedzeń plenarnych;
2. Pytania pilne – mogą być zadawane tylko w przypadku, gdy Marszałek uzna je za pilne. Odpowiedź na nie udzielana jest ustnie podczas posiedzenia plenarnego;
3. Pisemne pytania Zgromadzenia – odpowiedź na nie udzielana jest pisemnie zadającemu je członkowi Zgromadzenia.

Procedury określające sposób pracy na posiedzeniach plenarnych (zawarte w Regulaminie Zgromadzenia) określają, że co najmniej 15 minut w każdym tygodniu powinno być poświęćane pytaniom do Pierwszego Ministra. Co najmniej 15 minut w przeciągu każdych czterech tygodni jest poświęćane na pytania do każdego ministra Zgromadzenia.

3. Powoływanie, skład i kompetencje Gabinetu Walii

Treść Ustawy o Rządzie Walii nie przewiduje, odmiennie niż w przypadku Szkocji, instytucji rządu – gabinetu. W myśl Ustawy Zgromadzenie jest jednolitym organem skupiającym w sobie funkcje prawodawcze i wykonawcze. Jednakże sześćdziesięciu członków Zgromadzenia przekazuje swoje uprawnienia wykonawcze, tzn. wdrażanie prawa, Pierwszemu Sekretarzowi, który jest wybierany przez ogół Zgromadzenia i zwykle reprezentuje największe ugrupowanie polityczne.

Artykuł 53 Ustawy o Rządzie Walii wymaga, by Zgromadzenie wybrało Pierwszego Sekretarza (First Secretary) – Pierwszego Ministra spośród swoich członków. Kandydatury na to stanowisko zgłaszane są do Marszałka Zgromadzenia. Jeżeli zaproponowana została tylko jedna kandydatura, Marszałek ogłasza objęcie funkcji Pierwszego Ministra przez tą osobę. Gdy zgłoszona została więcej niż jedna kandydatura, Marszałek wywołuje indywidualnie, w porządku alfabetycznym, każdego członka Zgromadzenia do oddania głosu (Marszałek i jego Zastępca nie biorą udziału w głosowaniu). W przypadku gdy przedmiotem głosowania były dwie kandydatury, Pierwszym Ministrem zostaje osoba, która zdobyła większość głosów członków Zgromadzenia. Jeżeli zgłoszonych zostało więcej niż dwóch kandydatów, a w wyniku głosowania żaden z nich nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przeprowadzana jest kolejna tura głosowania bez udziału kandydata, który zdobył najmniejszą liczbę głosów. Kolejne tury głosowań przeprowadzane są do momentu, gdy jeden z kandydatów uzyska bezwzględną większość głosów biorących udział w głosowaniu.

Pierwszy Minister może zrezygnować z pełnienia funkcji poprzez złożenie pisemnej dymisji na ręce Marszałka Zgromadzenia. Jeżeli członkowie Zgromadzenia wyrażą wotum nieufności (zwykłą większością głosów na wniosek sześciu członków Zgromadzenia) dla Pierwszego Ministra, jest on zobowiązany taką dymisję złożyć.

Pierwszy Sekretarz Zgromadzenia z kolei powołuje poszczególnych Sekretarzy Zgromadzenia (Assembly Secretaries) – ministrów. Wszyscy ministrowie formułują swojego rodzaju rząd – Gabinet Zgromadzenia (Assembly Cabinet), który podejmuje bardzo wiele bieżących decyzji Zgromadzenia. Gabinet Zgromadzenia jest odpowiedzialny przed resztą Zgromadzenia. Gabinet jest głównym organem władzy wykonawczej. Poszczególni ministrowie zajmują się określonymi działami administracji państwowej (np. zdrowiem, rolnictwem) w zakresie, w jakim określi to Pierwszy Minister. W Gabinetecie zasiada dwóch ministrów nieposiadających przydzielonej im dziedziny przedmiotowej.

Są to minister ds. organizacyjnych Zgromadzenia (Business Minister) oraz minister ds. finansowych Zgromadzenia (Finance Minister). Wszyscy Ministrowie Zgromadzenia, indywidualnie oraz kolegiąlnie jako Gabinet, są odpowiedzialni przed Zgromadzeniem. Zobowiązani są do odpowiedzi na pytania ustne i pisemne od członków Zgromadzenia, zasiadają także w odpowiednich komisjach. Ustawa określa maksymalną liczbę ministrów w Gabinetcie jako dziewięciu (włączając w to Pierwszego Ministra), z których tylko dwóch może być ministrami „bez teki”. Gabinet sam określa tryb swojej pracy, jego posiedzenia mogą w zależności od jego decyzji być publicznymi lub tajnymi.

Analizując te rozwiązania, można zauważyć, że uprawnienia Gabinetu są ściśle zależne od Zgromadzenia. Wszyscy ministrowie powoływani są spośród członków Zgromadzenia. Autorzy Ustawy nie mieli intencji rozbudowywać roli władzy wykonawczej. Dowodem na to niech będą przepisy Ustawy, które nie mówią o powoływaniu rządu, lecz Komisji Wykonawczej (Executive Committee). Nazwa Gabinet została nadana Komisji Wykonawczej w Regulaminie Zgromadzenia.

Ustawa o Rządzie Walii pozwala także na powoływanie przez Pierwszego Ministra osób na stanowiska Zastępców Ministra. Ich zadaniem jest pomoc w pracy członków Gabinetu. Zastępcy Ministrów nie są członkami Gabinetu, nie są także odpowiedzialni przed Zgromadzeniem w sposób, w jaki są Ministrowie Gabinetu. Zastępca Ministra nie otrzymuje dodatkowego wynagrodzenia za pełnione funkcje.

Artykuły 90–103 zawierają przepisy dotyczące audytu Zgromadzenia. Stworzony został urząd Audytora Generalnego dla Walii (Auditor General for Wales), określono jego uposażenie i liczbę pracowników, dostęp do dokumentów, przygotowanie i audyt corocznych sprawozdań finansowych Zgromadzenia i jego stosunki z Komisją Audytu Zgromadzenia i Kontrolerem i Audytorem Generalnym Wielkiej Brytanii. Kompetencje Audytora Generalnego dla Walii są bardzo podobne do tych, które wykonuje Kontroler i Audytor Generalny na podstawie rozdziału 6 Ustawy o Narodowym Audycie z 1983 roku (National Audit

Act 1983)²⁷. Audytor Generalny dla Walii może żądać akceptacji Skarbu Państwa w kwestii zawartości, przygotowania rachunków Zgromadzenia, powoływania głównych urzędników i ich obowiązków. Artykuł 100 uprawnia Audytora Generalnego Walii do kontroli gospodarności, wydajności i skuteczności wydatkowania środków przez Zgromadzenie. Określa także zasady wzajemnych relacji pomiędzy audytorem i komisją audytu Zgromadzenia w zakresie takich kontroli. Ustala również zasady przekazywania rezultatów takich kontroli do Zgromadzenia.

4. Pozaministerialne organy władzy publicznej – quangos

Specyfiką funkcjonowania administracji w Walii jest występowanie tzw. quangos. Pod pojęciem tym kryją się pozaministerialne organy władzy publicznej. Są to instytucje, których skład pochodzi z nominacji sekretarza stanu ds. Walii. Według danych z lat 1993/1994 w Walii występowało ok. 200 takich organów, które kontrolowały ok. 1/3 budżetu przeznaczanego dla Walii. Większość z nich to wyspecjalizowane organy techniczne działające w wąskich dziedzinach. W Walii istnieje kilka typów „quangos”²⁸:

1. Organ wykonawcze spełniające wiele funkcji, które w innym wypadku realizowane byłyby przez organy wybieralne szczebla rządowego lub lokalnego. Niektóre z nich odpowiedzialne są

^[27] Do kompetencji Kontrolera i Audytora Generalnego należą:

- autoryzacja przekazywania środków publicznych do ministerstw i innych organów sektora publicznego;
- sprawdzanie rachunków wszystkich ministerstw rządu i dziewięciu innych organów sektora publicznego;
- sprawdzanie przychodów i przechowywanie rachunków;
- informowanie Parlamentu o wynikach sprawdzeń i kontroli;
- przeprowadzanie kontroli w zakresie gospodarności, wydajności i efektywności wydatkowania środków publicznych i informowanie o nich Parlamentu.

^[28] O. Gay, K. Wright, J. Dyson, E. Wood, W. Wilson, *The Government of Wales Bill: The National Assembly's Partners, House of Commons Library Research Paper 97/130*, London 1997, s. 5.

za rozdział pieniędzy rządowych: np. Rada ds. Sztuki, Rada ds. sportu, Rada ds. Finansowania Edukacji Ponadpodstawowej. Inne promują rozwój gospodarczy: Walijska Agencja Rozwoju, Urząd ds. Ziemi, Zarząd Rozwoju Obszarów Wiejskich, Korporacja ds. Rozwoju Zatoki Cardiff. Z kolei inne ustanawiają standardy działania w określonych dziedzinach, np. Walijski Zarząd ds. Pielęgniarek. Organy te same zatrudniają pracowników i kontrolują swój budżet.

2. Organy doradcze są w większości powoływane przez ministrów rządu Wielkiej Brytanii w celu uzyskiwania specjalistycznych opinii, które nie są dostępne w ministerstwach. Należą do nich: Rolnicze Forum Doradcze, Zarząd ds. Zabytków, Rada ds. Historycznych Budowli, Samorządowa Komisja Graniczna, Walijska Rada Ekonomiczna. Organy te nie zatrudniają same pracowników i nie zarządzają własnym budżetem.
3. Trybunały to organy z uprawnieniami jurysdykcyjnymi w wyspecjalizowanych dziedzinach prawa. Są obsługiwane przez ministerstwa. W Walii istnieją cztery trybunały: Trybunał Ziemi Rolnej, Trybunał Zdrowia Psychicznego, Forum Oceny ds. Wynajmu i Trybunał ds. Oceny Wartości.
4. Organy związane ze służbą zdrowia. Są one odpowiedzialne za wydatkowanie dużej części środków budżetowych oraz stanowią znaczny zespół organów o charakterze doradczym.
5. Rady ds. Przedsiębiorczości. Zostały ustanowione jako prywatne spółki z ograniczoną odpowiedzialnością typu non profit, w zarządach, w których zasiadają lokalni przedsiębiorcy. Zajmują się one organizacją szkoleń dla bezrobotnych i działalnością w zakresie podnoszenia kwalifikacji. Posiadają własny budżet.

Lepszą kontrolę nad powyższymi organami miało zapewnić przekazanie odpowiednich uprawnień Zgromadzeniu. W Ustawie o Rządzie Walii szczególną uwagę poświęcono instytucjom o największym znaczeniu, czyli Walijskiej Agencji Rozwoju, Zarządowi Rozwoju Obszarów

Wiejskich, Korporacji ds. Rozwoju Zatoki Cardiff, Urzędowi ds. Ziemi oraz Tai Urzędowi ds. Mieszkalnictwa.

Ustawa podkreśla, że jej celem jest wzrost odpowiedzialności „quangos”, a także ich efektywności poprzez przeniesienie na Zgromadzenie dotychczasowych uprawnień sekretarza stanu w zakresie obsadzania tych organów i kierowania nimi. Zgromadzenie zostało także uprawnione do zmiany struktury poszczególnych organizacji. Należy zaznaczyć, że Zgromadzenie posiada uprawnienie w stosunku nie do wszystkich „quangos”. Zgromadzenie nie ma uprawnień do organów, które muszą być niezależne w podejmowaniu decyzji, np. Rada ds. Finansowania Edukacji, lub też które mają funkcje sądowe lub quasi-sądowe, lub które zostały utworzone na podstawie Królewskiej Karty (Royal Charter) lub Nakazu Królewskiego (Royal Warrant), jak np. Walijska Biblioteka Narodowa.

Inne organy są tylko odpowiedzialne przed Zgromadzeniem (tzn. nie może ono wpływać na ich skład i strukturę), np. Urząd ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa, Komisja Równych Szans. Co do niektórych urzędów, to będą one odpowiedzialne zarówno przed władzami brytyjskimi, jak i Zgromadzeniem (np. Urząd Regulacji Elektryczności, Agencja ds. Środowiska).

Ustawa o Rządzie Walii definiuje listę organów publicznych (quangos), co do których Zgromadzenie sprawuje nadzór. Ustawa, zależnie od zakresu przyznanych kompetencji, dzieli quangos na cztery grupy:

1. Organy, których kompetencje mogą być zwiększone lub zmniejszone przez Zgromadzenie. Są to: Komitet Doradczy ds. Rolnictwa Walii, Komitet ds. Wynagrodzeń w Rolnictwie, Zarząd Zabytków w Walii, Komitet ds. Wykonywania Funkcji Agencji ds. Środowiska w Walii, Rada ds. Finansowania Edukacji Ponadpodstawowej w Walii, Podkomisja ds. Walii w zakresie wykonywania przepisów Ustawy o rolnictwie na terenach górskich z 1946 roku, Rada ds. Budynków Historycznych w Walii, Biblioteczny Komitet Doradczy, Władza ds. Oceny Kwalifikacji, Walijski Zarząd Turystyki, Walijska Agencja Rozwoju, Zarząd Doradczy ds. Rozwoju Przemysłowego Walii, Zarząd ds. Języka Walijskiego.

2. Organy, których kompetencje mogą być zwiększone lub zmniejszone za zgodą władz brytyjskich: Komisje powołane na podstawie artykułu 19 i załącznika 6 Ustawy o narodowej służbie zdrowia (komisje doradcze).
3. Organy, których kompetencje mogą być tylko zwiększone: Rada ds. Wsi Walijskiej, Rada ds. Finansowania Szkolnictwa Wyższego w Walii, Walijski Zarząd ds. Pielęgniarek, Akuszerok i Opieki Zdrowotnej.
4. Organy, których kompetencje mogą być tylko zwiększone i tylko za zgodą władz brytyjskich: Walijska Rada ds. Sztuki, Walijska Biblioteka Narodowa, Walijskie Muzeum Narodowe, Królewska Komisja ds. Zabytków Walijskich, Walijska Rada ds. Sportu.

W stosunku do wyżej wymienionych organów Zgromadzenie posiada kompetencje nadzorcze, polegające na możliwości redukcji liczby ich członków, łączenia tych organów, przejęcia wykonywania ich funkcji lub ich delegowania władzom lokalnym. Artykuł 30 nakłada na ministrów brytyjskich obowiązek konsultowania obsady stanowisk publicznych w Walii ze Zgromadzeniem (aczkolwiek Ustawa nie precyzuje sposobu tej konsultacji). Artykuły 74 i 75 zezwalają Zgromadzeniu na przyjmowanie oświadczeń, także pod przysięgą od członków i pracowników pozaministerialnych organów publicznych.

Dość szczegółowo Ustawa traktuje kilka typów „quangos”:

1. Urząd ds. Mieszkalnictwa (Housing for Wales) – Tai Cymru. Urząd ten został powołany Ustawą o mieszkalnictwie z 1988 roku i zastąpił funkcjonującą wcześniej Walijską Korporację Mieszkalnictwa. Funkcje Urzędu obejmowały promowanie i doradzanie zarejestrowanym stowarzyszeniom mieszkaniowym (do 1996 roku) oraz towarzystwom budownictwa społecznego, prowadzenie spraw związanych z wynajmem społecznym (przez tzw. wynajmujących społecznych, którzy mieli prawo do funduszy publicznych), udzielanie pożyczek lub przyznawanie grantów zarejestrowanym wynajmującym społecznym lub niezarejestrowanym towarzystwom budownictwa społecznego, samodzielny

wynajem mieszkań (funkcja wykonywana w bardzo małym zakresie). Jako że organ ten był opłacany przez rząd brytyjski, był pod jego dość szerokim wpływem, co nie zawsze dobrze służyło interesom walijskim. Zgodnie z artykułami 140–143 Urząd ten został zlikwidowany, a jego funkcje, własność, prawa i zobowiązania zostały przekazane sekretarzowi stanu ds. Walii. Takie rozwiązanie miało zapewnić realizowanie strategii mieszkalnictwa dla Walii opartej na partnerstwie pomiędzy władzami lokalnymi, stowarzyszeniami i Zgromadzeniem.

2. Narodowa Służba Zdrowia. Jednym z założeń procesu dewolucji (co zostało wyrażone w Białej Księdze) było przejęcie przez Zgromadzenie funkcji związanych ze służbą zdrowia a obejmujących: ustalanie skali środków finansowych przeznaczonych na służbę zdrowia z budżetu Walii, monitorowanie poziomu zdrowia populacji walijskiej oraz prowadzenie polityki promującej zdrowie, promowanie przykładów dobrej praktyki w usługach zdrowotnych, egzekwowanie odpowiedzialności organów narodowej służby zdrowia za swoją działalność, działanie na rzecz i w interesie pacjentów w zakresie jakości usług medycznych. Ponadto na mocy Ustawy Zgromadzenie uprawnione jest do uchwalania ustawodawstwa delegowanego w zakresie służby zdrowia, wydawania wytycznych, monitorowania działań, zmiany liczby organów związanych ze służbą zdrowia, przejmowania uprawnień w tym zakresie (bez przekazywania ich władzom lokalnym), obsadzania stanowisk. Część uprawnień w zakresie służby zdrowia pozostała jednakże w kompetencji rządu w Londynie, np.: kwestie związane z systemem kształcenia służb medycznych, warunkami pracy i płacy w służbie zdrowia. Ma na to na celu zachowanie narodowego – ogólnokrajowego charakteru służby zdrowia w Wielkiej Brytanii. W artykule 148 Ustawa zezwala nawet na powołanie jednego organu samodzielnie właściwego do spraw służby zdrowia w Walii.

3. Organy ds. Rozwoju Gospodarczego. Ustawa reguluje kwestie dotyczące tej instytucji w artykułach 126–139. W momencie wejścia Ustawy w życie istniały trzy organy, które miały podobne i często pokrywające się kompetencje:
- a) Walijska Agencja Rozwoju (Welsh Development Agency) była organem publicznym utworzonym w 1976 roku na podstawie Ustawy o Walijskiej Agencji Rozwoju z 1975 roku. Jej celem były: działania na rzecz promowania Walii jako atrakcyjnego miejsca inwestycji, działania na rzecz wzrostu konkurencyjności walijskich przedsiębiorstw, przygotowanie gruntów pod inwestycje itp.
 - b) Zarząd Rozwoju Obszarów Wiejskich (Development Board for Rural Wales), utworzony w 1977 roku na podstawie Ustawy o rozwoju obszarów wiejskich Walii z 1976 roku. Zadania Zarządu obejmowały działania na rzecz promowania ekonomicznego i socjalnego dobrobytu mieszkańców Walii poprzez udział w budowie infrastruktury dla prowadzenia działalności gospodarczej i przemysłowej, pomoc w rozpoczęciu i prowadzeniu działalności gospodarczej, promowanie wiejskich obszarów Walii jako miejsca atrakcyjnego dla inwestycji.
 - c) Walijski Urząd ds. Ziemi (Land Authority for Wales). Utworzony w 1981 roku, miał za zadanie nabywanie nieruchomości w celu promowania rozwoju obszarów wiejskich, zatrudnienia i budownictwa społecznego.

Ustawa o Walii przewidziała połączenie trzech opisanych powyżej organów poprzez likwidację i transfer funkcji Zarządu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Walijskiego Urzędu ds. Ziemi do Walijskiej Agencji Rozwoju, skupiającej odtąd wszystkie kompetencje w swoim ręku.

Ustawa reguluje także stosunki pomiędzy Zgromadzeniem a władzami lokalnymi. Artykuł 113 nakłada na Zgromadzenie obowiązek stworzenia i monitorowania strategii podtrzymywania i promowania samorządu lokalnego w Walii. Ponadto Zgromadzenie zostało zobowiązane do powołania tzw. Walijskiej Rady Partnerstwa (Partnership

Council for Wales) składającej się z przedstawicieli Zgromadzenia i władz lokalnych. Jej funkcje obejmują udzielanie Zgromadzeniu głosu doradczego w zakresie jakichkolwiek jego funkcji lub kwestii dotyczących samorządu lokalnego. Rada jest ciałem doradczym także dla samorządu lokalnego. W kwestii stosunków Zgromadzenia z władzami lokalnymi artykuł 28 przewiduje także możliwość przekazywania funkcji należących do „quangos” w ręce samorządu lokalnego.

III. Pierwsze lata funkcjonowania zgromadzenia

Proces dewolucji w Walii miał trudniejszy przebieg niż w Szkocji. Rząd Tony’ego Blaira doświadczył tego już na samym początku, kiedy to opozycja wprowadziła w Izbie Lordów poprawkę mówiącą o przeprowadzeniu referendum dewolucyjnego tego samego dnia co w Szkocji. Jednakże Izba Gmin odrzuciła tę poprawkę i referendum walijskie zostało przeprowadzone 18 września 1997 roku, tydzień po referendum szkockim.

W pierwszych wyborach do Zgromadzenia, które odbyły się 6 maja 1999 roku, Partia Pracy zdobyła 28 mandatów, Plaid Cymru 17, Konserwatyści 9, Partia Liberalno-Demokratyczna 6. Na zastosowaniu systemu AMS najbardziej skorzystała Partia Konserwatywna (8 miejsc) oraz Nacjonaliści (8 miejsc)²⁹.

Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia odbyło się 12 maja 1999 roku. Wybrano wtedy Marszałka Zgromadzenia (został nim Lord Elis-Thomas) oraz Pierwszego Ministra (Alun Michael). Do 25 maja 1999 roku ustalono składy komisji przedmiotowych i regionalnych. Alun Michael, szef Partii Pracy w Walii, zdecydował się utworzyć rząd mniejszościowy, rezygnując z prób formowania koalicji. Dzień później nastąpiło oficjalne otwarcie

^[29] Na podstawie: J. Osmond, *A Constitutional Convention by Other Means, The First Year of the National Assembly for Wales [w:] The State and the Nations, The First Year of Devolution...*, dz. cyt, s. 42 – tam także analiza wyników wyborów.

Zgromadzenia przez Królową Brytyjską, Elżbietę II. Do 23 czerwca 1999 roku Zgromadzenie wybrało skład i przewodniczących komisji stałych. W dniu 1 lipca 1999 roku Zgromadzeniu zostały przekazane kompetencje w drodze zarządzenia sekretarza stanu ds. Walii. 7 października 1999 Zgromadzenie zawarło Memorandum Zrozumienia (Memorandum of Understanding) oraz Konkordat, zarówno z rządem brytyjskim, jak i rządem szkockim. Prace Zgromadzenia zaczęły przybierać regularny tryb: 1 grudnia 1999 roku przyjęło ono projekt budżetu na lata 2000–2004, w dniu 8 grudnia Sekretarz Stanu ds. Walii – Paul Murphy przedstawił Zgromadzeniu program legislacyjny rządu w Londynie.

Pierwsze dziewięć miesięcy funkcjonowania Narodowego Zgromadzenia Walii miały burzliwy przebieg³⁰. Propozycje prawodawstwa dotyczące przetwarzania wołowiny, a mające obowiązywać tylko w Walii, nie były zgodne z prawem Unii Europejskiej, co doprowadziło do uchwalenia wotum nieufności (19 października 1999 roku) przeciwko Christine Gwyther, minister rolnictwa. Na przełomie roku 1999/2000 Plaid Cymru postawiła Partii Pracy ultimatum i zagroziła wotum nieufności wobec Aluna Michaela, jeżeli budżet Zgromadzenia nie będzie zawierał wystarczającej ilości środków na pełne skorzystanie z programu Unii Europejskiej dla zachodniej Walii. Kiedy ogłoszono budżet Zgromadzenia w lutym 2000 roku, Plaid Cymru zrealizowała swoje ostrzeżenie, po czym Alun Michael podał się do dymisji (9 lutego 2000 roku). Zastąpił go Rhodri Morgan jako nowy Pierwszy Minister i lider Partii Pracy w Walii. Kolejną sprawą, która poróżniła Zgromadzenie, było zbudowanie szklanej izby debat, które Rhodri Morgan odsuwał w czasie. Kwestią bardziej znaczącą była rezygnacja z powodów zdrowotnych Daffyda Wigleya, przewodniczącego Plaid Cymru i szefa klubu parlamentarnego tej partii. Zastąpił go Ieuan Wyn Jones w sierpniu 2000 roku.

Pierwszy Minister Rhodri Morgan ogłosił w lipcu 2000, że w roku następnym będzie miała miejsce ewaluacja praktycznych aspektów

[30] Por. A. Michael, *The Dragon on our Doorstep: New Politics for a New Millennium in Wales*, „Interstate – Journal of International Affairs” 1999/2000, no 1.

dewolucji w Walii, co wywołało w Zgromadzeniu dyskusje na temat skuteczności jego uprawnień. Głównym zagadnieniem była kwestia wielkości wpływu Zgromadzenia na tworzenie ustawodawstwa w Westminster.

W październiku 2000 roku Partia Pracy i Liberalni Demokraci uformowali koalicję. Dzięki temu rząd zyskał większość parlamentarną i program działania – dwa elementy, których brakowało podczas pierwszego roku funkcjonowania. Zgodnie z zawartym porozumieniem koalicyjnym, dwóch członków Partii Liberalnych Demokratów miało zasiąść w Gabinetcie. Ich lider Michael German został Zastępcą Pierwszego Ministra odpowiedzialnym za kwestie związane z rozwojem gospodarczym, a Jenny Randerson został ministrem kultury. Większość członków Zgromadzenia należących do Partii Pracy nie wiedziała o tych zmianach aż do ostatniej chwili, co spowodowało, że minister Tom Middlehurst podał się na znak protestu do dymisji.

Poza powyższymi kwestiami natury raczej proceduralnej, do 2002 roku Zgromadzenie zajmowało się bieżącymi sprawami dotyczącymi Walii. Zgromadzenie uporządkowało sprawy związane z receptami lekarskimi i usługami dentystycznymi, stworzyło urząd Komisarza ds. Dzieci, powołało organ doradczy (Education and Learning Wales) w zakresie edukacji, rozszerzyło kategorie osób uznawanych za bezdomne. W temacie finansów, zgromadzenie wygospodarowało 421 mln funtów jako wkład własny na lata 2001–2004 do Funduszy strukturalnych UE, ponadto przeznaczono 14,7 mln funtów na rekompensaty dla rolników w związku z wprowadzeniem euro w państwach europejskich. Zgromadzenie Walijskie przygotowało i realizowało następujące programy:

- Communities First (Najpierw społeczności) – program mający na celu zwalczanie ubóstwa w Walii;
- Extending Entitlement (Rozszerzone uprawnienie) – program skierowany do ludzi młodych;
- Program porozumień z władzami lokalnymi w zakresie poprawy usług świadczonych na rzecz społeczeństwa;
- Program oceny polityki ochrony zdrowia (część programu Światowej Organizacji Zdrowia);

- The Learning Country (Uczący się kraj) – kompleksowy program w zakresie wykształcenia, przewidujący plan działań do roku 2010;
- Wales World Nation (Walia narodem świata) – inicjatywa mająca na celu promocję Walii na arenie międzynarodowej.

Drugie wybory do Narodowego Zgromadzenia Walii odbyły się 1 maja 2003 roku³¹. Partia Pracy zdobyła w nich 30 mandatów (28 w roku 1999) i zadeklarowała samodzielne rządy. Partia Plaid Cymru zdobyła 12 mandatów, o 5 mniej niż w pierwszych wyborach. Z 9 do 11 deputowanych zwiększyła swoją reprezentację Partia Konserwatywna. Partii Liberalno-Demokratycznej przypadło 6 mandatów. Frekwencja w głosowaniu wyniosła 38,2% i była mniejsza o 8% niż w roku 1999. Warto zauważyć, że 50% mandatów w Zgromadzeniu objęły kobiety.

Utworzenie Narodowego Zgromadzenia stworzyło dla Walii nową platformę współpracy międzynarodowej. Poprzez wizyty głów państw i ambasadorów Walia rozwijała swoje gospodarcze, społeczne i polityczne powiązania z zagranicą.

Począwszy od jesieni roku 2000, Zgromadzenie musiało sprostać problemom związanym z kryzysami m.in. paliwowym, powodziowym, kolejowym oraz z chorobą szalonych krów. Dzięki dewolucji kwestie te mogły być rozpatrywane bezpośrednio w Walii. Zarządzanie w obliczu sytuacji kryzysowych przez Zgromadzenie okazało się skuteczne, co nie byłoby możliwe w przypadku ich rozwiązywania bezpośrednio z Londynu.

W Walii bardzo aktualna pozostawała kwestia ewentualnego rozszerzenia zakresu dewolucji i przyznania Zgromadzeniu kompetencji w zakresie wydawania ustaw³². W ramach Zgromadzenia działała

^[31] Pełna analiza wyników wyborów: R. Young, *Welsh Assembly Elections: 1 May 2003, House of Commons Library Research Paper 03/45*, London 2003 oraz J. Osmond, *Nation Building and the Assembly. The Emergence of Welsh Civic Consciousness [w:] Has Devolution Made a Difference?...*, dz. cyt.

^[32] J. Osmond, *From Corporate Body to Virtual Parliament. The Metamorphosis of the National Assembly for Wales [w:] The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 18.

Niezależna Komisja ds. Kompetencji Zgromadzenia i Systemu Wyborczego pod przewodnictwem Lorda Richarda Ammanforda. Zadaniem Komisji było przeanalizowanie kompetencji Zgromadzenia, a w szczególności udzielenie odpowiedzi na pytanie:

- czy kompetencje Zgromadzenia mają wystarczający zakres dla efektywnego sprawowania polityki w Walii?
- czy zakres przekazanych kompetencji jest właściwy pod względem dziedzin jakie obejmuje, jak i efektywności ich wykonywania (możliwość dokonywania zmian w sytuacji obecnej)?
- czy właściwy jest sposób rozpatrywania i mechanizmy dotyczące spraw Walii w Parlamencie i Rządzie Brytyjskim i czy Zgromadzenie może efektywnie wpływać na te mechanizmy?
- czy podział na kompetencje przekazane i zastrzeżone został przeprowadzony właściwie w stosunku do Walii?

Rezultaty prac Komisji miały wpływ na dalszy przebieg procesu dewolucji w Walii³³.

[33] M. Leeke, Ch. Sear, O. Gay, dz. cyt., s. 26.

Współcześnie obszar Irlandii Północnej obejmuje sześć spośród dziewięciu hrabstw dawnej prowincji Ulster. Teren zamieszkuje ponad 1,6 mln mieszkańców. Jak wskazano wcześniej, w latach 1921–1972 Irlandia Północna posiadała własny parlament. Kierunek polityce północnoirlandzkiej nadawała jedna z największych formacji – Unioniści¹. W większości reprezentowali oni społeczność protestancką, stale posiadali większość parlamentarną i tworzyli rząd regionalny, który był odpowiedzialny za sprawy lokalne, z wyłączeniem obronności, polityki zagranicznej i handlowej, a także spraw podatkowych i celnych. W wyniku wzrostu aktów przemocy na przełomie lat 60. i 70. oraz nasilenia ataków terrorystycznych, rząd Wielkiej Brytanii w 1972 roku zmienił swoją politykę i przejął odpowiedzialność za bezpieczeństwo w Irlandii Północnej. Od tego czasu rząd z Westminster próbował ustanowić, na drodze negocjacji z partiami politycznymi, administrację lokalną. Celem rządu brytyjskiego stało się utrzymanie Irlandii Północnej w granicach Zjednoczonego Królestwa, tak długo jak będzie to życzeniem większości jej mieszkańców².

^[1] Więcej na ten temat w: A.J. Green, *Devolution and Public Finance: Stormont from 1921 to 1972*, Glasgow 1975.

^[2] Por. G.C. Bolton, *The Passing of the Irish Act of Union: A Study in Parliamentary Politics*, Oxford 1990.

Specyficzna sytuacja w Irlandii Północnej sprawiła, że w odniesieniu do niej polityka rządu Wielkiej Brytanii przybrała w kwestii dewolucji nieco inny wymiar niż w przypadku Szkocji i Walii. W tym wypadku nie chodziło tylko o przekazanie władzy określonej grupie narodowościowej zamieszkującej dane terytorium, jak działo się to w przypadku Szkocji, ale także o utrzymanie pokoju, zahamowanie przemocy i pogodzenie dwóch zwaśnionych społeczności religijnych – protestantów i katolików. Kolejnym elementem różnicującym proces dewolucji w Irlandii Północnej od podobnych procesów w Szkocji i Walii był fakt występowania podmiotu trzeciego, czyli niezależnego państwa, a mianowicie Republiki Irlandii. O ile ewentualna secesja Szkocji lub Walii spowodowałaby utworzenie nowego państwa, o tyle w przypadku Irlandii Północnej prowincja zostałaby wcielona do Republiki Irlandii.

Wskazane elementy pokazują, że utrzymanie Irlandii Północnej w obrębie państwa było i jest dla rządu brytyjskiego zadaniem najtrudniejszym. Poniższy rozdział przedstawia zarys historii dochodzenia do dewolucji w Irlandii Północnej oraz rozwiązania, jakie zostały przyjęte w Ustawie o Irlandii Północnej (Northern Ireland Act) z 1998 roku, będącego efektem Porozumienia Wielkiego Piątku z 10 kwietnia 1998 roku.

Irlandia Północna jest trzecim (po Szkocji i Walii) przykładem poczynań dewolucyjnych rządu Wielkiej Brytanii. W tym przypadku kontekst i zakres dewolucji jest inny ze względu na specyfikę warunków politycznych i społecznych tego terytorium. Najprościej rzecz ujmując, proces ten w Irlandii Północnej może być opisywany jako wzorowany na rozwiązaniach zastosowanych w przypadku Szkocji, z uwzględnieniem szczególnych warunków Irlandii Północnej³. Chodzi o to, aby dany system lokalnej administracji działał efektywnie, z uwzględnieniem wszelkich głębokich, historycznych, politycznych i społecznych podziałów. Starano się to zapewnić poprzez uzyskiwanie możliwie najszerszej zgody w procesie podejmowania decyzji i poprzez maksymalne zmniejszenie przeszkód w zakresie procedur parlamentarnych

^[3] R. Hazell, B. O'Leary, dz. cyt., s. 29.

i działalności egzekutywy. Typowym przykładem takich działań jest podział władzy w strukturach prawodawczych i wykonawczych, czy też procedura cross-community support⁴. Cross-community support jest to nowa koncepcja podejmowania decyzji, wprowadzona przez Ustawę o Irlandii Północnej (na podstawie Porozumienia Wielkiego Piątku). Polega ona na uzyskaniu poparcia większości głosujących członków Zgromadzenia Irlandii Północnej, włączając w to większość zadeklarowanych Nacjonalistów (zwolenników secesji ze Zjednoczonego Królestwa) i zadeklarowanych Unionistów (zwolenników pozostania Irlandii Północnej w ramach Zjednoczonego Królestwa) lub uzyskanie poparcia 60% członków biorących udział w głosowaniu, włączając w to 40% zadeklarowanych Nacjonalistów i 40% zadeklarowanych Unionistów. Członkowie mogą określić swoją przynależność jako Nacjonaści lub Unioniści w procedurze przewidzianej przez Regulamin Zgromadzenia.

I. Sytuacja Irlandii do podpisania porozumienia z 10 kwietnia 1998 roku

1. Sytuacja w latach 1972–1998

Jak już wskazano w Rozdziale I, w latach 1921–1972 Irlandia Północna posiadała własny parlament i rząd. Jednak ze względu na zagrożenia bezpieczeństwa rząd brytyjski zdecydował się na przejście w marcu 1972 roku pełnej, bezpośredniej odpowiedzialności za administrowanie Irlandią Północną do chwili, gdy zostanie opracowane polityczne rozwiązanie tej kwestii (Ustawa o przejściu bezpośredniego zarządzania Irlandią Północną przez rząd brytyjski, tzw. Direct rule)⁵. Przejęcie przez Londyn całkowitej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa w prowincji oznaczało protest i dymisję rządu w Ulsterze, mimo

^[4] B.K Winetrobe, *The Northern Ireland Bill...*, dz. cyt., s. 3.

^[5] W. Gruszka, dz. cyt., s. 60.

że autonomia władz północnoirlandzkich w pozostałych dziedzinach nie została naruszona. Decyzja rządu brytyjskiego, tylko pozornie radykalna, w istocie miała ograniczony i połowiczny charakter, nie była bowiem posunięciem ostatecznie regulującym sytuację w Irlandii Północnej. Zdecydowano się tylko na zawieszenie funkcjonowania, a nie na całkowitą likwidację struktur politycznych, które nie sprawdziły się w ciągu ponad pięćdziesięciu lat swego istnienia⁶.

Ustawa o przejęciu bezpośredniego zarządzania została przyjęta przez Partię Unionistyczną i inne organizacje protestanckie w sposób zdecydowanie negatywny. Partie katolickie natomiast powitały z zadowoleniem decyzję brytyjską, traktując ją jako realizację żądania usunięcia dotychczasowych władz północnoirlandzkich. Natomiast „tymczasowe” skrzydło IRA nie zaprzestało – mimo apeli – akcji zbrojnych, twierdząc, że rząd brytyjski nie zdecydował się na wycofanie wojsk z prowincji, nie zaprzestał polityki internowania bez wyroku i nie zlikwidował całkowicie struktury władz unionistycznych w Irlandii Północnej. Od 1973 roku IRA nasiliła swoje ataki przeciwko Wielkiej Brytanii⁷.

W grudniu 1973 roku w Sunningdale⁸ prowadzone były rozmowy między liderami partii politycznych Irlandii Północnej, ministrami rządu Wielkiej Brytanii i Republiki Irlandii. Rząd brytyjski reprezentował Premier Edward Heath i nowo mianowany sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej, Francis Pym; rząd Republiki Irlandzkiej – premier Liam Cosgrave; lokalny rząd Irlandii Północnej – Brian Faulkner, Gerry Fitt i Olivier Napier, przywódca Partii Sojuszu. Najwyższy organ Partii Unionistycznej, Ulsterska Rada Unionistyczna, niewielką większością głosów wyraziła zgodę na udział jej przedstawicieli w konferencji i współuczestnictwo partii opozycyjnych w zarządzaniu prowincją, pod warunkiem uznania przez Republikę Irlandii ówczesnego statusu Irlandii Północnej jako integralnej części Zjednoczonego Królestwa i podjęcia

^[6] Więcej o zasadzie *direct rule* w: O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 16.

^[7] Por. J. Darby, *Conflict in Northern Ireland: The Development of a Polarized Community*, Dublin 1976.

^[8] O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 23.

współpracy, mającej na celu zlikwidowanie działalności organizacji terrorystycznych (IRA). Przedstawiciele opozycji katolickiej (SDLP) oświadczyli, że rozmowy mogą przynieść rezultaty tylko pod warunkiem utworzenia Rady Irlandii i zobowiązania rządu brytyjskiego do stopniowego zaprzestania polityki internowania bez wyroku sądowego. Po czterech dniach trudnych negocjacji osiągnięto porozumienie zwane Porozumieniem z Sunningdale⁹.

Zgodnie z postanowieniami Porozumienia utworzono Radę Irlandii, która miała się składać z Rady Ministrów i Zgromadzenia Doradczego. Rada Ministrów, obejmująca 7 członków rządów Republiki Irlandii i Irlandii Północnej, miała spełniać funkcje wykonawcze i koordynacyjne¹⁰. Zgromadzenie Doradcze, w skład którego miało wejść po 30 przedstawicieli parlamentów obu części wyspy z ramienia wszystkich partii politycznych w nich reprezentowanych, miało wykonywać funkcje doradcze i częściowo kontrolne. Głównym zadaniem Rady, wynikającym m.in. – jak to podkreślano – z członkostwa Republiki Irlandzkiej i Wielkiej Brytanii w EWG, miało być działanie w dziedzinach dotyczących całości Irlandii, jak np. wykorzystanie i ochrona zasobów naturalnych, rolnictwo (zwłaszcza w kontekście wspólnej polityki rolnej EWG), leśnictwo i rybołówstwo, wspólne przedsięwzięcia przemysłowe i handlowe, produkcja energii elektrycznej, transport, kultura, sport i turystyka. Zdecydowano się utworzyć wspólną komisję brytyjsko-irlandzką w celu opracowania zaleceń w sprawie najskuteczniejszych środków dla zwalczania przestępczości (zwłaszcza działalności organizacji terrorystycznych) w obu częściach Irlandii, ekstradycji przestępców i skoordynowania przepisów w tej dziedzinie. Porozumienie w Sunningdale było kompromisem, który osiągnięto na skutek następujących ustępstw: rząd Republiki Irlandzkiej uznał *de facto* (po raz pierwszy oficjalnie od 1921 roku) przynależność Irlandii Północnej do Zjednoczonego Królestwa; natomiast rząd brytyjski i Unioniści Ulsteru wyrazili zgodę

^[9] W. Gruszka, dz. cyt., s. 90.

^[10] V. Bogdanor, *The British-Irish Council and Devolution*, „Government and Opposition” 1999, vol. 34, No. 3/1999, s. 104.

na utworzenie i dość szczegółowe określenie struktury oraz kompetencji Rady Irlandii, uznając w ten sposób tzw. irlandzki wymiar konfliktu. Rada Irlandii, której kompetencje dotyczyły przede wszystkim sfery ekonomicznej i społecznej, otrzymała za zadanie koordynację polityki gospodarczej obu części wyspy w związku z ich przynależnością do wspólnego rynku europejskiego. Zakładano także, że z chwilą, gdy Irlandia i Wielka Brytania w ramach postępującej integracji ekonomicznej i politycznej w EWG zrezygnują z części swych prerogatyw na rzecz organów Wspólnoty, istnienie granicy między Republiką Irlandzką a Zjednoczonym Królestwem stopniowo tracić będzie na znaczeniu¹¹.

Porozumienie z Sunningdale można także uznać za pewien sukces sił umiarkowanych, szczególnie w sytuacji istniejącego w Ulsterze napięcia i walk politycznych, mających niejednokrotnie ostry i gwałtowny charakter. Omawiane porozumienie było tylko doraźnym osiągnięciem polityki brytyjskiej (zwłaszcza w stosunkach z Republiką Irlandzką). Czas pokazał, że w istocie nie miało ono trwalszych podstaw, ponieważ – jak tego dowiodły późniejsze wydarzenia – nie rozwiązywało wszystkich problemów, pozostawiając zbyt duży rozdźwięk między formalnymi ustaleniami a rzeczywistością polityczną Irlandii Północnej.

Formalnym wyrazem przyjęcia postanowień Porozumienia z Sunningdale było przyjęcie w 1973 roku Ustawy konstytucyjnej dla Irlandii Północnej (Northern Ireland Constitution Act). W swoich założeniach stwarzała ona podstawy szeroko akceptowalnej formy rządów w Irlandii Północnej, której głównym filarem było utworzenie 78 mandatowego zgromadzenia wybieranego według zasad systemu proporcjonalnego.

Dnia 1 stycznia 1974 roku rząd brytyjski podjął decyzję o zakończeniu bezpośredniego administrowania sprawami Irlandii Północnej i przekazał władzę w prowincji, zgodnie z postanowieniami Ustawy, nowo utworzonemu rządowi lokalnemu. Jednakże już 4 stycznia Ulsterska Rada Unionistyczna podjęła uchwałę odrzucającą projekt utworzenia Rady Irlandii, przewidziany w trójstronnym porozumieniu

^[11] Por. P. Arthur, *Government and Politics of Northern Ireland*, London 1980.

z Sunningdale¹². 7 stycznia Brian Faulkner zrezygnował z funkcji lidera Partii Unionistycznej. Dnia 22 stycznia Stały Komitet Partii Unionistycznej wybrał na to stanowisko Harry'ego Westa, przywódcę tzw. niezależnych unionistów. West jeszcze w grudniu 1973 utworzył – w ramach organizacji Partii Unionistycznej – nowe ugrupowanie polityczne, Partię Zgromadzenia Unionistów Ulsteru (Ulster Unionists Assembly Party), które stawiało sobie za cel niedopuszczenie mniejszości katolickiej do udziału w zarządzaniu prowincją. 23 stycznia posłowie z Partii Unionistycznej wycofali się ze Zgromadzenia Północnoirlandzkiego; wcześniej uczynili to członkowie Zgromadzenia z ramienia Demokratycznej Partii Unionistycznej.

Także rząd Republiki Irlandii miał trudności z akceptacją przez ugrupowania polityczne i społeczeństwo Irlandii postanowień porozumienia z Sunningdale, m.in. na skutek wniosku wniesionego do Sądu Najwyższego przez jednego z posłów parlamentu irlandzkiego w sprawie wydania orzeczenia o niezgodności z konstytucją 1937 roku postanowień rzeczonego porozumienia. Ostatecznie zostało ono odrzucone w Sądzie Najwyższym jako niezgodne z irlandzką konstytucją.

Ponadto w wyborach do brytyjskiej Izby Gmin, które odbyły się w lutym 1974 roku, jedenaście spośród dwunastu miejsc przysługujących Irlandii Północnej uzyskali reprezentanci prawicy protestanckiej. Z kolei przedstawione przez władze północnoirlandzkie organom bezpieczeństwa Republiki Irlandzkiej wnioski (w liczbie 29) o ekstradycję zostały odrzucone w całości w związku z zakwalifikowaniem ich jako „przestępstwa o charakterze politycznym”. Brak postępu w uzgodnionej w Sunningdale dziedzinie współpracy w zwalczaniu organizacji terrorystycznych utrudnił zadanie lokalnemu rządowi i jego przewodniczącemu, Brianowi Faulknerowi, tym bardziej, że IRA nie zaprzestała swej działalności.

Wynikiem wyżej opisanych wydarzeń było zawieszenie funkcjonowania Zgromadzenia (z początku na rok) w drodze Ustawy o Irlandii

^[12] V. Bogdanor, *The British–Irish Council and Devolution...*, dz. cyt., s. 104.

Północnej (Northern Ireland Act) przyjętej przez Izbę Gmin 17 lipca 1974 roku. Na mocy tego aktu kompetencje Zgromadzenia zostały przekazane sekretarzowi stanu ds. Irlandii Północnej.

Kolejną inicjatywą rządu brytyjskiego, mającą na celu rozwiązanie problemu irlandzkiego, była propozycja zwołania Konwencji Konstytucyjnej¹³.

Biała Księga pt. „Konstytucja Irlandii Północnej” (The Northern Ireland Constitution) wydana przez rząd 4 lipca 1974, zawierała propozycję powołania Konwencji Konstytucyjnej składającej się z 78 członków wybieranych z 12 okręgów wyborczych. Pierwsze wybory do Konwencji zostały przeprowadzone 1 maja 1975 roku. Zjednoczona Koalicja Unionistów Ulsteru zdobyła 47 z 78 mandatów. Pierwsze posiedzenie Konwencji odbyło się 8 maja. Fundamentalna różnica zdań zaistniała pomiędzy partią Unionistów a nacjonalistami z SDLP. Propozycje Unionistów zostały przyjęte większością głosów jako raport Konwencji. Pomysły te zakładały powołanie Parlamentu Irlandii Północnej liczącego od 78 do 100 członków z dużym zakresem kompetencji, także w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁴. Wyniki prac Konwencji nie znalazły akceptacji władz brytyjskich.

W roku 1980 rząd brytyjski zorganizował konferencję uzgodnieniową, do której zaprosił cztery główne partie polityczne. Partia Unionistów Ulsteru odrzuciła zaproszenie, ale SDLP, Partia Sojuszu oraz Demokratyczna Partia Unionistyczna spotkały się pod przewodnictwem Humphreya Atkinsa, sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej. Uzgodniono, że powinien zostać utworzony rząd regionalny¹⁵. Niestety nie osiągnięto porozumienia co do szczegółowych rozwiązań (np. zakres kompetencji, skład itd.).

W roku 1982 rząd brytyjski przyjął nowe propozycje mające na celu przywrócenie dewolucji w Irlandii Północnej. Ustawa o Irlandii

[13] Por. A. Sked, C. Cook, *Post-War Britain: A Political History*, London 1979.

[14] O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 24.

[15] Więcej na ten temat w: M. Wallace, *British Government in Northern Ireland: From Devolution to Direct Rule*, Newton Abbot 1982.

Północnej z 1982 roku (the Northern Ireland Act) ponownie wdrażała prawodawcze i wykonawcze funkcje sprawowane przez wybieralne Zgromadzenie Irlandii Północnej, jeżeli tylko osiągnięte zostałyby porozumienie co do formy sprawowania i zakresu wykonywanych kompetencji. W międzyczasie Zgromadzenie otrzymało funkcje kontrolno-konsultacyjne, które miały na celu uczynienie bezpośredniego zarządzania (direct rule) formą bardziej odpowiadającą lokalnym potrzebom oraz miały zapewnić udział wybieralnych reprezentantów w codziennym zarządzaniu Irlandią Północną. Nowe, 78-osobowe Zgromadzenie zostało wybrane w październiku 1982 roku¹⁶.

Posłowie SDLP odmówili objęcia mandatów, twierdząc, że rozwiązania przewidziane w Ustawie nie są wystarczająco proirlandzkie. Posłowie Sinn Féin odmówili udziału w jakichkolwiek posiedzeniach Zgromadzenia. Unioniści Ulsteru wycofali się ze Zgromadzenia w listopadzie 1983 po zamachu terrorystycznym na kościół w County Armagh, gdzie zginęły trzy osoby, ale już w maju 1984 roku powrócili do udziału w pracach Zgromadzenia¹⁷.

Ze względu na to, że Zgromadzenie zostało zbojkotowane, nie mogło ono przejąć wszystkich przyznanych mu przez Ustawę z 1982 roku kompetencji, jednakże wykonywało ono swoje funkcje konsultacyjne. W marcu 1986 roku Zgromadzenie podjęło uchwałę o niemożliwości wykonywania jego ustawowych funkcji, co spowodowało, że rząd brytyjski rozwiązał je w czerwcu 1986 roku.

W międzyczasie, rząd brytyjski prowadził dalsze wysiłki mające na celu unormowanie sytuacji w Irlandii Północnej. W dniu 30 maja 1983 roku zostało utworzone Nowe Forum Irlandzkie w Dublinie. Ta forma współpracy miała na celu zbadanie możliwości rozwoju politycznego w południowej i północnej części Irlandii. Członkostwo

[16] W skład Zgromadzenia wchodziło: Unioniści Ulsteru – 26 mandatów (27 po wyborach uzupełniających), Unioniści Demokratyczni – 21 mandatów, SDLP – 14 (13 po wyborach uzupełniających), Alliance (Sojusz) – 10, Sinn Féin – 5, Niezależni Unioniści – 2.

[17] O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 25.

w Forum było otwarte dla wszystkich partii demokratycznych, które nie używały przemocy i miały swoich przedstawicieli w Parlamencie Republiki Irlandii lub Zgromadzeniu Irlandii Północnej. Udział w forum wzięły tylko cztery partie, wszystkie reprezentujące kierunek nacjonalistyczny: Fianna Fáil¹⁸, Fine Gael¹⁹, Partia Pracy i SDLP.

Dyskusje w kwestiach konstytucyjnych skierowały się zasadniczo w stronę trzech rozwiązań: wspólnego zwierzchnictwa Wielkiej Brytanii i Republiki Irlandii nad Irlandią Północną; federacji, z pomocniczymi

[18] Fianna Fáil (irl. „żołnierze przeznaczenia”) – irlandzka partia polityczna utworzona w roku 1926 przez E. de Valerę (był przywódcą partii do 1959) z części radykalnego odłamu Sinn Féin, dążącego do pełnej suwerenności Irlandii i zjednoczenia obu jej części. Od roku 1932 najsilniejsza w parlamencie irlandzkim. W roku 1937 przeprowadziła uchwalenie konstytucji wprowadzającej faktycznie polityczną niezależność Irlandii. W wyborach z lat 1932–1989 uzyskiwała 44–58% mandatów. W latach 1932–1948, 1951–1954, 1957–1973, 1977–1981, 1982 i 1987–1994 była partią rządzącą (premierzy: E. de Valera, S. Lemass, J. Lynch, Ch. Haughey, A. Reynolds). W latach 1993–1994 była w koalicji z irlandzką Partią Pracy. Początkowo popierana głównie przez drobnych chłopów i robotników, zyskała również poparcie wśród klas średnich. Tradycyjnie partia uznawana jest za bardziej radykalną niż jej główna konkurentka polityczna, Fine Gael. Fianna Fáil podkreśla dążenie do zjednoczenia Irlandii, propaguje działania na rzecz odrodzenia języka irlandzkiego. Jako centrowa, republikańska, narodowa, nadal najsilniejsza partia irlandzka, w wyborach 1997 roku uzyskała 46% miejsc w izbie niższej parlamentu. Od 1997 roku ponownie rządząca (w koalicji z Postępowymi Demokratami) z premierem B. Ahernem.

[19] Fine Gael (irl. „plemię Gaelów”) – irlandzka partia polityczna założona w roku 1933. Utworzona z przekształcenia umiarkowanego skrzydła Sinn Féin (przywódca: W.Th. Cosgrave), akceptującego traktat z 1921 roku o utworzeniu Wolnego Państwa Irlandii jako dominium brytyjskiego. Druga, po Fianna Fáil, najsilniejsza partia w parlamencie irlandzkim, w wyborach w latach 1932–1989 uzyskiwała 20–42% mandatów. W latach 1948–1951, 1954–1957, 1973–1977, 1981–1982 i 1982–1987 stała na czele koalicji rządzącej (1973–1987 – z Partią Pracy). Mimo wyprowadzenia Irlandii z Brytyjskiej Wspólnoty Narodów i proklamowania republiki w roku 1948, tradycyjnie uznawana za bardziej konserwatywną niż Fianna Fáil oraz skłonną do kompromisu i współpracy z Wielką Brytanią. Partia popierana jest głównie przez wyższe warstwy klas średnich, bogatych chłopów i wielkich przedsiębiorców.

parlamentami regionalnymi w Belfaście i Dublinie; państwa unitarnego ze znowelizowaną i zliberalizowaną konstytucją²⁰.

Prace w ramach Forum przyczyniły się do podpisania Anglo-Irlandzkiego Porozumienia w dniu 15 listopada 1985 roku. Porozumienie spotkało się z przychylnym przyjęciem wszystkich większych partii na wyspie brytyjskiej, przez partię Fine Gael i przez Partię Pracy w Republice Irlandii, przez SDLP i partię Sojuszu w Irlandii Północnej. Porozumienie zostało odrzucone przez UUP i DUP oraz Sinn Féin. Nacjonaliści z Fianna Fáil, odrzucając Porozumienie, twierdzili, że spowoduje ono podział Irlandii.

Porozumienie, pomimo swego strukturalnego skomplikowania²¹, mogło być w zasadzie sprowadzone do pięciu punktów. Po pierwsze,

[20] N. Evans, *National Identity in the British Isles*, Gwynedd 1989, s. 137.

[21] Preambuła odnosiła się do Wielkiej Brytanii i Irlandii jako członków Unii Europejskiej, którzy chcą osiągnąć trwałą pokój i stabilizację w Irlandii Północnej poprzez uznanie dwóch niezależnych społeczności żyjących na jej terenie. W rozdziale A znajdowały się przepisy dotyczące statusu Irlandii Północnej. Artykuł 1 określał pozycję obu rządów i potrzebę uzyskania zgody większości mieszkańców Irlandii Północnej przy jakichkolwiek zmianach jej statusu. Rozdział B dotyczył powołania konferencji międzyrządowej. Artykuły 2–4 ustanawiały nową formę współpracy w postaci międzyrządowej konferencji i sekretariatu, przez które Rząd Irlandii mógł przekazywać propozycje dotyczące kwestii Irlandii Północnej, bez uprzedzeń w stosunku do brytyjskiej zwierzchności czy też do celu, jakim było utworzenie oddzielnego rządu w Irlandii Północnej, akceptowanego przez obie społeczności. Rozdział C dotyczył kwestii politycznych. Artykuły 5 i 6 nakładały na Konferencję obowiązek promowania środków, które pozwoliłyby odzwierciedlić prawa i tożsamość obu społeczności i uznawały prawo rządu do reprezentowania interesów mniejszości narodowej w społeczności Irlandii Północnej. Rozdział D, a konkretnie artykuł 7, poruszał kwestie bezpieczeństwa przez przedstawienie roli Konferencji ds. Bezpieczeństwa, Policji i Więziennictwa w Irlandii Północnej. Artykuł 8 (Rozdział E) dotyczył roli Konferencji w zakresie stosowania prawa i tradycji w obu częściach Irlandii. Rozdział F traktował o transgranicznej współpracy gospodarczej, społecznej, kulturalnej i o zakresie bezpieczeństwa. Artykuły 9 i 10 przewidywały także możliwość pomocy międzynarodowej w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego na obszarach najbardziej zagrożonych problemami. Artykuł 11 (Rozdział G) przewidywał kontrolę działalności Konferencji po trzech latach lub kiedy tylko zażąda tego któraś z partii. Stosunki między parlamentarne uregulowane

podkreślony został status Irlandii Północnej jako części Wielkiej Brytanii, chyba że większość jej mieszkańców zdecyduje inaczej. Po drugie, uznana została równość obu tradycji (katolickiej i protestanckiej) w Irlandii Północnej. Po trzecie, postanowiono o wprowadzeniu, w formie Konferencji Anglo-Irlandzkiej, mechanizmu, poprzez który Rząd Irlandzki mógłby reprezentować interesy mniejszości narodowej w Irlandii Północnej, do czasu aż podpisane zostanie porozumienie o dewolucji. Po czwarte, wprowadzone zostały rozwiązania umożliwiające współpracę transgraniczną. Po piąte, w celu zapobieżenia konfliktom kompetencji ustalono, że ostateczną odpowiedzialność za podejmowane decyzje ponoszą rządy Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Kontrowersje wzbudził artykuł 1 Porozumienia, który według zwolenników tegoż dokumentu stanowił, że Irlandia Północna jest częścią Wielkiej Brytanii na podstawie traktatu międzynarodowego. Przeciwnicy Porozumienia natomiast zauważali, że umowa ta zaczyna się od odniesienia do zmiany statusu Irlandii Północnej i że, po raz pierwszy w historii, Rząd Irlandzki otrzymał możliwość wyrażania swoich opinii w tych obszarach dotyczących Irlandii Północnej, które są bezpośrednio administrowane na podstawie zasady *direct rule* przez rząd brytyjski.

W listopadzie 1985 roku, Porozumienie Anglo-Irlandzkie zostało przyjęte przez Izbę Gmin stosunkiem głosów 437 do 47 i w Parlamencie Irlandzkim stosunkiem 88 głosów za do 75 przeciw. Porozumienie zostało zarejestrowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych jako porozumienie międzynarodowe.

Objawy niezadowolenia z Porozumienia nie wydawały się wywierać wrażenia na rządzie brytyjskim, aczkolwiek w lutym 1987 roku petycja z 400 000 podpisów wzywała do referendum w sprawie Porozumienia. W czerwcu 1986 roku, jak wspomniano wyżej, Zgromadzenie Irlandii Północnej zostało oficjalnie rozwiązane. W grudniu 1986 roku premier

były w Rozdziale H, w artykule 12, który przewidywał możliwość międzyrządowej pomocy dla anglo-irlandzkiego ciała parlamentarnego, jeżeli oba parlamenty o tym zadecydują. Rozdział I, artykuł 13 dotyczył kwestii proceduralnych związanych z wejściem Porozumienia w życie.

Margaret Thatcher złożyła wizytę w Irlandii Północnej i potwierdziła poparcie rządu brytyjskiego dla Porozumienia. W maju 1987 roku Partia Unionistów wystosowała manifest sugerujący, że Unioniści zgodziliby się na nowy rząd w przypadku zawieszenia Porozumienia.

Kiedy pod koniec roku 1989 ugrupowania unionistyczne zdecydowały się ponownie przystąpić do konstruktywnego dialogu politycznego w sprawach Irlandii Północnej, rząd brytyjski, cztery główne partie polityczne Irlandii Północnej oraz rząd Republiki Irlandii przystąpiły do rozmów. Uczestnicy zgodzili się, że celem podjętego dialogu jest znalezienie nowego rozwiązania w celu polepszenia stosunków: wewnątrz Irlandii Północnej, pomiędzy Irlandią Północną i Republiką Irlandii oraz pomiędzy rządami brytyjskim i irlandzkim. Rozmowy miały przebiegać w formie trzech ścieżek (strands) odpowiadających powyższemu podziałowi wzajemnych stosunków. Ustalono także, że wyniki dyskusji w poszczególnych ścieżkach zostaną zaakceptowane, jeżeli całość rozmów nie zakończy się sukcesem. Spotkania miały mieć charakter poufny, a ich wynik miał być przedstawiony opinii publicznej do akceptacji.

Rozmowy trójstronne zostały zapoczątkowane przez 20 marca 1991 roku²². Po początkowym optymizmie i deklaracji zawieszenia broni ze strony lojalistycznych grup paramilitarnych, rozmowy załamały się latem, a w lipcu zawieszenie broni zostało odwołane, co doprowadziło do braku stabilizacji w 1991 roku. Premier brytyjski John Major po raz kolejny wezwał unionistyczne partie polityczne do zaprzestania przemocy. Kolejna tura rozmów rozpoczęła się 9 marca 1992 roku, pod przewodnictwem ówczesnego sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej, Sir Patryka Mayhew. Na początku lipca tego roku, Mayhew zaproponował rozpoczęcie rozmów dotyczących stosunków w całej Irlandii oraz zagadnień międzyrządowych. Rozmowy zakończyły się w listopadzie 1992 roku bez jednolitego, całościowego rezultatu. Jednakże uczestnicy podkreślili, że zidentyfikowali i przedyskutowali większość, jeżeli nie

[22] O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 33.

wszystkie elementy potrzebne do osiągnięcia ewentualnego kompromisu. Podkreślono także, że dalszy dialog jest nie tylko pożądany, ale i konieczny i że istnieje wola kontynuowania rozmów²³.

W czerwcu 1993 roku opublikowano Raport Komisji Opshala. Raport był wynikiem inicjatywy, która wzywała obywateli do składania uwag w sprawie Irlandii Północnej do siedmiu obserwatorów wyłonionych ze społeczności akademickich i kościelnych Wielkiej Brytanii i Irlandii. Raport wskazywał niepożądane efekty formy rządów *direct rule*, która nie zachęcała polityków lokalnych do konstruktywnej działalności, i sugerowała ustanowienie rządu regionalnego dla Irlandii Północnej opartego na zasadzie podziału władz. W odpowiedzi Sir Patrick Mayhew podkreślił, że proces rozmów politycznych oferuje najlepszą możliwość osiągnięcia szeroko akceptowanego kompromisu politycznego²⁴.

W omawianym okresie nasiliły się ataki terrorystyczne. Pomimo tego tła przemocy, cały czas utrzymywało się zainteresowanie kontynuowaniem rozmów pomiędzy Johnem Humem (przewodniczący partii SLDP) i Gerrym Adamsem (lider partii Sinn Féin), a także dochodziło do kontaktów pomiędzy rządem Wielkiej Brytanii a IRA²⁵.

Dialog z Rządem Irlandii doprowadził do wydania Wspólnej Deklaracji (*Downing Street Declaration*) w dniu 15 grudnia 1993 roku. Stanowiła ona podsumowanie dotychczasowych rozmów i tworzyła podstawę poszukiwania szerokiego kompromisu politycznego²⁶. Jej główne postanowienia określały, że status Irlandii Północnej nie zostanie zmieniony bez wyraźnej zgody jej mieszkańców, że rząd Republiki Irlandzkiej podejmie odpowiednie kroki w celu zmiany konstytucji²⁷

[23] Więcej na ten temat w: P. Hainsworth, *The Politics of 1992: The Single European Act and Political Parties in Northern Ireland*, Towards 1992.

[24] O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 36.

[25] Por. B. O'Leary, *Northern Ireland: Sharing Authority*, London 1993.

[26] *Downing Street Declaration*, Cm 2442, London 1993.

[27] Chodzi o artykuły 2 i 3 Konstytucji Republiki Irlandii, zgodnie z którymi terytorium narodowe to obszar całej wyspy Irlandia, zob.: O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 11.

oraz że Wielka Brytania nie ma indywidualnych, strategicznych czy gospodarczych celów w Irlandii Północnej. Deklaracja potwierdziła także, że partie demokratyczne, które stosują tylko pokojowe metody, mogą partycypować w demokratycznym życiu politycznym i dialogu pokojowym (co otwierało drogę dla przystąpienia Sinn Féin do rozmów). Była to wspólna deklaracja wydana przez Johna Majora i Alberta Reynoldsa (premier Republiki Irlandii), która w zamierzeniach miała zbudować pokój poprzez danie wyrazu wszystkim opiniom w kwestii irlandzkiej, zarówno z części północnej, jak i południowej²⁸.

Dnia 31 sierpnia 1994 roku IRA ogłosiła kompletne wstrzymanie działań zbrojnych. Podobna deklaracja została wydana 13 października przez Dowództwo Militarne Lojalistów (Loyalist Military Command – CLMC). Krótco po tym rząd brytyjski przyjął robocze założenie, że te zawieszenia broni były w zamiarze permanentne i na tej bazie rozpoczął ostrożny dialog z Sinn Féin, a później z dwoma małymi partiami unionistycznymi – Demokratyczną Partią Ulsteru oraz Unionistyczną Partią Postępową.

Kolejnym etapem w rozmowach politycznych była publikacja przez rządu brytyjski i irlandzki Dokumentu Ramowego z dnia 22 lutego 1995 roku (składającego się z dwóch części: A Framework for Accountable Government in Northern Ireland oraz A New Framework for Agreement). Zawierał on dwa zestawy propozycji, które przedstawiały poglądy rządów na osiągnięcie porozumienia i które miały uzyskać poparcie społeczeństwa. Podkreślono wyraźnie, że propozycje są do dyskusji, a nie są autorytarnie narzucone²⁹.

Część I – A Framework for Accountable Government in Northern Ireland – została przygotowana przez rząd brytyjski i proponowała nowe demokratyczne instytucje w Irlandii Północnej. Część II – A New Framework for Agreement – była wspólnym dokumentem rządu brytyjskiego

[28] H. Barnett, dz. cyt., s. 222.

[29] Analiza dokumentu za O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 40,

oraz irlandzkiego i proponowała regulacje dotyczące stosunków na wyspie Irlandii i pomiędzy obydwojma rządami.

Dokument sugerował utworzenie (na zasadzie podziału władz) rządu odpowiedzialnego przed zgromadzeniem Irlandii Północnej. Prawo uchwalane byłoby zwykłą większością głosów, chyba że zgromadzenie uznałoby, że kwestia jest na tyle poważna (finansowo i konstytucyjnie), że wymaga kwalifikowanej większości głosów. Zakres przekazanych kompetencji byłyby takie jak w 1973 roku³⁰. Planowano także utworzenie nowych instytucji odpowiedzialnych za wprowadzanie prawodawstwa i programów Unii Europejskiej. Proponowany w dokumencie kompromis polityczny opierał się na zasadzie, że nowe rozwiązania dotyczące sprawowania władzy w Irlandii Północnej muszą być akceptowane i dawać wystarczający wyraz obu wielkim częściom społeczeństwa oraz że jakiegokolwiek porozumienie polityczne powinno dotyczyć wszelkich związków, także tych pomiędzy Irlandią Północną a Republiką. Kolejną zasadą było to, że obecny status konstytucyjny Irlandii Północnej nie zmieni się bez zgody większości jej mieszkańców. Dokument przedstawiał także zarys kompletnego porozumienia opartego na nowych instytucjach politycznych w Irlandii Północnej, nowe północno-południowe instytucje, zmianę Porozumienia Anglo-Irlandzkiego na porozumienie o szerszej podstawie, referendum w Irlandii Północnej na temat propozycji oraz kluczowe rozróżnienie pomiędzy kompetencjami przekazanymi i nieprzekazanymi.

Dokument Ramowy został szeroko rozpowszechniony w Irlandii Północnej, także poprzez ogłoszenia prasowe i telewizyjne. UUP i DUP odrzuciły dokument, ale zgodziły się wziąć udział w rozmowach organizowanych przez rząd brytyjski. Propozycje poparł Tony Blair po

^[30] Ustawa o konstytucji Irlandii Północnej (The Northern Ireland Constitution Act) z 1973 roku stworzyła trzy kategorie kompetencji legislacyjnych: wyłączone, zastrzeżone i przekazane. Sprawy wyłączone obejmowały politykę zagraniczną, siły zbrojne, antyterroryzm, wybory, obywatelstwo, bicie monety. Sprawy zastrzeżone (które potencjalnie podlegałyby dewolucji) dotyczyły kwestii prawa i porządku publicznego.

oświadczeniu premiera Majora. Sinn Féin odpowiedziało dość ostrożnie. DUP poparło idee utworzenia zgromadzenia.

Sir Patrick Mayhew zaprosił cztery główne partie konstytucyjne do konsultacji nad dokumentem ramowym w dniu 13 kwietnia 1995 roku³¹. 24 kwietnia rząd brytyjski ogłosił, że istnieją wystarczające podstawy dla przystąpienia jego ministrów do dialogu z Sinn Féin.

Problem złożenia broni doprowadził do impasu w rozmowach w lecie 1995 roku. W czerwcu Sinn Féin wycofała się z rozmów w proteście na odmowę traktowania tej partii przez rząd na takich samych zasadach, jak pozostałych czterech partii. Poza tym Sinn Féin uważała, że złożenie broni może nastąpić tylko w połączeniu z innymi całościowymi ustaleniami politycznymi.

Wysiłki mające na celu zorganizowanie szczytu anglo-irlandzkiego zostały zintensyfikowane jesienią 1995 roku. David Trimble (przewodniczący Partii Unionistów Ulsteru) wezwał do natychmiastowych wyborów do zgromadzenia w dniu 22 września 1995 roku. Także planowana wizyta Prezydenta Clintona w Irlandii Północnej końcem listopada zwiększyła naciski na zwołanie anglo-irlandzkiego szczytu³².

2. Rozmowy wielostronne i podpisanie Porozumienia z 10 kwietnia 1998 roku (Good Friday Agreement)

Pomimo rozpoczęcia rozmów z Sinn Féin i partiami lojalistycznymi, rząd brytyjski nie miał jeszcze wystarczającej pewności co do nawiązania negocjacji wielopartyjnych, ponieważ nie następował wyraźny postęp w rozbrojeniu. Szukając rozwiązania istniejącej sytuacji, oba rządy rozpoczęły tzw. Inicjatywę Dwutorową (Twin Track Initiative), którą zapoczątkowano 28 listopada 1995 roku, a która miała na celu rozstrzygnięcie problemu rozbrojenia poprzez utworzenie

^[31] Były to DUP, UUP, Partia Sojuszu i SDLP.

^[32] O. Gay, G. Morgan, dz. cyt., s. 48.

Międzynarodowego Organu ds. Rozbrojenia i przeanalizowanie podstaw, struktur, formy i ewentualnego planu negocjacji wielostronnych.

Anglo-irlandzkie oświadczenie z 28 listopada 1995 roku mówiło o rozpoczęciu nowego „dwutorowego” procesu, którego celem miało być osiągnięcie postępu zarówno w kwestii rozbrojenia, jak i wielostronnych negocjacji. „Ścieżka polityczna” miała doprowadzić do zaproszenia wszystkich zainteresowanych stron do rozmów przygotowawczych do negocjacji wielostronnych. Natomiast „ścieżka rozbrojenia” miała na celu powołanie organu międzynarodowego, który dokonałoby „niezależnej oceny” kwestii rozbrojenia. Oświadczenie precyzowało, że obydwa rządy stawiają sobie za cel rozpoczęcie negocjacji wielostronnych w terminie do końca lutego 1996 roku. W swoim oświadczeniu dla Izby Gmin w dniu 29 listopada 1995 roku premier John Major stwierdził, że rząd brytyjski i irlandzki mają odmienne poglądy w kwestii czasu dokonywania rozbrojenia, ale to nie powinno stać na drodze postępu w tej kwestii. Dnia 7 grudnia 1995 roku IRA oświadczyła, że nie rozpocznie rozbrojenia przed rozmowami wielostronnymi.

Organowi Międzynarodowemu (tzw. Komisji Mitchella od nazwy jej założyciela) przewodniczył były senator George J. Mitchell z USA. Innymi uczestnikami byli Generał John de Chastelain (były szef Sił Zbrojnych Kanady) oraz Harri Holkeri (były premier Finlandii). Przeprowadzili oni szereg spotkań i uzyskali stanowiska wszystkich zainteresowanych stron. Swój raport wydali 22 stycznia 1996 roku, w którym stwierdzili, że wszystkie zainteresowane strony w zasadzie zgadzają się z potrzebą rozbrojenia, aczkolwiek uznali, że nie jest ono możliwe przed rozpoczęciem rozmów wielostronnych. Zaproponowali sześć zasad, którymi mieli kierować się uczestnicy rozmów³³:

- a) używanie demokratycznych i wyłącznie pokojowych środków przy rozwiązywaniu kwestii politycznych;
- b) całkowite rozbrojenie wszystkich organizacji paramilitarnych;

[33] O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 49.

- c) zgoda na weryfikację takiego rozbrojenia przez niezależną komisję;
- d) powstrzymanie się przed jakimikolwiek próbami użycia przemocy lub też groźbami użycia takowej w celu wpłynięcia na wynik rozmów, a także zapobieganie im;
- e) zobowiązanie do postępowania według wypracowanego porozumienia i do używania demokratycznych i wyłącznie pokojowych metod w celu zmiany tego porozumienia;
- f) podjęcie zdecydowanych kroków w celu powstrzymania zabójstw i pobic „za karę” i zapobieganie tego typu incydentom w przyszłości.

Komisja Mitchella uważała, że szczegóły dotyczące rozbrojenia powinny zostać potraktowane jako priorytetowe podczas negocjacji wielostronnych, oraz że rozbrojenie organizacji paramilitarnych powinno być wzajemne.

W swoim oświadczeniu dnia 24 stycznia 1996 roku³⁴ John Major przyjął raport i wynikających z niego sześć zasad oraz zaproponował wybory przedstawicieli mających wziąć udział w rokowaniach, jako początek drogi do negocjacji wielostronnych. Propozycję tę zaakceptowały partie Unionistów, ale Rząd Irlandii nie był zadowolony z faktu, że nie konsultowano z nim tej propozycji. SDLP i Sinn Féin sprzeciwiły się wyborom. Rząd irlandzki zaproponował następnie „rozmowy zbliżeniowe” na wzór tych prowadzonych w Dayton w sprawie konfliktu bałkańskiego.

W lutym 1996 roku IRA przerwała zawieszenie broni zabijając dwoje ludzi w ataku bombowym w Dockland. Udaremniiono próby zamachów w Londynie. Rządy Brytyjski i Irlandzki odmówiły rozmów z Sinn Féin do momentu nowego zawieszenia broni. Oba rządy potwierdziły wolę intensywnych konsultacji wzajemnych.

^[34] HC Deb. C. 355.

Dnia 21 marca 1996 roku John Major wygłosił oświadczenie³⁵ w sprawie negocjacji wielostronnych. Zauważył, że głównym problemem dzielącym partie polityczne jest forma wyborów przedstawicieli do tychże negocjacji. Dlatego rząd brytyjski wyszedł ze swoją własną propozycją. Rozważane były trzy możliwe systemy do zastosowania: wybory w 18 okręgach wyborczych, w każdym po pięciu posłów w systemie pojedynczego głosu przechodniego; głosowanie na jedną partyjną listę wyborczą w jednym okręgu wyborczym dla całej Irlandii; jedno okręgowe wybory w Irlandii Północnej z głosem oddawanym na partie, ale nie na konkretnych kandydatów. Żaden z tych systemów nie otrzymał zdecydowanego poparcia wszystkich irlandzkich partii politycznych, dlatego rząd przedstawił nowe rozwiązanie. System miał być oparty na głosowaniu na listy wyborcze, a nie na poszczególnych kandydatów w 18 okręgach wyborczych z preferencją dla partii z Irlandii Północnej. Wyborca mógłby oddać tylko jeden głos na wybraną listę partyjną. W każdym okręgu zostałoby przydzielonych 5 mandatów, rozdzielonych proporcjonalnie do zdobytych głosów. Ponadto wszystkie głosy zostałyby zliczone i 10 partii z najlepszymi wynikami otrzymałoby po dwa dodatkowe mandaty dla kandydatów pochodzących z wcześniej zgłoszonych list krajowych. Taki system stworzyłby 110-osobową reprezentację. Jeżeli tak zorganizowane wybory odbyłyby się 30 maja 1996 roku, to negocjacje mogłyby się rozpocząć 10 czerwca 1996 roku.

Premier zauważył, że Sinn Féin wykluczyło się z negocjacji poprzez zerwanie zawieszenia broni, ale może powrócić do rozmów poprzez przywrócenie takiego zawieszenia. Premier John Major stwierdził także, że negocjacje powinny przebiegać w atmosferze pewności i zaufania, z pełnym zobowiązaniem biorących udział stron do stosowania zasad demokracji i braku przemocy, przedstawionych w raporcie Mitchella. Major powiedział ponadto, że wybrane zgromadzenie negocjacyjne będzie się spotykać regularnie w Belfaście także podczas przerw w negocjacjach, tak, aby „promować dialog i wzajemne zrozumienie”. Kadencja

[35] HC Deb. C. 497–8.

zgromadzenia będzie wynosić 12 miesięcy, z możliwością jej wydłużenia na kolejne 12 miesięcy, ale tylko wtedy, gdy negocjacje będą jeszcze trwały.

W dniu 25 kwietnia 1996 Parlament Brytyjski przyjął Ustawę o przystąpieniu do negocjacji w kwestii Irlandii Północnej – Northern Ireland (Entry to Negotiations) etc. Act. Ustawa dotyczyła sposobu wyboru przedstawicieli do rozmów negocjacyjnych. Stanowiła o wyborze 5 delegatów z każdego z 18 nowo utworzonych okręgów wyborczych w Irlandii Północnej i 20 delegatów wybieranych z Irlandii Północnej jako całości (po dwóch delegatów z 10 partii politycznych, które zdobędą największe poparcie). Przedstawiciele w okręgach mieli być wybierani według systemu Droopa, już znanego w Irlandii Północnej. Gdyby w ten sposób jakiegokolwiek mandaty zostały nie obsadzone, stosowany miał być system d'Hondta. Mandaty regionalne miały być rozdzielone w ten sposób, że 10 partiom, które zdobędą najwyższą liczbę głosów zostaną przydzielone po 2 miejsca. Rozmowy rozpoczęły się planowo z udziałem 9 partii, które zwyciężyły w wyborach (Sinn Féin zostało wyłączone).

Rozmowy wielostronne rozpoczęły się 10 czerwca 1996 roku, po wyborach delegatów w dniu 30 maja³⁶. Wszyscy uczestnicy negocjacji zobowiązali się do przestrzegania zasad Mitchella dotyczących demokracji i niestosowania przemocy. Strony, które wyraźnie zaprzeczyłyby swojemu zobowiązaniu, nie byłyby uprawnione do brania udziału w rozmowach.

Przeprowadzane debaty odbywały się w trzech ścieżkach tematycznych, tzw. strand. Ścieżka I dotyczyła stosunków wewnątrz Irlandii Północnej, ścieżka II – stosunków na całej wyspie Irlandia, natomiast ścieżka III omawiała stosunki między rządem irlandzkim i brytyjskim oraz pomiędzy obydwojma krajami.

^[36] W wyborach delegatów sukces osiągnęło 10 partii politycznych (UUP – 30 mandatów, DUP – 24, SDLP – 21, Sinn Féin – 17, Alliance – 7, UKUP – 3, PUP – 2, Koalicja Kobiet – 2, Partia Pracy – 2), ale nie wszystkie wzięły udział w negocjacjach. Wynik Sinn Féin nie został uznany aż do września 1997 roku, do czasu wznowienia zawieszenia broni przez IRA.

Ustanowiono trzech niezależnych przewodniczących. Zostali nimi wspomniani: Senator George Mitchell, Generał John de Chastelain i Harri Holkeri (były premier Finlandii). W ścieżce I przewodniczył rząd brytyjski.

Dnia 27 stycznia 1997 roku rząd brytyjski wydał dokumenty dotyczące ścieżki II (tzw. ścieżki Północ/Południe) i ścieżki III (tzw. ścieżki Wschód/Zachód). 26 stycznia Demokratyczna Partia Ulsteru odstąpiła od rozmów. Przystąpiła do nich ponownie 23 lutego po oświadczeniu obu rządów z dnia 20 lutego, w którym oba rządy stwierdziły, że IRA było zamieszane w ataki terrorystyczne i w związku z tym zabroniły Sinn Féin udziału w rozmowach, aczkolwiek z możliwością powrotu 9 marca, jeżeli rozejm byłby utrzymany.

Negocjacje zostały zawieszono 5 marca 1997 roku, ze względu na wybory powszechne w Wielkiej Brytanii i wybory lokalne w Irlandii Północnej. Wznowiono je 3 czerwca po wygranej Partii Pracy i po ustanowieniu dr Marjorie Mowlam nową sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej.

Tony Blair, nowy premier rządu brytyjskiego, w swoim przemówieniu w dniu 16 maja 1997 roku zaoferował gotowość do rozmów z Sinn Féin, ale podkreślił, że Irlandia Północna prawdopodobnie pozostanie częścią Zjednoczonego Królestwa³⁷. W oświadczeniu wydanym 25 czerwca 1997 roku premier zadeklarował, że szczegółowe rozmowy zaczną się we wrześniu 1997, a zakończą w maju 1998 roku, bez względu na to, czy Sinn Féin weźmie w nich udział, czy też nie³⁸. Dnia 26 sierpnia rządy brytyjski i irlandzki podpisały porozumienie powołujące Niezależną Komisję do Spraw Rozbrojenia, która miała działać na podstawie prawa wydanego przez rządy w obu krajach.

W dniu 19 lipca IRA ogłosiła kolejne wznowienie zawieszenia broni i 29 sierpnia nowa Sekretarz dla Irlandii Północnej, Marjorie Mowlam, zdecydowała się zaprosić Sinn Féin do rozmów na skutek wypełnienia

[37] *Peace in their time?*, „The Guardian”, 17.05.1997.

[38] *Blair delivers ultimatum on IRA ceasefire*, „The Times”, 26.06.1997.

przez tę partię wymogów udziału w tych negocjacjach. Dnia 14 września Sinn Féin potwierdziło swoje zobowiązanie do przestrzegania zasad Mitchella dotyczących demokracji i niestosowania przemocy³⁹. W owym czasie nie było wiadomym, czy UUP przystąpi do rozmów, ale 24 września Mowlam była w stanie ogłosić ponowne rozpoczęcie rozmów. W tym samym czasie Niezależna Komisja do spraw Rozbrojenia rozpoczęła działalność pod przewodnictwem Generała Johna de Chastelaina. Partie DUP i UKUP wciąż odmawiały udziału w rozmowach.

W dniu 7 października 1997 roku Rząd Brytyjski opublikował oświadczenia inauguracyjne rozmów. Przedmiotem negocjacji były problemy dotyczące:

1. zrównoważonej zmiany ustrojowej (w konstytucji Republiki Irlandii i ustawodawstwie brytyjskim), bazującej na założeniu akceptacji wszystkich jej aspektów przez rządy brytyjski i irlandzki;
2. Demokratycznie wybieranych instytucji w Irlandii Północnej, włączając w to zgromadzenie Irlandii Północnej wybierane w systemie proporcjonalnym, mające kompetencje w zakresie władzy wykonawczej i prawodawczej, wraz z przepisami zapewniającymi udział całej społeczności we wspólnej pracy w tych instytucjach.
3. Nowego brytyjsko-irlandzkiego porozumienia, które zastąpiłoby istniejące Porozumienie angielsko-irlandzkie z 1985 roku i pomocy w ustanowieniu bliskiej współpracy i wzajemnych stosunków poprzez:
 - a) Radę Międzyrządową zajmującą się całością stosunków, z udziałem przedstawicieli rządów brytyjskiego i irlandzkiego, administracji Irlandii Północnej i instytucji ze Szkocji i Walii, spotykającą się na szczytach dwa razy do roku.
 - b) Radę Ministerialną Północ/Południe dla współpracy pomiędzy organami wykonawczymi w Irlandii Północnej i Rządem Irlandzkim. Każda ze stron będzie konsultowała,

^[39] *Sinn Fein vows to turn its back on use of force*, „The Times”, 26.06.1997.

współpracowała i podejmowała decyzje dotyczące wspólnych spraw i będzie odpowiedzialna zarówno przed Zgromadzeniem Irlandii Północnej i Oireachtas – Parlamentem Republiki Irlandzkiej. Wszystkie decyzje będą wynikiem porozumienia Północ/Południe.

- c) Odpowiednie mechanizmy i organy do realizacji polityk uzgodnionych przez Radę Północ/Południe.
 - d) Stałą międzyrządową współpracę pomiędzy Rządami Irlandii i Wielkiej Brytanii dotyczącą wspólnych spraw, także tych, gdzie będzie obecny przedstawiciel Irlandii Północnej.
4. Przepisów chroniących prawa obu społeczności w Irlandii Północnej, także w formie Karty Praw (Bill of Rights) dla Irlandii Północnej;
 5. Efektywnych i praktycznych środków zmierzających do ustanowienia i konsolidacji pokojowego społeczeństwa w zakresie takich kwestii, jak więźniowie, bezpieczeństwo, policje i rozbrojenie⁴⁰.

W dniu 5 marca 1998 roku odbyła się Anglo-Irlandzka Konferencja Międzyrządowa, której wynikiem było oświadczenie wzywające uczestników rozmów do zintensyfikowania prac w celu osiągnięcia porozumienia przed Wielkanocą 1998 roku, tak aby referendum w obu państwach mogło się odbyć w maju⁴¹. Sinn Féin została ponownie zaproszona do rozmów (przy opozycji członków UUP, którzy byli za stałym wykluczeniem Sinn Féin ze spotkań) już w dniu 9 marca, ale jej faktyczne przystąpienie nastąpiło 23 marca⁴².

Dnia 25 marca George Mitchell ustanowił czwartek 9 kwietnia jako datę, do której musi być zawarte porozumienie i ogłosił, że negocjacje będą odbywały się pięć dni w tygodniu. Od początku kwietnia rozmowy nabrały intensywnego charakteru, projekt porozumienia został przedstawiony stronom przez Mitchella w dniu 7 kwietnia. Tego samego dnia premier Tony Blair przybył do Belfastu; jego obecność miała na

[40] Tekst za: O. Gay, B. Morgan, dz. cyt., s. 61.

[41] *Ulster peace talks to end by Easter*, „The Times”, 6.03.1998.

[42] *Sinn Féin returns to talks turmoil*, „The Guardian”, 24.03.1998.

celu zintensyfikowanie rozmów. UUP natychmiast odrzuciła projekt Mitchella. Od dnia 8 kwietnia negocjacje odbywały się ciągle aż do wieczora dnia 10 kwietnia 1998 roku, kiedy porozumienie zostało osiągnięte.

Porozumienie z 10 kwietnia 1998 roku zostało opublikowane jako *The Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland*⁴³. Postanowienia Porozumienia w kwestiach konstytucyjnych stanowiły, że rządy brytyjski i irlandzki pokonały historyczne różnice poprzez wzajemną akceptację zasady konsensusu, że Irlandia Północna jest częścią Zjednoczonego Królestwa i taką pozostanie, jeżeli taka będzie wola większości jej mieszkańców. W wypadku, gdyby mieszkańcy Irlandii Północnej podjęli decyzję o utworzeniu zjednoczonej Irlandii, rząd brytyjski przedstawi w konsultacji z rządem Republiki Irlandii odpowiednie propozycje legislacyjne w tym zakresie. W takim wypadku oba rządy wysuną propozycje co do zmian w systemach konstytucyjnych obu państw.

Zgromadzeniu Irlandii Północnej zostało przekazanych szereg kompetencji o charakterze wykonawczym i prawodawczym. W Zgromadzeniu funkcje władzy wykonawczej miałyby być dzielone na zasadach proporcjonalnych z zastosowaniem środków zabezpieczających interesy obu irlandzkich społeczności. Postanowiono także o utworzeniu Rady Ministerialnej Północ/Południe dla współpracy pomiędzy organami wykonawczymi w Irlandii Północnej i rządem irlandzkim. Każda ze stron miała konsultować, współpracować i podejmować decyzje dotyczące wspólnych spraw i być odpowiedzialna zarówno przed Zgromadzeniem Irlandii Północnej, jak i Oireachtas. Ponadto miało zostać powołanych przynajmniej sześć „organów wykonawczych” wprowadzających decyzje Rady w życie. Takich instytucji mogłoby powstać więcej, jeżeli Północ i Południe porozumieją się w tej kwestii. W dalszej kolejności powołana miała być Brytyjsko-Irlandzka Rada skupiająca obydwie rządy oraz przedstawiciele administracji rządzącej z Irlandii

^[43] *The Belfast Agreement*, Cm 3883, London 1998.

Północnej, Szkocji i Walii oraz Wysp Kanałowych (Channel Islands) i wyspy Man (Isle of Man). Zdecydowano również, że powstanie nowe Brytyjsko-Irlandzkie Porozumienie zastępujące stare Porozumienie Anglo-Irlandzkie, podpisane w listopadzie 1985 roku.

Porozumienie Wielkiego Piątku przewidywało powołanie Brytyjsko-Irlandzkiej Konferencji zajmującej się sprawami wspólnymi dla obu rządów. Przewidziane zostały także regularne spotkania z Irlandzkim Ministrem Spraw Zagranicznych. Zaplanowane zostało również włączenie do tych spotkań przedstawicieli administracji Irlandii Północnej.

Porozumienie zakładało także katalog środków dla polepszenia ochrony podstawowych praw człowieka, włączając w to utworzenie niezależnej Komisji Praw Człowieka jako ciała doradczego w zakresie praw uzupełniających do praw zawartych w Europejskiej Karcie Praw Człowieka.

Postanowienia Porozumienia odzwierciedlały w swej treści wynik rozmów negocjacyjnych. Główne instytucje, które miały być powołane, to:

1. Nowe Zgromadzenie złożone ze 108 przedstawicieli wybieranych w wyborach proporcjonalnych;
2. Rząd Irlandii Północnej, do którego ministrowie byliby nominowani proporcjonalnie do reprezentacji partii w Zgromadzeniu;
3. Rada Ministerialna Północ/Południe z przynajmniej sześcioma organami wykonawczymi;
4. Rada Brytyjsko-Irlandzka z udziałem rządu brytyjskiego i irlandzkiego, administracji szkockiej, walijskiej i północnoirlandzkiej, wyspy Man, Jersey i Guernsey;
5. Międzyrządowa Konferencja Brytyjsko-Irlandzka dla wspierania współpracy pomiędzy rządem brytyjskim i irlandzkim, zastępująca Międzyrządową Konferencję Anglo-Irlandzką utworzoną na podstawie Porozumienia Angielsko-Irlandzkiego z 1985 roku.

Porozumienie Wielkiego Piątku potwierdziło, że Irlandia Północna pozostanie częścią Zjednoczonego Królestwa tak długo, jak będzie to życzeniem jej mieszkańców. Porozumienie powołało nową niezależną komisję ds. praw człowieka i równości, nową komisję ds. policji

w Irlandii Północnej, i ds. oceny działania wymiaru sprawiedliwości. Porozumienie zobowiązało partie do całkowitego rozbrojenia organizacji paramilitarnych. Przewidziało także wcześniejsze zwolnienie więźniów skazanych za przestępstwa terrorystyczne.

Jeżeli chodzi o postanowienia szczegółowe, to Porozumienie przewidywało utworzenie 108-mandatowego Zgromadzenia, które posiadałoby pełną kompetencję prawodawczą i wykonawczą w sześciu dziedzinach⁴⁴. Rozdział stanowisk w komisjach czy ministerstwach byłby dokonywany według formuły d'Hondta. Decyzje zasadnicze, włączając w to wybór premiera i wicepremier, podejmowane byłyby z uwzględnieniem procedury cross-community. Na pierwszym posiedzeniu planowane było złożenie tzw. Deklaracji tożsamości, tzn. określenie przez każdego członka Zgromadzenia swojej orientacji politycznej jako narodowej, unionistycznej bądź innej – w celu efektywnego podejmowania decyzji. Przy procesie decyzyjnym byłby stosowany następujący schemat:

1. równoległa zgoda tj.: większość posłów obecnych i głosujących, włączając w to większość unionistów i nacjonalistów obecnych i głosujących;
2. większość ważona (60%) posłów obecnych i głosujących, włączając w to przynajmniej 40% z każdej opcji nacjonalistycznej i unionistycznej.

Władza wykonawcza sprawowana byłaby w imieniu Zgromadzenia przez Premiera, Wicepremier i do 10 ministrów; komisje Zgromadzenia miałyby kompetencje kontrolne, tworzenia polityki i rolę konsultacyjną w odniesieniu do działu, z którym dana komisja byłaby związana. Komisje aprobowałyby także odnośne akty prawa wykonawczego i uczestniczyły w odpowiedniej fazie legislacji.

Porozumienie stanowiło także, że Zgromadzenie zbierze się po raz pierwszy, nie posiadając jeszcze prawodawczych czy ustawodawczych kompetencji (powinny one być przyznane w formie zarządzenia

^[44] Chodzi o finanse i personel, rolnictwo, edukację, zdrowie i opiekę społeczną, rozwój gospodarczy i środowisko.

w radzie – order in council przez sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej), w celu wypracowania regulaminu i przepisów dla organów towarzyszących.

Porozumienie przewidywało utworzenie Rady Ministerialnej Północ/Południe. Rada została stworzona, aby zjednoczyć instytucje posiadające kompetencje ministerialne w Irlandii Północnej oraz w Irlandii, w celu „rozwijania konsultacji, współpracy i działania na wyspie Irlandia we wspólnych sprawach będących w kompetencji administracji Północy i Południa”. Do zasad działania Rady wprowadzone zostały mechanizmy zapewniające efektywną współpracę. Po pierwsze zastosowano regułę, że wszystkie decyzje będą podejmowane za wzajemnym porozumieniem stron. Irlandia Północna będzie reprezentowana przez Premiera, Wicepremiera i odpowiednich ministrów, Rząd Republiki Irlandii natomiast – przez Taoiseach (premiera) i odpowiednich ministrów. Wszyscy oni będą działali w zgodzie z zasadami demokracji i odpowiedzialności odpowiednio przed Zgromadzeniem Irlandii Północnej i Oireachtas.

W okresie przejściowym (tj. do 31.10.1998), pomiędzy wyborami do Zgromadzenia a przekazaniem funkcji, co najmniej 12 obszarów współpracy powinno być zidentyfikowanych. Dziedziny takie wyselekcjonowano i były to: rolnictwo (zwierzęta i zdrowie roślin), edukacja (kwalifikacje nauczycieli i wymiana), transport (strategiczne planowanie transportu), środowisko (ochrona środowiska, zanieczyszczenie, jakość wód, zarządzanie odpadami), wody (wody śródlądowe), opieka społeczna – zabezpieczenie społeczne (uprawnienia pracowników transgranicznych i kontrola oszustw), turystyka (promocja, marketing, badania, rozwój), programy pomocowe UE (takie jak SPPR, INTERREG, Leader II), rybołówstwo krajowe, sprawy morskie, zdrowie (ratownictwo i inne kwestie transgraniczne), rozwój miast i wsi. Dla obsługi Rady miał zostać utworzony sekretariat.

Nowy dokument zastąpił Anglo-Irlandzkie Porozumienie z 1985 roku. Odpowiedni członkowie władzy wykonawczej Irlandii Północnej mieli brać udział w posiedzeniach brytyjsko-irlandzkiej konferencji międzyrządowej. Konferencja nie miała prawa zmieniać demokratycznych ustaleń

poczynionych przez Porozumienie. Konferencja międzyrządowa według Porozumienia nosiła nazwę Nowej Brytyjsko-Irlandzkiej Rady i składała się z przedstawicieli rządów brytyjskiego i irlandzkiego, administracji Irlandii Północnej, Szkocji i Walii i wysp. Zbierała się ona na posiedzeniach w celu wymiany informacji, konsultacji osiągnięcia porozumienia we wspólnych sprawach, takich jak połączenia transportowe, kultura, zdrowie, edukacja, podejście do kwestii związanych z UE. Rada pracowała w oparciu o zasadę konsensusu. W perspektywie było również rozwijanie kontaktów międzyparlamentarnych, być może nawet powołanie brytyjsko-irlandzkiego organu międzyparlamentarnego.

W zakresie praw człowieka Porozumienie potwierdziło konieczność implementacji Europejskiej Karty Praw Człowieka do systemu prawnego Irlandii Północnej, i stanowiło, że stworzy to prawny obowiązek dla władz publicznych w Irlandii Północnej do wykonywania ich funkcji z poszanowaniem i promowaniem zasady równości szans. Porozumienie przewidywało powstanie nowej Komisji Praw Człowieka Irlandii Północnej z kompetencjami poszerzonymi w stosunku do tych, jakie posiadała dotychczasowa Stała Komisja ds. Praw Człowieka oraz nowa Komisja Równości, zastępująca dotychczasowe komisje tego typu, jak np. Komisja ds. Równości Rasowej.

Rząd Irlandzki został także zobowiązany do wprowadzenia środków mających na celu wzmocnienie konstytucjonalnej ochrony praw człowieka, włączając w to utworzenie Komisji Praw Człowieka.

Rząd Brytyjski zobowiązał się do wprowadzenia środków mających na celu wspieranie rozwoju gospodarczego i stabilności w Irlandii Północnej oraz rozwiązań sprzyjających równości w zakresie zatrudnienia, uwzględnionych w Białej Księdze Partnerstwo dla równości – Partnership for Equality⁴⁵ oraz środków promocji kultury, także języka irlandzkiego.

W zakresie bezpieczeństwa i rozbrojenia tekst porozumienia stwierdzał, że uczestnicy potwierdzili swoje zobowiązanie do całkowitego

^[45] *Partnership for Equality*, Cm 3890, London 1998.

rozbrojenia organizacji paramilitarnych w ciągu dwóch lat od zawarcia Porozumienia. Rządy brytyjski i irlandzki zostały zobligowane do normalizacji środków bezpieczeństwa i odwołania nadzwyczajnych sił porządkowych. Rozmowy rozbrojeniowe prowadzone miały być w ramach powołanej Komisji ds. Rozbrojenia.

Porozumienie mówiło także o utworzeniu niezależnej komisji ds. policji, której zadaniem byłoby przygotowanie zaleceń dla przyszłych rozwiązań policyjnych w Irlandii Północnej, włączając w to środki propagujące te rozwiązania w społeczeństwie. Podobne kroki miały zostać poczynione w stosunku do kwestii wymiaru sprawiedliwości. Odnotowano także, że rząd brytyjski jest przygotowany na przekazanie kompetencji w zakresie policji i wymiaru sprawiedliwości.

Porozumienie zobowiązało obie strony do przeprowadzenia referendum 22 maja 1998 roku w sprawie akceptacji jego postanowień. Aby Porozumienie było zaakceptowane, a wybory przeprowadzone w dniu 25 czerwca 1998 roku, potrzebna była większość.

Parlament Brytyjski wydał rozporządzenie dotyczące referendum⁴⁶ 23 kwietnia 1998 roku. Rada UUP zaakceptowała Porozumienie (większością 72%) dnia 18 kwietnia. Porozumienie zostało poparte przez SLDP, Koalicję Kobiet, UDP i PUP. Przeciwnymi Porozumieniu były DUP i UKUP. Sinn Féin nie zajęło jednoznacznego stanowiska, IRA natomiast w swoim oświadczeniu z 30 kwietnia stwierdziła, że dokument (Porozumienie) nie zawiera solidnych podstaw dla trwałego porozumienia, aczkolwiek stanowi znaczny postęp. IRA zakomunikowała także, że popiera wysiłki prowadzące do rozbrojenia, jakkolwiek sama broni nie złoży.

W odpowiedzi na to oświadczenie Tony Blair i Bertie Ahern (Premier Republiki Irlandii) oświadczyli, że Porozumienie powinno być traktowane jako dokument skonsolidowany i nie powinno się wybierać z niego tylko postanowień, z którymi IRA się zgadza⁴⁷. Były premier

[46] The Northern Ireland Negotiations (Referendum) Order.

[47] *Sinn Fein must take whole deal*, „The Irish Times”, 1.05.1998; *Ahern urges paramilitary groups to wind up activities*, „The Irish Times”, 2.05.1998.

Irlandii, John Burton, skrytykował opinię IRA, że Porozumienie nie zawiera podstaw do samostanowienia dla Irlandczyków⁴⁸. Konserwatyści i Liberalni Demokraci zaakceptowali Porozumienie.

Dnia 10 maja odbyła się specjalna konferencja Sinn Féin, na której delegaci zaakceptowali ideę objęcia mandatów w Zgromadzeniu. Sinn Féin ostatecznie zaakceptowało Porozumienie i zarekomendowało pozytywne głosowanie w referendum. Jednakże nowo wyodrębniona grupa, nazywająca siebie „prawdziwą IRA” wydała 9 maja oświadczenie, w którym zapowiedziała, że ataki terrorystyczne będą kontynuowane⁴⁹.

W przypadku referendum w Republice Irlandii głosujący mieli także zdecydować o poprawkach konstytucyjnych⁵⁰, które miały być wprowadzone tylko wtedy, gdy w życie wejdzie nowe Brytyjsko-Irlandzkie Porozumienie, które z kolei jest zależne od zmian konstytucyjnych w Wielkiej Brytanii, a dotyczących pozycji Irlandii Północnej i ustanowienia organów współpracy na linii Północ – Południe. Jeżeli Brytyjsko-Irlandzkie Porozumienie nie zostałyby zaimplementowane, poprawka przestałaby obowiązywać po dwunastu miesiącach, aczkolwiek okres ten mógł być wydłużony⁵¹.

Dnia 22 maja 1998 roku odbyło się referendum w sprawie akceptacji Porozumienia. W Irlandii Północnej poparło je 71,1% biorących udział w referendum, natomiast w Republice Irlandii (gdzie przy okazji głosowano poprawkę konstytucyjną zmieniającą artykuł 2 i 3 Konstytucji Republiki Irlandii dotyczące definicji terytorium obszaru Irlandii) uzyskało ono poparcie 94,4% głosujących w referendum⁵².

[48] *Sinn Fein must take whole deal*, The Daily Telegraph, 5.05.1998.

[49] *Most opposition to changes from South*, The Irish Times, 11.05.1998.

[50] Poprawki dotyczyły artykułu 29 Konstytucji, w którym po pierwsze zamierzano dodać zdanie, że państwo będzie związane postanowieniami Porozumienia, a po drugie wprowadzić przepisy umożliwiające funkcjonowanie nowych instytucji utworzonych na podstawie Porozumienia.

[51] Więcej o Porozumieniu Wielkiego Piątku: O. Gay, B. Morgan, *Northern Ireland: political developments since 1972*, Research Paper 98/57, Home Affairs Section, House of Commons Library, London 1998, s. 65–82.

[52] V. Bogdanor, *The British–Irish Council and Devolution...*, dz. cyt., s. 108.

II. Ustrój Irlandii Północnej na podstawie ustawy o Irlandii Północnej (The Northern Ireland Act) z 19 listopada 1998 roku

1. Założenia ustroju

Przed rozpoczęciem analizy obecnego systemu konstytucyjnego Irlandii Północnej należy zwrócić uwagę, że ze względu na trwający wciąż konflikt między społecznościami katolicką i protestancką, dewolucja w Irlandii Północnej ma charakter mniej stabilny niż w przypadku Walii i Szkocji. O ile w tych dwóch ostatnich krajach dewolucja miała na celu przekazanie uprawnień do rządzenia regionem jej mieszkańcom i zahamowanie tendencji separatystycznych, to w przypadku Irlandii Północnej celem dewolucji jest także zakończenie konfliktu religijno-politycznego trwającego kilkadziesiąt lat. Tak więc ocena zaproponowanych rozwiązań i funkcjonowania dewolucji musi być siłą rzeczy zdeterminowana przez ten czynnik. Sam sposób dochodzenia do kształtu rozwiązań przyjętych w Irlandii Północnej jest odmienny od tego w pozostałych dwóch regionach, ponieważ oparty jest na ciężko wynegocjowanych postanowieniach Porozumienia Wielkiego Piątku z 10 kwietnia 1998 roku. Oczywiście, ze względu na fakt, że Porozumienie nie mogło być źródłem prawa, jego postanowienia przeniesiono w ramy przepisów Ustawy o Irlandii Północnej (The Northern Ireland Act) z 19 listopada 1998 roku. Należy jednak pamiętać, że Porozumienie z 10 kwietnia 1998 także stanowi o podstawach nowego systemu i nie może być pomijane, a wręcz przeciwnie, w sensie materialnym powinno być traktowane na równi z Ustawą o Irlandii Północnej.

Ustawa miała być wiernym odzwierciedleniem postanowień zawartych w Porozumieniu Wielkiego Piątku z dnia 10 kwietnia 1998 roku. Technicznie rzecz biorąc, Ustawa przyjęła rozwiązania z Ustawy o Irlandii Północnej z 1973 roku i Ustawy szkockiej z 1998 roku. Jednak nie należy zapominać o elementach dzielących te akty prawne. Zasadniczą

różnicą jest cel wydania, którym w przypadku Ustawy o Irlandii Północnej jest implementacja Porozumienia Wielkiego Piątku.

Jeżeli chodzi o konstytucyjną pozycję Irlandii Północnej, to artykuł 1 Ustawy stanowi, że Irlandia Północna jest częścią Zjednoczonego Królestwa i pozostanie nią, jeżeli społeczeństwo Irlandii Północnej nie wyrazi poprzez głosowanie opinii przeciwnej. Jeżeli doszłoby to manifestacji takiej opinii, artykuł 2 zobowiązuje sekretarza stanu do przedstawienia przed Parlamentem Brytyjskim takich rozwiązań, które będą zaakceptowane przez rząd Wielkiej Brytanii i rząd Republiki Irlandii. Przedmiotowa propozycja może być ogłoszona przez sekretarza stanu także wtedy, kiedy wystąpi prawdopodobieństwo decyzji społeczeństwa o wystąpieniu ze Zjednoczonego Królestwa. Jednakże głosowania mogą być przeprowadzane nie częściej niż co 7 lat.

Artykuł 3 pozwala sekretarzowi stanu na uruchomienie przepisów dotyczących dewolucji w dniu, kiedy okaże się, że dokonano znacznego postępu w implementacji Porozumienia Wielkiego Piątku. Wymaga to zgody obu izb Parlamentu Brytyjskiego. Niezbędnym warunkiem funkcjonowania nowych rozwiązań jest zaprzestanie walk zbrojnych i wprowadzenie wcześniej uzgodnionych postanowień. Władze brytyjskie zachowały prawo do decyzji o właściwym momencie wejścia przepisów dewolucyjnych w życie.

Jak wynika z powyższego, rola sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej pozostaje nadal ważna. Poza kwestiami omówionymi wcześniej jest on odpowiedzialny za dziedziny, co do których uprawnienia nie zostały przekazane Zgromadzeniu Irlandii Północnej, reprezentuje interesy Irlandii Północnej w rządzie brytyjskim, przyjmuje prawodawstwo Zgromadzenia dotyczące dziedzin zastrzeżonych, które ma być przedmiotem obrad Parlamentu Brytyjskiego, uczestniczy w posiedzeniach Zgromadzenia (na zaproszenie). Parlament Brytyjski, także poprzez Wielką Komisję ds. Irlandii Północnej, sprawuje kontrolę nad działalnością sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej. Parlament ponadto trzyma pieczę nad realizacją zobowiązań międzynarodowych Wielkiej

Brytanii w Irlandii Północnej. Jego kompetencje w stosunku do regionu pozostały niepomniejszone.

Ustawa o Irlandii Północnej przewiduje także powołanie kilku organów stanowiących niejako część obecnego systemu administrowania Irlandią Północną. Są to:

- Rada Ministerialna Północ/Południe. Składa się z ministrów Zgromadzenia Irlandii Północnej oraz ministrów rządu Republiki Irlandii. Jej celem jest współpraca w kwestiach dotyczących obu stron. Podejmowane przez nią decyzje są implementowane przy pomocy Organów Wdrażających Północ-Południe (North-South Implementation Bodies);
- Rada Brytyjsko-Irlandzka (British-Irish Council). Jest odpowiedzialna za współpracę między Rządem Brytyjskim, Rządem Irlandii Północnej, Rządem Irlandii Południowej, Zgromadzeniem Walijskim, Parlamentem Szkockim oraz władzami Wysp Kanałowych i wyspy Man. Jej celem jest promowanie wzajemnych stosunków i współpracy pomiędzy wyżej wymienionymi podmiotami;
- Brytyjsko-Irlandzka Konferencja Międzyrządowa (British-Irish Intergovernmental Conference) ustanowiona jako następczyni Anglo-Irlandzkiej Rady Międzyrządowej i Konferencji Międzyrządowej, działających na podstawie Anglo-Irlandzkiego Porozumienia z listopada 1985 roku⁵³;
- Forum Obywatelskie (Civic Forum), organ składający się z 60 przedstawicieli społeczeństwa. Forum działa jako instytucja doradcza w kwestiach społecznych, gospodarczych i kulturalnych.

^[53] Więcej na temat działalności Rady: V. Bogdanor, *The British-Irish Council and Devolution...*, dz. cyt., s. 287–298.

2. Zgromadzenie Irlandii Północnej

Nowe Zgromadzenie Irlandii Północnej (nazwane tak w odróżnieniu od zgromadzenia z lat 70.) ma w swoich założeniach być kanwą procesu dewolucyjnego w Irlandii Północnej. Na podstawie artykułu 31 wybory do Zgromadzenia odbywają się co cztery lata, w pierwszy czwartek maja. Jednakże Zgromadzenie wybrane w 1998 roku miało funkcjonować do 1 maja 2003 roku. Wybory nadzwyczajne mogą być przeprowadzone, jeżeli zadecyduje o tym większość 2/3 członków Zgromadzenia lub gdy po sześciu tygodniach funkcjonowania Zgromadzenie nie powoła Premiera i Wicepremiera.

Jeżeli chodzi o zasady finansowania Irlandii Północnej, to zgodnie z postanowieniami artykułu 57 Skonsolidowany Fundusz Irlandii Północnej kontynuuje swoją działalność i sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej ma nadal dokonywać płatności na jego poczet. Zmienił się oczywiście wydatkujący te środki, bo jest nim na mocy Ustawy Zgromadzenie i rząd Irlandii Północnej.

Zgromadzenie składa się ze 108 członków, po 6 z każdego okręgu wyborczego (jest ich 18), wybieranych w systemie jednego głosu przechodniego (single transferable vote). Pierwsze wybory do Zgromadzenia zostały przeprowadzone w dniu 28 czerwca 1998 roku na podstawie Ustawy o wyborach w Irlandii Północnej (Northern Ireland Elections Act).

A) PRAWO WYBORCZE

Czynne prawo wyborcze do Zgromadzenia przysługuje osobom, które w dniu wyborów są uprawnione (i znajdują się w spisie wyborców) do głosowania w wyborach lokalnych na obszarze znajdującym się w całości lub części w okręgu wyborczym do Zgromadzenia. Członkowie Zgromadzenia wybierani są w 18 okręgach wyborczych, tych samych, w których wybiera się deputowanych do Izby Gmin.

Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz państw członkowskich Unii Europejskiej i obejmuje parów

oraz członków Senatu Republiki Irlandii. W wyborach do Zgromadzenia mają zastosowanie kryteria dyskwalifikacyjne obowiązujące dla posłów do Parlamentu Brytyjskiego na podstawie Ustawy o Dyskwalifikacji z 1975 roku (House of Commons Disqualification Act 1975). Lordowie Pułkownicy (Lord – Lieutenant), pułkownicy (lieutenant) nie mogą kandydować do Zgromadzenia z okręgu, który leży na terenie hrabstwa, w którym urzędują.

W wyborach do Zgromadzenia Irlandii Północnej zastosowano odmienny system wyborczy zarówno od tego używanego w Szkocji i Walii, jak i przy wyborach do Izby Gmin. Jest to system jednego głosu przechodniego (single transferable vote – STV), w Irlandii Północnej wykorzystywany także w wyborach deputowanych do Parlamentu Europejskiego⁵⁴. STV jest odmianą systemu proporcjonalnego. Wyborcy, głosując na daną listę partyjną, zaznaczają jednocześnie preferencje dla poszczególnych kandydatów. Partie polityczne zgłaszają listy kandydatów. Nie ma ograniczeń co do liczby ubiegających się o mandat na danej liście wyborczej. Wyborcy głosują poprzez wpisanie numeru 1 dla najbardziej preferowanego kandydata. Następnie numer 2 dla kolejnego itd. Nie istnieją ograniczenia co do liczby zanotowanych numerów. Wyborcy mogą je wpisywać w odniesieniu do takiej liczby kandydatów, w stosunku do których chcą wyrazić swoją preferencję. W celu wyliczenia wyników wyborów, liczba wszystkich ważnie oddanych głosów dzielona jest przez liczbę mandatów do zdobycia powiększoną o 1. Rezultat wyznacza minimalną liczbę głosów jaka powinna zostać uzyskana przez kandydata w celu zdobycia mandatu. Jeżeli dany kandydat posiada wystarczającą liczbę głosów, otrzymuje mandat. Ewentualna nadwyżka głosów przechodzi na kolejnego kandydata z listy według preferencji wyborców, tak by każdy głos został wykorzystany. Gdy w przypadku tak przeprowadzonej kalkulacji nie wszystkie mandaty zostaną obsadzone, kandydat z najmniejszą liczbą uzyskanych głosów

[54] Po raz pierwszy system został zastosowany w Irlandii Północnej w roku 1973 w wyborach lokalnych.

zostaje skreślony, a głosy na niego oddane przechodzą na kandydata kolejnego według preferencji wyborców. Proces ten jest powtarzany aż do obsadzenia wszystkich 108 mandatów⁵⁵.

B) SKŁAD I ORGANIZACJA ZGROMADZENIA IRLANDII PÓŁNOCNEJ

Każde nowo wybrane Zgromadzenie wybiera Marszałka i jego zastępców z zastosowaniem procedury cross-community support. W przypadku Zgromadzenia Irlandii Północnej Marszałek nosi miano Spikera, a Zastępcą Marszałka to odpowiednio Zastępcą Spikera. Spiker ostatecznie decyduje w kwestiach proceduralnych i porządkowych.

W trakcie obrad, podczas których ma być dokonany wybór Spikera, przewodnictwo obejmuje najstarszy członek Zgromadzenia, który nie kandyduje do objęcia tej funkcji Spikera. Kandydaturę do sprawowania funkcji Spikera może zgłosić każdy członek Zgromadzenia (kandydatura powinna być poparta wnioskiem innego członka). Nad zaproponowanymi kandydaturami odbywa się debata. Następnie przeprowadzane jest głosowanie z zachowaniem zasady cross-community support. W przypadku gdy Zgromadzenie nie jest w stanie wybrać Spikera, funkcję tą sprawuje najstarszy członek Zgromadzenia.

Regulamin Zgromadzenia przewiduje powołanie trzech Zastępców Spikera, którzy mogą zastępować go w przypadku, gdy ten ostatni wyrazi taką potrzebę i poinformuje zastępcę o zakresie sprawowanych funkcji.

W przypadku gdy stanowisko Spikera zostanie nieobsadzone, Zastępcą Spikera informuje o tym fakcie Zgromadzenie, które przystępuje do wyboru kolejnego Spikera. Gdy Zgromadzenie nie jest w stanie uzyskać konsensusu w kwestii wyboru Spikera, obradom Zgromadzenia przewodniczą Zastępcy Spikera, zmieniając się w sprawowaniu tej funkcji co tydzień.

^[55] Więcej na ten temat w: R.A. Newland, F.S. Britton, *How to conduct an election by the Single Transferable Vote?*, London 1997.

W strukturze Zgromadzenia działają komisje. Regulamin Zgromadzenia dokonuje podziału na trzy rodzaje komisji: resortowe oraz nieresortowe, do których należą komisje stałe oraz komisje powoływane *ad hoc*.

Każda komisja ustawowa w Zgromadzeniu Irlandii Północnej składa się z 11 członków. Do tego rodzaju zgrupowań zalicza się komisje odpowiadające poszczególnym ministerstwom w rządzie Irlandii Północnej wyłonionym ze Zgromadzenia. W artykule 29 Ustawa postanawia o utworzeniu komisji w ramach Zgromadzenia w celu pomocy i porady każdemu ministrowi Irlandii Północnej w wykonywaniu jego funkcji. Komisje mają kompetencje w zakresie kontroli, kreowania polityki, konsultacji w stosunku do ministerstwa, z którym są powiązane. W szczególności Komisje mogą rozważać i doradzać w zakresie budżetu ministerstwa i planów rocznych w kontekście alokacji budżetu, aprobować odpowiednie prawo wykonawcze i uczestniczyć w procesie legislacyjnym, wzywać osoby i żądać przedstawienia dokumentów, wszczynać śledztwa i sporządzać raporty, rozpatrywać sprawy przekazane przez odpowiedniego ministra.

Przewodniczący i Zastępcy Przewodniczących Komisji są powoływani w taki sposób, aby Przewodniczący Komisji pochodził z innej partii niż odpowiadający mu Minister.

Także rozdział miejsc w samych komisjach jest dokonywany z uwzględnieniem partyjnej alokacji miejsc w Zgromadzeniu.

Do komisji stałych Zgromadzenia należą:

- Komisja proceduralna (Committee on Procedures) – w jej kompetencji leżą kwestie regulaminowe i proceduralne;
- Komisja porządku obrad (Business Committee) – zajmuje się ona organizowaniem prac Zgromadzenia. Jej przewodniczącym jest Spiker;
- Komisja finansowa (Public Accounts Committee) – zajmuje się kwestiami finansów publicznych;
- Komisja regulaminowa (Committee on standards and privileges) – zajmuje się kwestiami przywilejów członków Zgromadzenia,

rejestrze korzyści majątkowych, postępowaniem członków Zgromadzenia, kodeksem postępowania;

- Komisja audytu (Audit Committee), zajmuje się kwestiami związanymi z audytem;
- Komisja Centrum (Committee of the Centre), zajmuje się kontrolą funkcji sprawowanych przez następujące wydziały Urzędu Pierwszego Ministra i jego Zastępcy: wydział polityki gospodarczej, wydział równości, Forum Obywatelskie, sprawy europejskie i międzynarodowe, stosunki między społecznościami, obsadzanie stanowisk publicznych, wolność informacji, ofiary, standardy Nolana, służba cywilna, planowanie kryzysowe, kwestie kobiet i inne.

Szczególnym rodzajem komisji powoływanej *ad hoc* jest Komisja ds. Spełnienia Wymogów Równości (Conformity with Equality Requirements – Special Committee). Jej zadaniem jest sprawdzenie, czy projekt aktu prawnego spełnia wymogi równości (włączając w to prawa wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Każda Komisja Zgromadzenia w celu wykonywania swoich funkcji może powoływać podkomisje.

Jedną z ważnych komisji ustawowych jest wyznaczana na podstawie rozdziału VII Ustawy Komisja Praw Człowieka Irlandii Północnej oraz Komisja Równości Irlandii Północnej.

Komisja Praw Człowieka Irlandii Północnej składa się z Komisarza Głównego i innych Komisarzy powoływanych przez sekretarza stanu, który musi zadbać o odpowiednią reprezentatywność obu społeczności. Komisja została powołana 1 marca 1999 roku. Zgodnie z artykułem 69 do funkcji Komisji należy:

- nadzorowanie stosowania w Irlandii Północnej prawa w zakresie ochrony praw człowieka;
- przygotowanie w ciągu dwóch lat rekomendacji dla podniesienia własnej skuteczności, adekwatności i efektywności swoich funkcji i odpowiednich przepisów Aktu;
- przeprowadzanie koniecznych postępowań wyjaśniających;

- doradzanie zarówno sekretarzowi stanu, jak i rządowi Irlandii Północnej w zakresie środków prawnych i innych działań, które powinny być podjęte w celu ochrony praw człowieka i podobnie doradzanie Zgromadzeniu, czy jego projekty są zgodne z prawami człowieka;
- pomoc osobom indywidualnym w postępowaniach sądowym;
- promowanie zrozumienia i świadomości w zakresie praw człowieka w Irlandii Północnej.

Tutaj należy wspomnieć o tym, że sekretarz stanu ma obowiązek radzić się Komisji w sprawie wprowadzenia Ustawy o prawach (Bill of Rights) dla Irlandii Północnej, uwzględniając specyficzną sytuację tej prowincji.

Kolejną ważną komisją jest Komisja Równości Irlandii Północnej. Składa się ona z Komisarza Głównego i innych Komisarzy (wśród nich przynajmniej jeden jest Zastępcą) powoływanych przez sekretarza stanu w miarę możliwości z udziałem reprezentantów całej społeczności. Przejmuje ona funkcje Komisji Uczciwego Zatrudnienia (Fair Employment Commission), Komisji Równych Szans (Equal Opportunity Commission), Komisji Równości Rasowej (Commission for Racial Equality) i Rady ds. Niepełnosprawności (Northern Ireland Disability Council).

Obrady Zgromadzenia są jawne. Kworum wynosi 10 członków, włączając w to Spikera. Obrady Zgromadzenia odbywają się w każdy poniedziałek i czwartek. Wszelkie decyzje Zgromadzenia podejmowane są zwykłą większością głosów poza tymi, przy których Ustawa o Irlandii Północnej lub Regulamin przewidują inaczej, dotyczącymi wydatków z budżetu, nakładania lub zwiększania podatków. Te decyzje wymagają zastosowania procedury cross-community support. Spiker lub jego Zastępca jest pozbawiony prawa do głosowania w momencie, kiedy przewodniczy obradom.

C) FUNKCJE ZGROMADZENIA

Rolą Zgromadzenia Irlandii Północnej jest tworzenie prawa dotyczącego swojego regionu w zakresie powierzonych mu kompetencji. Według Ustawy projekt aktu prawnego będzie poza kompetencją prawodawczą Zgromadzenia, jeżeli:

- będzie tworzył prawo dla terytorium innego niż Irlandia Północna lub przyznaje lub likwiduje funkcje wykonywane nie w stosunku do Irlandii Północnej;
- będzie dotyczył kwestii wyłączonych;
- nie będzie zgodny z prawem konwencji międzynarodowych;
- nie będzie zgodny z prawem wspólnotowym;
- będzie dyskryminujący w stosunku do osoby lub grupy osób ze względów religijnych lub politycznych;
- będzie zmieniał następujące akty prawne: Ustawę o Wspólnotach Europejskich (the European Communities Act) z 1972 roku, Ustawę o prawach człowieka (the Human Rights Act) z 1998 roku.

Ustawa o Irlandii Północnej podzieliła kompetencje prawodawcze Zgromadzenia Irlandii Północnej na wyłączone, zastrzeżone i przekazane. Należy zauważyć, że podział kompetencji na trzy rodzaje właściwy jest tylko w przypadku dewolucji w Irlandii Północnej. W Szkocji i Walii mowa jest o kompetencjach przekazanych i zastrzeżonych. Kompetencje wyłączone w większości odnoszą się do funkcji rządu centralnego w Londynie i w zamierzeniach nie są objęte zakresem dewolucji. Zgromadzenie nie posiada uprawnień prawodawczych w tym zakresie. Zgromadzenie może stanowić przepisy w ramach kompetencji zastrzeżonych, lecz wyłącznie za zgodą sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej i pod kontrolą Parlamentu Brytyjskiego. Zgromadzenie może stanowić przepisy w zakresie kompetencji przekazanych. Te trzy kategorie nawiązują do rozwiązań z Ustawy o konstytucji (Constitution Act) z 1973 roku, aczkolwiek dokonano wielu zmian poprzez przesunięcia spraw w kategoriach kompetencji, dodając także nowe elementy.

Sekretarz stanu uzyskał kompetencje do przesunięcia sprawy z kategorii zastrzeżonych do kategorii przekazanych za poparciem społeczeństwa (tzw. cross-community support) w Zgromadzeniu i za zgodą obu izb Parlamentu Brytyjskiego.

Zgodnie z artykułem 5 Zgromadzenie stanowi prawo poprzez stanowienie ustaw (Act). Ustawą jest uchwalony projekt (Bill), który otrzymał Pieczęć Królewską (Royal Assent). Ustawy Zgromadzenia mogą modyfikować Ustawy Parlamentu Brytyjskiego w zakresie dotyczącym prawa Irlandii Północnej. Nie wyłącza to jednakże kompetencji Parlamentu z Westminster dotyczących stanowienia prawa dla Irlandii Północnej, która to kompetencja pozostaje nienaruszona⁵⁶. Zgromadzenie Irlandii Północnej może uchylać także akty prawne w obszarze prawodawstwa delegowanego. Inicjatywę ustawodawczą posiadają Ministrowie Zgromadzenia oraz Członkowie Zgromadzenia.

Zgromadzenie w swojej działalności prawodawczej musi pozostawać w ramach dziedzin mu przekazanych. Artykuł 6 mówi, że przepis wykracza poza uprawnienia Zgromadzenia, jeżeli swoim zasięgiem działania obejmowałby terytorium inne niż terytorium Irlandii Północnej (aczkolwiek działania Zgromadzenia mające na celu powołanie organów współpracy transgranicznej są zgodne z prawem) lub gdy wkracza w dziedzinę należącą do kompetencji wyłączonych (i nie jest pomocniczym dla innego przepisu znajdującego się w zakresie kompetencji).

Artykuł 42 wprowadza procedurę petycji pod rozważę (petition of concern), która ma stać na straży interesów obu społeczności. Polega ona na tym, że jeżeli 30 członków wyrazi zainteresowanie sprawą, która ma być głosowana w Zgromadzeniu, przy głosowaniu tej sprawy wymagane będzie zastosowanie procedury cross-community support.

Jakiegokolwiek obciążenia finansowe mogą być uchwalane wyłącznie z zastosowaniem procedury cross-community support.

^[56] B.K. Winetrobe, *The Northern Ireland Bill...*, dz. cyt., s. 19.

Należy przypomnieć, że Zgromadzenie nie ma uprawnień w zakresie podatku dochodowego (jak Parlament Szkocki), a tylko w zakresie podatków lokalnych.

Projekt budżetu (lub inne propozycje dotyczące wydatków) przyjęty przez rząd, jest każdego roku prezentowany Zgromadzeniu, które z zastosowaniem procedury cross-community support, przyjmuje projekt z modyfikacjami lub bez.

Minister odpowiedzialny za dany projekt przed rozpoczęciem procedury ustawodawczej składa oświadczenie, że leży on w zakresie kompetencji Zgromadzenia. Projekt nie zostaje dopuszczony do procedury legislacyjnej, jeżeli Spiker Zgromadzenia uzna, że którykolwiek z jego przepisów może wykraczać poza kompetencje Zgromadzenia.

Według artykułu 8 projekt potrzebuje zgody sekretarza stanu, jeżeli zawiera przepisy dotyczące spraw wyłączonych, które są pomocniczymi dla innych przepisów lub dotyczy spraw zastrzeżonych.

Zgoda ta nie jest potrzebna przed uchwaleniem projektu przez Zgromadzenie, jeżeli przepis z zakresu spraw zastrzeżonych lub wyłączonych ma charakter pomocniczy dla przepisu z zakresu kompetencji przekazanych. Jeżeli jednak projekt zawiera przepisy dotyczące kompetencji zastrzeżonych, które nie są tylko przepisami pomocniczymi, Spiker Zgromadzenia zobowiązany jest przesłać projekt sekretarzowi stanu zanim Zgromadzenie zacznie go rozpatrywać.

Regulamin Zgromadzenia przewiduje sześć etapów procedury ustawodawczej. Przed rozpoczęciem ich charakterystyki należy powiedzieć, że w każdym momencie procedury legislacyjnej projekt może zostać skierowany do komisji *ad hoc* lub do Komisji Praw Człowieka. Pierwszy etap jest wprowadzający, bez możliwości debaty czy głosowania. Odczytywany jest tylko pełny tytuł proponowanego aktu prawnego i projekt zostaje skierowany do druku. Drugi etap obejmuje debatę na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia nad głównymi założeniami projektu. Debatę rozpoczyna minister lub członek Zgromadzenia odpowiedzialny z projekt, wyjaśniając jego cele i założenia. Inni członkowie mogą wyrażać opinie i komentarze, ale tylko co do założeń projektu

(a nie jego konkretnych przepisów). Debata nie jest ograniczona czasowo. Ta część prac kończy się głosowaniem, podczas którego Zgromadzenie może odrzucić projekt. Jeśli projekt zostanie przyjęty, jest on kierowany pod obrady właściwej komisji. Etap trzeci jest czasem szczegółowych prac nad projektem w przedmiotowej komisji (etap ten jest pomijany w przypadku projektów pilnych). Faza ta powinna być zakończona w okresie 30 dni, ale komisja może wnioskować o przedłużenie tego terminu. Komisja analizuje wnikliwie każdy przepis projektu, co może powodować konieczność zwrócenia się do podmiotów zewnętrznych o informacje i dokumenty. Komisja nie może dokonywać poprawek projektu, przygotowuje natomiast sprawozdanie dla Zgromadzenia, umieszczając w nim ewentualne propozycje poprawek. Etap czwarty to tzw. etap rozważania projektu. Oznacza on debatę i głosowanie wszystkich przepisów i poprawek. Kolejne jest stadium dalszego rozważania projektu, które obejmuje dyskusję i głosowanie tylko nad poprawkami. W tym etapie istnieje ostatnia możliwość wnoszenia poprawek do projektu. Podczas etapu szóstego – końcowego – projekt jest ostatecznie przez Zgromadzenie przyjmowany lub odrzucany.

Po uchwaleniu projekt jest przekazywany do sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej, by ten wystąpił o podpis Królowej. Gdy projekt zostanie podpisany, staje się ustawą Zgromadzenia Irlandii Północnej.

Sekretarz stanu przedstawia projekt do promulgacji. Poza przypadkami, gdy wymagana jest jego zgoda lub opinia Komisji Sądowej, sekretarz stanu nie może odmówić przedstawienia projektu do akceptacji królewskiej, chyba że przepisy projektu stoją w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi, interesem obronności i bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, lub miałyby negatywny wpływ na działanie wolnego rynku UE na obszarze Zjednoczonego Królestwa.

Adwokat Generalny dla Irlandii Północnej (urzędnik w strukturze rządu brytyjskiego) może zwrócić się z zapytaniem do Komisji Sądowej Tajnej Rady już po uchwaleniu ustawy przez Zgromadzenie o pozostawanie przepisu w ramach kompetencji Zgromadzenia (Komisja Sądowa

jest sądem składającym się z doświadczonych sędziów, w szczególności z Lordów Prawa). Projekt nie może zostać promulgowany, jeżeli Komisja Sądowa stwierdzi, że dany przepis nie leży w zakresie kompetencji Zgromadzenia. Jednakże Zgromadzenie może ponownie rozważyć dany przepis i przedstawić go w poprawionej formie. Obowiązuje tu procedura podobna do tych stosowanych w Parlamencie Szkockim.

W zakresie wykonywania funkcji kontrolnej, Zgromadzenie może w drodze uchwały stwierdzić, że określony minister lub minister młodszy nie cieszy się już jego zaufaniem z powodu tego, że nie realizuje on pokojowych i demokratycznych metod działania lub też nie wypełnia obowiązków na niego nałożonych. Wtedy dana osoba zostaje wykluczona z pełnienia urzędu na okres dwunastu miesięcy (podobna procedura stosowana jest w przypadku partii politycznych). W drodze kolejnej uchwały Zgromadzenie może ten okres wydłużyć na kolejne dwanaście miesięcy (od momentu podjęcia uchwały). Okres zawieszenia kończy się, gdy Zgromadzenie podejmie taką uchwałę lub gdy zostanie ono rozwiązane. Wniosek o zawieszenie musi być złożony przez przynajmniej 30 członków Zgromadzenia, Pierwszego Ministra i Zastępcę działających wspólnie, Spikera na wniosek sekretarza stanu. Uchwała o wotum nieufności podlega procedurze cross-community support.

Natomiast członkowie partii politycznej mogą być usunięci lub wyłączeni z prac Zgromadzenia, jeżeli orzeknie ono, że partia nie budzi zaufania, ponieważ nie przestrzega zasad niestosowania przemocy i stosowania wyłącznie pokojowych i demokratycznych środków, lub jej członkowie nie przestrzegają zasad wynikających z przysięgi parlamentarnej. Wyłączenie trwa dwanaście miesięcy, aczkolwiek może być rozszerzone lub skrócone. Wszystkie uchwały dotyczące wyłączeń powinny być podejmowane z zastosowaniem procedury cross-community support. Sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej może zainicjować procedurę wydania takiej uchwały poprzez wystosowanie zawiadomienia do Zgromadzenia. Przy podejmowaniu decyzji o zainicjowaniu procedury, sekretarz stanu jest zobowiązany rozważyć, czy rozpatrywana partia polityczna lub minister zobowiązują się do stosowania obecnie

lub w przyszłości tylko środków demokratycznych i pokojowych, przestali angażować się w jakikolwiek akt przemocy lub przygotowanie takiego aktu, kierują aktem przemocy lub go promują, współpracują z Komisją ds. Rozbrojenia. W każdym z przypadków decyzja pozostaje w rękach Zgromadzenia.

Na podstawie artykułu 44 Zgromadzenie ma prawo powoływać świadków i żądać przedstawienia dokumentów, jeżeli dotyczy to przekazanych Irlandii Północnej kompetencji lub innych spraw, które leżą w gestii ministrów lub departamentów. Jednakże to uprawnienie nie może być wykonywane w stosunku do byłych ministrów i urzędników w związku z ich usunięciem z urzędu podczas obowiązywania zasady *direct rule*. Nie może ono być wykorzystywane także wtedy, kiedy dotyczy osoby przestającej pełnić funkcje w organach realizujących kompetencje wyłączone lub zastrzeżone w związku z wykonywaniem tych funkcji.

Zgromadzenie określa wynagrodzenie swoich członków i może płacić wyższe wynagrodzenia ministrom, marszałkom, członkom komisji i innym osobom. Dla członków Parlamentu Brytyjskiego i Parlamentu Europejskiego przewidziano odpowiednie redukcje wynagrodzeń. Zgromadzenie może także tworzyć przepisy dotyczące świadczeń emerytalnych.

Zgromadzenie powołuje też instytucje finansowe, takie jak Kontroler i Audytor Generalny oraz Komisja Wydatków Publicznych. Kontroler i Audytor Generalny jest nominowany przez Zgromadzenie. Ma on szczególną pozycję, ponieważ nie może być usunięty z urzędu bez zgody większości 2/3 członków Zgromadzenia. W wykonywaniu większości swoich funkcji jest on niezależny od któregokolwiek z Ministrów, departamentów czy też Zgromadzenia. Zgromadzenie nie może także obniżyć jego wynagrodzenia.

W tym miejscu należy zauważyć, że sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej posiada pewne uprawnienia w stosunku do działań administracji Irlandii Północnej. Sekretarz stanu może unieważnić prawodawstwo zawierające przepisy z dziedziny kompetencji wyłączonych

lub zastrzeżonych, zakazać ministrom działań, które byłyby niezgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi, interesem obronności, bezpieczeństwem narodowym lub ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sekretarz stanu może unieważnić prawodawstwo, które jest sprzeczne z kwestiami wymienionymi powyżej, lub które miałyby negatywny wpływ na działanie wspólnego rynku Wspólnoty Europejskiej na obszarze Zjednoczonego Królestwa.

Artykuł 23 opisuje kompetencje wykonawcze Jej Królewskiej Mości w stosunku do uprawnień przekazanych Irlandii Północnej. Ogólnie rzecz biorąc, są one wykonywane przez ministrów. Nie są to w gruncie rzeczy uprawnienia istotne, a najważniejszym z nich jest zarządzanie Służbą Cywilną.

Na podstawie części VIII kompetencja do wydawania Rozporządzeń w Radzie została przekazana Jej Królewskiej Mości (która działa za radą sekretarza stanu i zgodą Parlamentu). Kompetencja ta obejmuje przepisy dotyczące wyborów i granic w zakresie rad dystryktowych w Irlandii Północnej (należy to do kompetencji wyłączonych, więc kwestie te nie mogą być regulowane przez Zgromadzenie). W drodze takiego rozporządzenia może być zmieniane prawo Zjednoczonego Królestwa, jeżeli jest to konieczne w związku z wydanym prawodawstwem dla Irlandii Północnej. Natomiast artykuł 85 pozwala Jej Królewskiej Mości wydawać Rozporządzenia w Radzie w zakresie kompetencji zastrzeżonych, a w szczególności: systemu sądownictwa kryminalnego, utrzymania porządku publicznego, policji, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, służby cywilnej. Projekt takiego rozporządzenia musi być przedłożony Parlamentowi Brytyjskiemu do akceptacji i przedstawiony Zgromadzeniu Irlandii Północnej na okres 60 dni (jednakże istnieje procedura dla projektów pilnych). Zgromadzenie może przedstawić swoją opinię sekretarzowi stanu, a jest do tego zobowiązane, jeżeli ten takiej opinii zażąda. W przypadku gdy projekt rozporządzenia przedstawiany jest Parlamentowi Brytyjskiemu do akceptacji, ewentualny raport Zgromadzenia, poczynione poprawki i inne towarzyszące dokumenty muszą być dołączone do projektu.

3. Rząd Irlandii Północnej – powoływanie, skład i kompetencje

Ustawa uchwała dla każdorazowo wybranego Zgromadzenia Komitet Wykonawczy (Executive Committee) – rząd, w skład którego wchodzi Pierwszy Minister, Zastępca Pierwszego Ministra i ministrowie Irlandii Północnej. Rząd stanowi forum dla dyskusji i porozumiewania się w zakresie spraw leżących w kompetencji dwóch lub więcej ministerstw, ustalania priorytetów dla kwestii wykonawczych i ustawodawczych, rekomendowania wspólnego stanowiska (gdzie jest to konieczne, np. przy okazji stosunków zewnętrznych), uzgodnienia i weryfikacji programu w zgodzie z założeniami budżetowymi. Prace rządu wspomagana są przez ministerstwa. Istniejące do momentu uchwalenia Ustawy, departamenty ds. Irlandii Północnej pozostawiono z możliwością ich rozwiązania, jak i utworzenia nowych.

Zgodnie z artykułem 16 każde nowo wybrane Zgromadzenie musi w ciągu sześciu tygodni dokonać wyboru Pierwszego Ministra i jego Zastępcy. Powinni oni uzyskać poparcie głosującej większości Członków Zgromadzenia, większości zadeklarowanych Nacjonalistów oraz większości zadeklarowanych Unionistów (procedura cross-community support).

Osoby powołane do pełnienia powyższych funkcji obowiązane są złożyć przysięgę, która zawiera zobowiązanie do niestosowania przemocy, do równej służby wszystkim mieszkańcom Irlandii Północnej, do działania w ramach uzgodnionego programu rządu i w zgodzie z decyzjami rządu i Zgromadzenia. Zarówno Pierwszy Minister jak i Zastępca Pierwszego Ministra mogą nominować innego ministra, który zastępowałby ich podczas nieobecności lub niemożliwości pełnienia urzędu.

Jeżeli Pierwszy Minister lub Zastępca zrezygnują lub zakończą pełnienie urzędu (na skutek braku poparcia większości Zgromadzenia) wymagane jest przeprowadzenie wyborów na obydwa stanowiska w przeciągu sześciu tygodni. Jeżeli nie jest to możliwe, powinny odbyć się nowe wybory do Zgromadzenia.

Pierwszy Minister i jego Zastępca, działając wspólnie, określają liczbę urzędów ministerialnych w Irlandii Północnej i ich funkcje. Określenie liczby ministerstw musi zostać zaaprobowane przez Zgromadzenie na drodze procedury cross-community support.

Wybory ministrów powinny nastąpić każdorazowo po nowych wyborach do Zgromadzenia, nowym określeniu liczby i funkcji urzędów ministerialnych, po rozpoczęciu lub zakończeniu procedury wyłączenia partii z prac Zgromadzenia i w innych okolicznościach przewidzianych przez Regulamin. Urzędy ministerialne przyznawane są partiom politycznym w zależności od liczby głosów uzyskanych w wyborach do Zgromadzenia.

Partia, która mianuje na stanowisko ministerialne jest uprawniona (ale nie zobowiązana) do nominowania osoby na stanowisko według swojego wyboru. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Premier i Wicepremier nie mogą odwoływać ministrów.

Premier i Wicepremier mogą (zgodnie z artykułem 19), za zgodą Zgromadzenia, określić dowolną liczbę młodszych ministrów spośród Członków Zgromadzenia, jak również wybrać ich funkcje.

Nowa struktura departamentów została ustanowiona w drodze rozporządzenia w 1999 roku (Departments Order 1999). Poza Urzędem Pierwszego Ministra i Zastępcy Pierwszego Ministra utworzono następujące departamenty (ministerstwa): Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Środowiska; Rozwoju Regionalnego; Rozwoju Społecznego; Edukacji; Szkolnictwa Wyższego, Szkoleń i Zatrudnienia; Przedsiębiorczości, Handlu i Inwestycji; Kultury, Sztuki i Rozrywki; Zdrowia, Służb Społecznych i Bezpieczeństwa Publicznego, Finansów i Personelu.

Artykuł 22 Ustawy wyraźnie stwierdza, że kompetencje mogą być przekazane ministrowi (ale nie ministrowi młodszemu) lub departamentowi ustawą uchwaloną przez Zgromadzenie.

Na podstawie artykułu 24 ministrowie i departamenty nie mają mocy tworzenia prawa lub podejmowania działań, które byłyby niezgodne z prawami konwencji lub prawem Wspólnoty Europejskiej, które są dyskryminujące.

Artykuł 30 stanowi, że minister lub minister młodszy może być wyłączony z urzędu, jeżeli Zgromadzenie stwierdzi, że osoba przestała cieszyć się zaufaniem Zgromadzenia na skutek złamania zasady niestosowania przemocy i używania wyłącznie środków pokojowych i demokratycznych lub nieprzestrzegania innych zasad wynikających z przysięgi parlamentarnej.

4. Pozostałe instytucje powołane na podstawie ustawy

Część V Aktu dotyczy instytucji utworzonych na mocy postanowień struktury (strand) II i III Porozumienia Wielkiego Piątku: Rady Ministerialnej Północ Południe, Rady Brytyjsko-Irlandzkiej i ciał wykonawczych oraz Forum Obywatelskim.

Zgodnie z artykułem 52 do obowiązków Pierwszego Ministra i jego Zastępcy wspólnie należy nominowanie ministrów i ministrów młodszych do udziału w obu radach i zapewnienie udziału przedstawicieli obu społeczności narodowych. Ministerialną powinnością jest uczestniczenie w posiedzeniach organu, do którego przyznana została nominacja. Ministrowie ponadto powinni postępować zgodnie z decyzjami Zgromadzenia i rządu. Jeżeli minister nie może uczestniczyć w posiedzeniu, może on upoważnić innego ministra lub ministra młodszego do zawierania porozumień w zakresie spraw, za które jest odpowiedzialny.

Rząd i Zgromadzenie otrzymują terminarz, agendę i listę nominowanych do posiedzeń Rady, a także raporty z posiedzeń Rady od biorących udział w posiedzeniach ministrów.

Artykuł 53 odnosi się do porozumień oraz ustaleń, w których stronami są minister lub młodszy minister biorący udział w posiedzeniach każdej z Rad. Zgromadzenie może uchwalić przepisy (w formie ustawy), które wprowadzają te ustalenia lub Porozumienia w życie.

Artykuł 54 mówi, że gdy w przypadku, gdy na posiedzeniu Brytyjsko-Irlandzkiej Konferencji Międzyrządowej rozpatrywana jest sprawa należąca do kompetencji zastrzeżonych lub wyłączonych, Pierwszy

Minister i jego Zastępca są zobowiązani do zapewnienia takiego udziału ministrów i ministrów młodszych, aby odpowiadały one obu społecznościom (zasada cross-community).

Sekretarz stanu może, za zgodą Parlamentu Brytyjskiego, wydać rozporządzenie o utworzeniu i przekazaniu uprawnień do początkowych organów implementacyjnych (które muszą być gotowe do działania w momencie przejścia kompetencji przez Zgromadzenie). Takie rozporządzenie zostało wydane (patrz niżej) i powołało do życia sześć wyżej opisanych organów zajmujących się wodami wewnętrznymi; bezpieczeństwem żywności; handlem i rozwojem przedsiębiorczości; specjalnymi programami Unii Europejskiej; językiem, kulturą wodną i sprawami morskimi.

Artykuł 56 reguluje kwestie związane z Forum Cywilnym, ciałem o charakterze konsultatywnym. Jego ustanowienie należy do obowiązków Pierwszego Ministra i jego Zastępcy. Mają oni za zgodą Zgromadzenia doprowadzić do wprowadzenia mechanizmu uzyskiwania opinii forum w kwestiach ekonomicznych, społecznych i kulturalnych.

III. Funkcjonowanie dewolucji w Irlandii Północnej

Wybory do nowego Zgromadzenia w Irlandii Północnej zostały przeprowadzone 25 czerwca 1998 roku. Na swoim pierwszym posiedzeniu Zgromadzenie miało następujący skład: Unioniści Ulsteru – 28 mandatów, SDLP – 24, Demokratyczni Unioniści – 20, Sinn Féin – 18, Unioniści Zjednoczonego Królestwa – 5, Partia Zjednoczonych Unionistów Zgromadzenia – 3, Progresywni Unioniści – 2, Koalicja Kobiet Irlandii Północnej – 2. Na tym posiedzeniu powołano premiera, którym został David Trimble, przewodniczący Partii Unionistów Ulsteru oraz wicepremiera, którym został Seamus Malon (zastępca przewodniczącego SLDP)⁵⁷.

^[57] Na podstawie: R. Wilford, R. Wilson, *'A Bare Knuckle Ride': Northern Ireland [w:] The State and the Nations, The First Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 79 – tam także analiza wyników wyborów.

Przebieg procesu dewolucji od momentu uchwalenia Ustawy o Irlandii Północnej nie przebiegał w tak zrównoważony sposób jak w Walii i Szkocji. W dniu 11 stycznia 1999 roku sekretarz stanu przedstawił plan dewolucji ustalając datę 10 marca jako dzień ukończenia wszelkich przygotowań, zarówno prawnych, jak i praktycznych.

Osiągnięto Porozumienie co do kształtu przyszłego rządu w Irlandii Północnej. Dnia 15 lutego 1999 roku Zgromadzenie przyjęło następujący podział rządu Irlandii Północnej na ministerstwa (departments) po dewolucji: rolnictwo i rozwój wsi, środowisko, rozwój regionalny, rozwój społeczny, edukacja, szkolnictwo wyższe, kształcenie i zatrudnienie, przemysł, handel i inwestycje, kultura, sztuka i rozrywka, zdrowie, służby socjalne i bezpieczeństwo publiczne, finanse i personel.

W dniu 1 marca 1999 utworzono Komisję Praw Człowieka. 8 marca 1999 roku brytyjski sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej oraz Minister Spraw Zagranicznych Republiki Irlandii podpisali cztery traktaty powołujące do działania Radę Brytyjsko-Irlandzką, Radę Ministerialną Północ/Południe, Brytyjsko-Irlandzką Konferencję Międzyrządową. Uzgodniono także funkcje sześciu powołanych organów implementujących. Miały być one odpowiedzialne odpowiednio za: wody śródlądowe, bezpieczeństwo żywności, handel i rozwój przedsiębiorczości, specjalne programy UE, języki, kwestie wodne i morskie. Ciała te miały realizować ustalenia Rady Ministerialnej Północ Południe i być odpowiedzialne przed Zgromadzeniem i Parlamentem Republiki Irlandii.

Dnia 29 listopada 1999 Zgromadzenie wybrało pierwszy rząd. Po raz pierwszy zebrał się on 2 grudnia 1999 roku. Tego dnia, w drodze rozporządzenia sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej Zgromadzeniu zostały też przekazane jego kompetencje. Wtedy również weszło w życie Brytyjsko-Irlandzkie Porozumienie tworzące Radę Ministerialną Północ/Południe, ciała implementacyjne, Brytyjsko-Irlandzką Konferencję Międzyrządową, Radę Brytyjsko-Irlandzką. Zmienione zostały także artykuły 2 i 3 irlandzkiej konstytucji, które zgłaszały żądania terytorialne w stosunku do Irlandii Północnej.

W tym dniu IRA oznajmiła także, że skieruje swojego przedstawiciela do rozmów rozbrojeniowych. 13 grudnia 1999 roku odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Ministerialnej Północ/Południe w Armagh. Z kolei 17 grudnia po raz pierwszy obradowały w Londynie: Rada Brytyjsko-Irlandzka oraz Brytyjsko-Irlandzka Konferencja Międzyrządowa. Niestety postępy w kwestii rozbrojenia nie były wystarczające. Na skutek negatywnego raportu Komisji ds. Rozbrojenia w tej kwestii z dnia 31 stycznia 2000 roku, rząd brytyjski zdecydował 11 lutego 2000 roku o zawieszeniu procesu dewolucji w Irlandii Północnej. Cztery dni później IRA wycofała się z rozmów rozbrojeniowych. Powróciła do nich w maju, co pozwoliło na wznowienie prac Zgromadzenia Irlandii Północnej i rządu dewolucyjnego 30 maja 2000 roku. W dniu 25 czerwca Komisja ds. Rozbrojenia poinformowała o przeprowadzeniu wstępnej inspekcji składów broni należących do IRA. Dnia 2 lipca wybuchły kolejne zamieszki w Drumcree. 9 października 2000 roku odbyło się inauguracyjne spotkanie Forum Obywatelskiego w Belfaście. W dniu 8 marca 2001 roku IRA ogłosiła, że zamierza przystąpić do dalszych rozmów rozbrojeniowych, co spowodowało wznowienie rozmów przez rządy brytyjski i irlandzki. Dokładnie dwa miesiące później, 8 maja, Pierwszy Minister David Trimble zagroził dymisją, jeżeli IRA nie rozpocznie faktycznego rozbrojenia. Rozbrojenie nie nastąpiło, skutkiem czego David Trimble podał się do dymisji 1 lipca 2001 roku. Podczas gdy w lipcu Premier Tony Blair oraz premier Irlandii prowadzili rozmowy pokojowe w Weston Park pod Londynem, na wyspie wybuchały zamieszki związane z marszem Oranżystów. Wynikiem wyżej wspomnianych rozmów było wydanie przez rządy brytyjski i irlandzki wspólnego oświadczenia 1 sierpnia 2002 roku, w którym przedstawiły one kolejne propozycje dla pełnego wejścia w życie Porozumienia Wielkiego Piątku. W dniu 11 sierpnia 2001 roku sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej po raz kolejny, tym razem na sześć miesięcy, zawiesił proces dewolucji na skutek niemożliwości osiągnięcia porozumienia w kwestii rozbrojenia, jednakże zawieszenie trwało tylko jeden dzień. 17 września John Hume podał się do dymisji jako przewodniczący SDLP. 21 września 2001 roku

działalność Zgromadzenia została ponownie zawieszona – również na jeden dzień. W dniu 18 października 2001 roku z rządu Irlandii Północnej występują ministrowie UUP. 6 listopada David Trimble został wybrany na stanowisko Pierwszego Ministra, a Mark Durkan na jego Zastępcę. Dnia 13 maja 2002 roku wizytę w Irlandii Północnej złożyła Królowa Elżbieta II. Na skutek ciągłego braku porozumienia w kwestii rozbrojenia, 14 października 2002 roku działalność Zgromadzenia została zawieszona przez sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej, dra Johna Reida. Zawieszenie trwało do 2022 roku.

Przewidywany na 2003 termin kolejnych wyborów do zgromadzenia był trzykrotnie przesuwany. Wybory ostatecznie odbyły się 26 listopada 2003 roku⁵⁸. Zwyciężyła w nich Demokratyczna Partia Unionistyczna (DUP), zdobywając 30 mandatów. Sinn Féin uzyskało 24 mandaty, Partia Unionistów Ulsteru (UUP) – 27. Kolejne miejsca zajęły SDLP z 18 mandatami oraz Partia Sojuszu (Alliance) – 6 mandatów. Po jednym mandacie uzyskały: Partia Progresywnych Unionistów (PUP) oraz Unioniści Zjednoczonego Królestwa (UKUP). Jeden mandat został zdobyty przez kandydata niezależnego. Przeprowadzenie wyborów nie zakończyło okresu zawieszenia dewolucji w Irlandii Północnej.

Do marca 2002 roku Zgromadzenie przyjęło 27 ustaw. W dniu 15 grudnia 1999 roku, rząd przedstawił Zgromadzeniu pierwszy budżet, czym zapoczątkowany został nowy sposób zarządzania finansami Irlandii Północnej (tzn. niekierowany z Londynu). Zgromadzenie wspomagało koordynację działań podjętych w związku z wybuchem epidemii choroby „wściekłych krów” w 2001 roku. W dniu 13 września 2001 roku Zgromadzenie potępiło ataki terrorystyczne w USA mające miejsce 11 września.

Kilkakrotne zawieszenie procesu dewolucji w Irlandii Północnej jest dowodem na to, że władze brytyjskie cały czas kontrolują sytuację i decydują o tempie i zakresie procesu przekazywania władzy w tej

[58] Analiza wyników wyborów: R. Wilson, R. Wilford, *Northern Ireland: Renascent? [w:] Has Devolution Made a Difference?...*, dz. cyt.

provincji w ręce jej mieszkańców. Rząd brytyjski wychodzi z założenia, że proces dewolucji musi przebiegać w warunkach pokojowych. Nie ma on szans powodzenia, jeżeli jego tło będą stanowić ataki terrorystyczne i wzajemna nienawiść obu społeczności zamieszkujących Irlandię Północną. Działania władz brytyjskich pokazują także, że utworzenie Zgromadzenia i rządu dla tego regionu było i jest posunięciem dobrym. Podczas prowadzonych rozmów nie rozpatruje się możliwości wycofania się z zaproponowanych rozwiązań, tylko negocjuje lepsze warunki ich wprowadzenia. Już teraz można jednak stwierdzić, że dewolucja przyczyniła się do rozwoju procesu pokojowego w Irlandii Północnej. Oczywiście, jak wspomniano wyżej, szczególne uwarunkowania społeczno-historyczne Irlandii Północnej nie pozostały bez wpływu na kształt procesu dewolucyjnego w tym regionie.

Proces dewolucji w Irlandii Północnej został reaktywowany w 2022 r. Rozmowy w tym zakresie, w tym na temat stanu funkcjonowania Porozumienia Wielkiego Piątku zostały rozpoczęte już w 2004 roku. W rozmowach udział brały partie polityczne, które zdobyły mandaty w wyborach do Zgromadzenia Irlandii Północnej przeprowadzonych w dniu 26 listopada 2003 roku oraz przedstawiciele rządu brytyjskiego oraz rządu Republiki Irlandii. W pierwszym dniu rozmów Paul Murphy, Sekretarz Stanu ds. Irlandii Północnej, stwierdził, że istnieje wola i porozumienie do tego, by przywrócić proces dewolucji w Irlandii Północnej⁵⁹.

^[59] Na podstawie informacji serwisu internetowego BBC, online: http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/3452905.stm (dostęp: 10.04.2004).

Ocena wprowadzenia procesu dewolucji oraz jej wpływu na ustrój Zjednoczonego Królestwa

I. Szkocja, Walia i Irlandia Północna po dewolucji

Opisane w niniejszej pracy zmiany doprowadziły do stworzenia zupełnie nowego systemu władzy państwowej w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, a tym samym – modyfikacji systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii.

Jak wspomniano na początku tej pracy dewolucja w Wielkiej Brytanii była i jest procesem wysoko asymetrycznym. Każde z utworzonych zgromadzeń przedstawicielskich ma inny skład, wielkość czy zakres kompetencji. W Szkocji, która liczy 5,1 mln mieszkańców, utworzony został 129 mandatowy Parlament, do którego, co cztery lata, 73 członków wybieranych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, a 56 – z list partyjnych. Parlament posiada pełne kompetencje prawodawcze, a z jego grona wyłaniany jest rząd. W Szkocji przejęto westminsterski model rządów: parlament nominuje premiera, który z kolei powołuje ministrów.

W Walii liczącej 2,9 mln mieszkańców utworzono Zgromadzenie, w którym zasiada 60 członków, z których 40 wybieranych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, a dodatkowych 20 – z list partyjnych. Zgromadzenie posiada kompetencje jedynie do stanowienia prawodawstwa delegowanego. Parlament Brytyjski ma jednakże obowiązek konsultowania ze Zgromadzeniem projektów ustaw dotyczących Walii. Zgromadzenie otrzymało także wszystkie kompetencje władzy wykonawczej, które wcześniej sprawował sekretarz stanu ds. Walii.

Ustawa o Walii dawała możliwość wprowadzenia w tej prowincji systemu gabinetowego z komisjami nadzorującymi działania ministrów lub systemu opartego na komisjach, gdzie ich przewodniczący tworzyliby „komisje wykonawczą” (Executive Committee). Zdecydowano się na system gabinetowy, w którym Pierwszy Minister przewodniczy rządowi.

Dla 1,7 mln mieszkańców Irlandii Północnej utworzono 108 mandatowe Zgromadzenie wybierane przy zastosowaniu systemu Single Transferable Vote, po 6 członków z każdego z 18 okręgów wyborczych. Zgromadzenie posiada kompetencje do uchwalania ustaw w dziedzinach przekazanych (devolved matters) i zastrzeżonych (reserved matters) – w tym ostatnim wypadku konieczna jest jednakże zgoda sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej. W tej prowincji wprowadzono system „ważonych większości” – cross-community support – w celu zapewnienia zgodności pomiędzy społecznościami zamieszkującymi wyspę w sprawach Irlandii Północnej. Pierwszy Minister, jego Zastępca oraz rząd są wybierani przy zastosowaniu systemu d’Hondta tak, by zapewnić równy rozkład stanowisk ministerialnych pomiędzy zasiadające w Zgromadzeniu partie polityczne. Tak wybierany rząd nie jest kolektywnie odpowiedzialny przed Zgromadzeniem, natomiast komisje nadzorujące prace każdego z ministrów są obsadzone w zależności od liczby mandatów danej partii politycznej w Zgromadzeniu¹.

Jeżeli chodzi o zakres przekazanych kompetencji, to wszystkie trzy nowo utworzone administracje otrzymały uprawnienia w zakresie: zdrowia, edukacji, samorządu lokalnego (w tym jego finansów), usług społecznych, mieszkalnictwa, rozwoju gospodarczego, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, żywności, transportu, turystyki, środowiska, sportu, dziedzictwa historycznego i sztuki. Administracji szkockiej przekazano ponadto uprawnienia w zakresie systemu prawnego, policji i polityki karnej. Walii przyznano kompetencje w dziedzinie języka walijskiego. Z kolei Irlandia Północna posiada dodatkowo kompetencje

^[1] R. Hazell, *The State and the Nations, The First Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 4.

w temacie opieki społecznej, zatrudnienia i służby cywilnej. Organy przedstawicielskie w Szkocji i Irlandii Północnej mogą uchwalać ustawy w dziedzinach wymienionych powyżej. Rząd i Parlament Brytyjski zachowały władzę podejmowania decyzji w następujących sprawach: zasady ustroju Wielkiej Brytanii, sprawy zagraniczne², obrona państwa i bezpieczeństwo narodowe, polityka migracyjna, polityka makroekonomiczna, polityka monetarna, polityka fiskalna, handel, bezpieczeństwo transportu, policja, polityka karna i system prawny (w Walii i Irlandii Północnej), prawodawstwo dotyczące zatrudnienia (w Szkocji i Walii), służba cywilna (w Szkocji i Walii).

Trzy nowo powstałe administracje są finansowane poprzez grant wyliczany na podstawie opisanej wcześniej formuły Barnetta. W ramach przyznanych środków poszczególne organy przedstawicielskie mają pełną dowolność w ich rozdysponowaniu. Ponadto Parlament Szkocki posiada uprawnienie do zwiększania lub obniżania podstawowej stawki podatku dochodowego do trzech pensów w stosunku do funta. Przedstawiając bardziej szczegółowo kwestie finansowe, należy zaznaczyć, że, poza uprawnieniami Parlamentu Szkockiego w zakresie podatku dochodowego, nowo powołane instytucje regionalne nie mają prawa uzyskiwać dochodów. Pobór danin publicznych pozostaje w kompetencji organów ogólnobrytyjskich. Administracje regionalne są finansowane poprzez wspomniane granty przyznawane z budżetu brytyjskiego za pośrednictwem odpowiedniego sekretarza stanu. Ten, po odliczeniu kosztów funkcjonowania swojego urzędu, przekazuje środki finansowe organom administracji regionalnej, które dysponują tymi zasobami wedle swojego uznania. Nie istnieją przepisy ograniczające sposób alokacji tych funduszy. Większość środków przekazywanych administracji regionalnej stanowi tzw. ministerialny próg wydatków (Departmental Expenditure Limit) dla danej administracji. Są to fundusze wyliczone na podstawie formuły Barnetta. Ponadto środki przyznawane

^[2] Na temat powodów i implikacji zachowania spraw zagranicznych w kompetencji rządu brytyjskiego: K. Robbins, *Britain and Europe: Devolution and Foreign Policy*, „International Affairs” 1998, vol. 74, issue 1, s. 105–118.

poszczególnym władzom są lokowane na tzw. rachunku wydatków rocznych (Annually Managed Expenditure). Te środki nie są obliczane na podstawie formuły Barnetta. Obejmują one różnego rodzaju środki, przekazywane bezpośrednio do administracji regionalnej, np. środki z funduszy pomocowych Unii Europejskiej czy pochodzące z rezerwy budżetowej Zjednoczonego Królestwa. Rozdysponowywanie środków przy zastosowaniu formuły Barnetta jest obecnie krytykowane w Wielkiej Brytanii, nawet przez samego jej twórcę, Lorda Barnetta³. Głównymi argumentami za zmianą sposobu finansowania są: brak ustawowego umocowania formuły Barnetta, niemożliwość zaplanowania finansowania przedsięwzięć długoletnich, fakt, że przyznane środki finansowe nie odzwierciedlają potrzeb danego regionu⁴.

Jeżeli chodzi o początek przebiegu procesu dewolucji w poszczególnych regionach, sytuacja była dość zróżnicowana. Parlament Szkocki, biorąc pod uwagę liczbę uchwalonych ustaw (szczególnie w pierwszym roku funkcjonowania), rozpoczął swoją działalność w dość umiarkowanym tempie. Ponadto jego prace były ignorowane przez media szkockie. Oba te czynniki spowodowały dość niską opinię na temat dewolucji w społeczeństwie szkockim.

Lepszym początkiem może pochwalić się Walia. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest fakt, że Zgromadzenie Walijskie dysponuje mniejszymi kompetencjami. Jednakże już w pierwszym roku jego działalności zwołano konwencję konstytucyjną mającą na celu prace na rzecz rozszerzenia jego kompetencji w celu zbliżenia ich do tych, które posiada Parlament Szkocki. Rząd laburzystowski wydawał się jednak uważać taki krok za zbyt daleko idący⁵.

Jak napisano wcześniej, w Irlandii Północnej reprezentacje obu społeczności toczyły w Zgromadzeniu spory, których przedmiotem

^[3] Lord Barnett, *The Barnett Formula, How a Temporary Expedient Became Permanent*, „New Economy” 2000, June, s. 69.

^[4] T. Edmonds, *The Barnett Formula, House of Commons Library Research Paper 01/108*, London 2001, s. 13–15 (patrz także niżej).

^[5] A. Michael, *The Dragon on our Doorstep...*, dz. cyt.

były kwestie symboli (flagi), a nie kwestie merytoryczne, jak program rządu czy budżet. Efektem tego było pierwsze zawieszenie działalności Zgromadzenia w lutym 2000 roku i wznowienia jego działalności w maju tego samego roku⁶. Wydaje się, że nowo wprowadzony system został najslabiej zakorzeniony właśnie w Irlandii Północnej. Pierwszy sformułowany rząd koalicyjny został zbojkotowany przez Demokratyczną Partię Ulsteru.

Ten zróżnicowany start funkcjonowania dewolucji wydaje się naturalną konsekwencją intencji rządu brytyjskiego wprowadzenia modelu rozwiązań asymetrycznych. Być może przy zastosowaniu podejścia symetrycznego rozpoczęcie funkcjonowania nowych instytucji byłoby sprawniejsze, nie odpowiadałoby jednakże uwarunkowaniom historycznym i tradycji konstytucyjnej, odrębnym dla każdego z regionów.

Dewolucja wprowadziła pewne innowacje konstytucyjne w sposobie funkcjonowania nowo powołanych instytucji. Najważniejszą jest, nie występująca w Parlamencie Brytyjskim, znacząca rola parlamentarnych komisji resortowych w utworzonych zgromadzeniach, które łączą w sobie funkcje kontrolne i legislacyjne⁷. W Parlamencie Brytyjskim funkcje te są rozdzielone pomiędzy Komisje Selekcyjną (Select Committee) i komisje stałe (standing committees). Kolejną „nowością” jest włączenie komisji do procesu uchwalania budżetu. Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku Szkocji i Walii. W Walii w pierwszym roku funkcjonowania Zgromadzenia komisje przedmiotowe zgłosiły 33 rekomendacje do budżetu. W Szkocji jednym z pierwszych ustanowionych aktów prawnych była Ustawa o finansach publicznych i rachunkowości z 2000 roku, która zapewniła bardziej przejrzystą procedurę uchwalania budżetu.

Kolejną cechą odróżniającą nowo utworzone systemy od brytyjskiego jest brak uzyskania większości mandatów przez jedną partię polityczną

^[6] R. Wilford, R. Wilson, *'A Bare Knuckle Ride': Northern Ireland [w:] The State and the Nations, The First Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 83.

^[7] M. Sandford, *Unexplored Territory: elected Regional Assemblies in England*, London 2001, s. 86.

dzięki wprowadzeniu systemu proporcjonalnego. W Walii Partia Pracy zdecydowała się utworzyć rząd mniejszościowy, co w praktyce oznacza konieczność dochodzenia do kompromisu z partią Plaid Cymru w kwestiach ważnych, tak jak to było w przypadku strategicznego dokumentu programowego „A Better Wales” („Lepsza Walia”) lub kwestii bezpłatnych badań wzroku⁸. W Szkocji Partia Pracy rządzi w koalicji z Partią Liberalnych Demokratów. W Irlandii Północnej cztery partie polityczne tworzące koalicje przez pierwsze sześć miesięcy funkcjonowania nowego systemu nie mogły się porozumieć w sprawie stworzenia programu działania rządu. Jednym z celów implementacji proporcjonalnego systemu rządów było wprowadzenie nowej formy uprawiania polityki jako części procesu dewolucji: bardziej kompleksowej, opartej na kompromisie a nie na konfrontacji, która jest cechą uprawiania polityki w Westminster⁹. Pomimo, że partie nadal przedstawiają się jako rywalizujące ze sobą, to jednak wydają się stosować inny styl polityki. Może to być wynikiem braku jednej partii dominującej, nieobecne są także triumfalizm, jaki charakteryzował rządy Partii Konserwatywnej z Margaret Thatcher na czele, czy arogancja rządów administracji Tony’ego Blaira.

Asymetryczność procesu dewolucji sprawia ponadto, że istnieją fundamentalne różnice pomiędzy rozwiązaniami zastosowanymi w poszczególnych regionach. Propozycje dla Szkocji i Irlandii Północnej są do pewnego stopnia podobne, aczkolwiek nie jest to podobieństwo zupełne. Obie administracje mają utworzone organy prawodawcze i organy wykonawcze odpowiedzialne przed tymi organami prawodawczymi. Zarówno Parlament Szkocki, jak i Zgromadzenie Irlandii Północnej mają dość szeroki zakres kompetencji, który obejmuje kwestie niezarezerwowane dla administracji w Londynie, ale i tu występują pewne różnice¹⁰. Dla przykładu, kwestie dotyczące bezpieczeństwa

[8] Szerzej w: J. Osmond, *Welsh Politics in the New Millenium*, Institute of Welsh Affairs, 1999.

[9] A.H. Birch, *The British System of Government*, London 1986, s. 145.

[10] H.T. Dickinson, M. Lynch, *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*, East Linton 2000, s. 98.

wewnętrznego, prawa karnego i wymiaru sprawiedliwości należą do kompetencji Parlamentu Szkockiego, ale już nie Zgromadzenia Irlandii Północnej.

W przypadku Irlandii Północnej istnieje także rozróżnienie pomiędzy sprawami należącymi do dziedzin zastrzeżonych (reserved) i wyłączonych (excepted). Zgromadzenie Irlandii Północnej może stanowić prawo dotyczące dziedzin zastrzeżonych, o ile zaaprobuje to sekretarz stanu ds. Irlandii Północnej (Parlament Szkocki takiej kompetencji nie posiada). Kolejnymi różnicami w tym regionie są: połączenie urzędu pierwszego ministra i jego zastępcy, powoływanie ministrów rządu w systemie proporcjonalnym z użyciem formuły d'Hondta, brak kolegialnej odpowiedzialności rządu. Jest to oczywiście wynik specyficznej sytuacji tego regionu i ustaleń zapisanych w Porozumieniu Wielkiego Piątku.

System zastosowany w Walii jest także odmienny. Narodowe Zgromadzenie Walijskie ma kompetencje do uchwalania prawodawstwa delegowanego, co jest zdeterminowane poprzez ustawy wydawane przez Parlament Brytyjski. Ponadto Zgromadzenie Walijskie jest jednym organem sprawującym jednocześnie funkcje prawodawcze i wykonawcze.

Pomimo że poszczególne systemy różnią się od siebie, to jednakże istnieje pewien wspólny mianownik. Po pierwsze Parlament Zjednoczonego Królestwa zachował kompetencję do stanowienia prawa w Wielkiej Brytanii, bez względu na to czy dotyczy to dziedzin przekazanych czy też nie. Po drugie kluczowe dziedziny, takie jak: obrona narodowa, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo państwa, polityka makroekonomiczna, polityka konkurencji, rynek pracy pozostają w wyłącznej kompetencji władz w Londynie. Praktycznie także kwestie związane z opieką społeczną pozostają w jurysdykcji Parlamentu Brytyjskiego (aczkolwiek formalnie zostały przekazane władzom Irlandii Północnej). Ponadto w kompetencji administracji ogólnobrytyjskiej pozostają rozwiązania dotyczące finansowania dewolucji (wspomniana formuła Barnetta) oraz służba cywilna. Zwierzchność parlamentu i rządu brytyjskiego umacnia obowiązek administracji regionalnych do funkcjonowania w zgodzie

z prawem Unii Europejskiej, Europejską Kartą Praw Człowieka i zobowiązaniami międzynarodowymi Wielkiej Brytanii.

II. Zasady współpracy organów władzy Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz rządu i parlamentu brytyjskiego

Naturalną konsekwencją procesu dewolucji jest ukształtowanie się wzajemnych relacji między organami nowo powstałych administracji oraz między tymi organami a administracją centralną w Londynie. Konieczne było wprowadzenie formuły współpracy pomiędzy rządami dewolucyjnymi a rządem centralnym¹¹. Podczas projektowania tej wielkiej zmiany systemu kwestię tę pozostawiono w dużej części samej sobie, być może ze względu na fakt, że sam proces dewolucji był bardzo kontrowersyjny i wymagał wielkiego wysiłku rządu Partii Pracy. Tak więc rozwój nowych mechanizmów współpracy struktur rządowych był procesem stopniowym, koordynowanym przez Kancelarię Premiera Wielkiej Brytanii¹². Początkowo Sekretariat działał, raczej odpowiadając na potrzeby ministrów brytyjskich w zakresie organizacji spotkań międzyrządowych, by w efekcie doprowadzić do wytworzenia centralnego mechanizmu stosunków międzyrządowych¹³.

Asymetryczność i zróżnicowanie procesu dewolucji powoduje, że granica pomiędzy dziedzinami przekazanymi a zastrzeżonymi jest często bardzo płynna. Ponadto, niejednokrotnie wiele działań czy inicjatyw politycznych wymaga wzajemnych kontaktów na różnym szczeblu. Czasami potrzebne jest dosłownie wspólne działanie, ale zawsze

[11] N. Burrows, *Devolution*, London 2000, s. 80.

[12] Dokładniej, rozwój nowych mechanizmów współpracy struktur rządowych był koordynowany przez działający w strukturze Kancelarii Premiera kilkunastoosobowy Sekretariat Konstytucyjny.

[13] R. Cornes, *Intergovernmental Relations in a devolved UK: Making Devolution Work in Constitutional Features: a History of the next Ten Years*, Oxford 1999, s. 151.

istnieje potrzeba, by poszczególne administracje były poinformowane o działaniach pozostałych.

Stosunki międzyrządowe w Wielkiej Brytanii nie są uregulowane ustawowo¹⁴. Funkcjonują one na podstawie porozumień międzyrządowych, z których najważniejsze są Memorandum Zrozumienia (Memorandum of Understanding) i Porozumienia Dodatkowe, których status prawny nie jest do końca jasny. Ustawy dewolucyjne dla poszczególnych regionów stworzyły szereg nowych instytucji i przyznały im określone kompetencje, ale nie precyzowały, jak będą one ze sobą współfunkcjonowały. Obecny kształt stosunków międzyrządowych w Wielkiej Brytanii oparty jest na następujących dokumentach:

- a) Memorandum Zrozumienia (Memorandum of Understanding) oraz Porozumienia Dodatkowe (Supplementary Agreements) pomiędzy rządem Wielkiej Brytanii, a trzema administracjami regionalnymi;
- b) Konkordaty bilateralne pomiędzy poszczególnymi ministerstwami brytyjskimi i ich odpowiednikami w regionie¹⁵;
- c) Ustalenia dotyczące spotkań ministrów brytyjskich z przedstawicielami administracji regionalnych w ramach Ministerialnej Komisji Wspólnej.

Wspomniane powyżej dokumenty wyznaczają tylko ogólny model wzajemnych stosunków między administracjami. Są daleko mniej formalne niż rozwiązania np. w Hiszpanii czy Kanadzie. Jest to chyba specyfiką brytyjskiej tradycji konstytucyjnej, że duża liczba kontaktów

[14] Więcej na ten temat w: A. Gamble, *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*, London 1981.

[15] Konkordaty bilateralne określają zasady współpracy pomiędzy poszczególnym ministerstwem brytyjskim a organem w regionie, który ma te same kompetencje co ministerstwo brytyjskie (np. ochrona zdrowia, rolnictwo) lub też gdy są to różne organy, ale ich kompetencje się uzupełniają (np. brytyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Zgromadzenie Walijskie albo Ministerstwo Obrony i Rząd Szkocki). Sieć konkordatów obejmuje większość ministerstw Wielkiej Brytanii, na zadania których wpływ miała dewolucja, aczkolwiek nie wszystkie (tyczy się to szczególnie Irlandii Północnej).

realizowana jest w sposób nieformalny często przez telefon czy pocztę elektroniczną. Taki system może funkcjonować tylko przy założeniu dobrej woli wszystkich zainteresowanych stron¹⁶. Jak do tej pory większość kontaktów miała charakter bilateralny tzn. pomiędzy przedstawicielami rządu brytyjskiego i przedstawicielami poszczególnych rządów regionalnych.

Pełny tytuł najważniejszego dokumentu brzmi „Dewolucja. Memorandum zrozumienia i dodatkowe porozumienia pomiędzy Rządem Wielkiej Brytanii, Ministrami Szkockimi, Gabinetem Narodowego Zgromadzenia Walii i Komitetem Wykonawczym Irlandii Północnej przedstawiony Parlamentowi przez Zastępcę Premiera na polecenie Jej Królewskiej Mości”¹⁷.

Dokument zawiera właściwe Memorandum Zrozumienia oraz porozumienia dodatkowe: Porozumienie w sprawie Wspólnej Komisji Ministerialnej (The Joint Ministerial Committee), Konkordat w sprawie koordynacji kwestii związanych z Unią Europejską (Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues), Konkordat w sprawie pomocy finansowej dla przedsiębiorstw (Concordat on Financial Assistance to Industry), Konkordat w sprawie stosunków międzynarodowych (Concordat on International Relations), Konkordat w sprawie statystyk (Concordat on Statistics). Przy omawianiu konkordatów należy ponadto zaznaczyć dwie kwestie. Po pierwsze, konkordaty zawierane są oddzielnie z każdą administracją regionalną. Po drugie, to, że wymienione wyżej konkordaty znalazły się w przedmiotowym dokumencie, nie wyklucza zawierania innych umów¹⁸.

[16] Por. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999.

[17] *Devolution Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee presented to Parliament by the Deputy Prime Minister by Command of Her Majesty*, Cm 5240, London 2001.

[18] J. Bradbury, J. Mawson, *British Regionalism and Devolution: The Challenges of State Reform and European Integration*, Bristol 1997, s. 71.

Omawiane Memorandum składa się z serii porozumień określających zasady wzajemnych stosunków pomiędzy rządem Zjednoczonego Królestwa a administracjami regionalnymi w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Jak wynika z jego postanowień¹⁹, uzgodnienia te nie mają mocy obowiązującej, są raczej deklaracją i intencją polityczną w zakresie wzajemnych stosunków.

Głównym porozumieniem jest właściwe Memorandum Zrozumienia, którego przepisy konstytuują Wspólną Komisję Ministerialną – główne forum wzajemnych stosunków. Zasadzie działania tego organizmu poświęcone jest oddzielne porozumienie. Cztery konkordaty dotyczą kompetencji i zobowiązań administracji regionalnych w zakresie spraw europejskich, pomocy finansowej dla przedsiębiorstw, stosunków międzynarodowych oraz prac statystycznych. Jak zaznaczono, poszczególne ministerstwa rządu brytyjskiego podpisały i opublikowały konkordaty ze swoimi odpowiednikami w rządach regionalnych.

W rządzie brytyjskim osobą odpowiedzialną za Memorandum Zrozumienia i Wspólną Radę Ministerialną jest Wicepremier w ramach swoich kompetencji jako Przewodniczący Rządowego Komitetu ds. Narodów i Regionów. Ministrowi Spraw Zagranicznych podlegają konkordat regulujący kwestie europejskie i konkordat dotyczący stosunków międzynarodowych. Minister Skarbu jest odpowiedzialny za konkordat dotyczący pomocy dla przedsiębiorstw, a Minister Gospodarki – za konkordat w sprawie statystyki.

Jak wspomniano Memorandum określa zasady regulujące wzajemne stosunki pomiędzy rządem brytyjskim a administracjami regionalnymi. Rząd Zjednoczonego Królestwa reprezentuje interesy brytyjskie w kwestiach, które nie zostały przekazane Szkocji, Walii czy Irlandii Północnej. Głos administracji regionalnych w tych kwestiach jest

^[19] „Dewolucja. Memorandum zrozumienia i dodatkowe porozumienia pomiędzy Rządem Wielkiej Brytanii, Ministrami Szkockimi, Gabinetem Narodowego Zgromadzenia Walii i Komitetem Wykonawczym Irlandii Północnej przedstawiony Parlamentowi przez Zastępcę Premiera na polecenie Jej Królewskiej Mości”, s. 4.

reprezentowany przez Sekretarzy Stanu dla poszczególnych regionów, którzy są dbają o to, żeby opinie regionów były właściwie rozpatrywane i reprezentowane. Memorandum nie ma mocy obowiązującej, nie tworzy zobowiązań prawnych pomiędzy stronami, obowiązuje honorowo. Memorandum nie wyklucza ani nie zaprzecza postanowieniom Porozumienia z Belfastu²⁰. Memorandum Zrozumienia wymienia cztery zasady współpracy pomiędzy administracjami:

Pierwszą zasadą jest wzajemna komunikacja i konsultacja. Wszystkie cztery administracje zobowiązują się do przestrzegania zasady dobrej wzajemnej komunikacji, zwłaszcza wtedy, gdy prace jednego rządu mogą mieć wpływ na prace innego. Głównym celem jest, by nie ograniczać jakiegokolwiek z administracji w jej działaniu, ale właściwie reprezentować wzajemne interesy. Przechodząc do kwestii bardziej szczegółowych, zainteresowane strony postanowiły: informować się wzajemnie o własnych poczynaniach, możliwie przed przedostaniem się informacji do opinii publicznej, brać pod uwagę wzajemne opinie i stanowiska, gdzie będzie to wskazane, stworzyć możliwości wypracowywania wspólnego stanowiska i rozwiązywania spraw, które dotyczą więcej niż jednej administracji.

Drugą zasadą jest współpraca. Wszystkie cztery administracje zobowiązały się do wspólnej pracy przy sprawach pozostających w zakresie zainteresowania wszystkich. Uznały także, że możliwe będzie podejmowanie działań jednej administracji w imieniu innej, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. Ponieważ wiele organów w Wielkiej Brytanii realizuje zadania, które swym zakresem obejmują dziedziny przekazane jak i nieprzekazane, sygnatariusze Memorandum zobowiązali się do zapewnienia, że funkcjonowanie tych organów pozostanie niezakłócone.

Trzecią zasadą jest wymiana informacji, danych statystycznych i wyników badań naukowych. W celu skuteczności działania każdej z administracji, zapewnią one sobie wzajemnie możliwie pełny dostęp

^[20] A. Morgan, *The Belfast Agreement: A Practical Legal Analysis*, London 2001, s. 34.

do informacji o charakterze technicznym, naukowym, statystycznym i dotyczącym badań naukowych. Oczywiście powyższe ustalenie może podlegać ograniczeniu ze względu na poufność informacji lub ochronę danych. Kwestie wymiany danych statystycznych są uregulowane w jednym z wymienionych wyżej konkordatów.

Ostatnia zasada dotyczy poufności przekazywanych informacji. Każda z administracji zobowiązała się, że przekazywane i otrzymywane informacje będą odpowiednio chronione przed przedostaniem się do podmiotów niezainteresowanych. Ustalono następujące reguły wymiany informacji:

- strona przekazująca informacje jest stroną, która może określić zakres ograniczeń w wykorzystywaniu i rozpowszechnianiu tych informacji,
- strona otrzymująca informację będzie postępowała w sposób określony przez stronę przekazującą,
- ujawnianie informacji będzie odbywało się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności z Kodeksem postępowania w zakresie dostępu do informacji rządowych (Code of Practice on Access to Government Information),
- przekazywanie niektórych informacji lub ich otrzymywanie przez pewne kategorie osób może być ograniczone na podstawie przepisów prawa.

W zakresie kompetencji wynikających z dewolucji, Memorandum stanowi, że Parlament Zjednoczonego Królestwa zachowuje pełną suwerenność w kwestii stanowienia prawa, aczkolwiek rząd brytyjski będzie działał w taki sposób, jakby normalnie Parlament Brytyjski nie stanowił prawa w zakresie objętym dewolucją. Przyjęcie takiej fikcji prawnej pozwala sprawnie działać nowo powołanym ciałom ustawodawczym a jednocześnie nie pozbawia rządu i Parlamentu żadnych z ich dotychczasowych kompetencji.

Parlament Brytyjski zatrzymuje także prawo do nieograniczonej debaty i zapytań w kwestiach należących do dziedzin przekazanych, jednakże rząd brytyjski będzie „napominał” Parlament, że w pierwszym

rzędzie odpowiedzialnymi za te obszary są parlamenty regionalne. Podobne rozwiązanie zastosowano w stosunku do zgromadzeń regionalnych, które mogą debatować na temat spraw nieprzekazanych, jednakże zgodnie z zapisami Memorandum będą instruowane przez swoje rządy, że głównym odpowiedzialnym za te kwestie jest Parlament Brytyjski. Podobne zasady obowiązują w stosunku do innych aspektów działań poszczególnych administracji.

Jeżeli chodzi o kwestie dotyczące polityki zagranicznej i stosunków z Unią Europejską to, z formalno-prawnego punktu widzenia, dziedziny te pozostają wyłączną kompetencją rządu i parlamentu brytyjskiego. Jednakże rząd brytyjski jest świadomy faktu, że w interesie administracji regionalnych leży udział w formułowaniu polityki brytyjskiej w zakresie stosunków międzynarodowych i stosunków z Unią Europejską, szczególnie w kwestiach, co do których mają kompetencje²¹. Sprawom tym poświęcony jest odpowiedni konkordat. Zgodnie z nim rząd brytyjski włączy administracje regionalne w stopniu największym jak tylko możliwe w proces formułowania stanowiska brytyjskiego w zakresie kwestii międzynarodowych i związanych z UE, które dotyczą dziedzin przekazanych. Administracje regionalne są odpowiedzialne za implementację zobowiązań międzynarodowych, w tym wynikających z członkostwa w UE oraz Europejskiej Karty Praw Człowieka. Ministrowie brytyjscy mają prawo interwencji w celu zapewnienia wdrożenia tych zobowiązań. Administracje regionalne mogą wystąpić z wnioskiem do rządu brytyjskiego o zawarcie w ustawodawstwie brytyjskim ich zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Administracje regionalne są bezpośrednio odpowiedzialne przed sądami krajowymi (podobnie jak rząd Wielkiej Brytanii) za implementację prawa UE²².

^[21] Por. K. Robbins, *Britain and Europe...*, dz. cyt.

^[22] Aczkolwiek, zgodnie z interpretacją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, za implementację prawa UE odpowiada państwo członkowskie i nie może ono „przerzucić” tej odpowiedzialności na jednostki terytorialne. Tak więc opisywane rozwiązania dotyczą tylko wewnętrznego podziału kompetencji.

Wszystkie strony zgodziły się, że ewentualne kary finansowe nałożone na Wielką Brytanię będą ponoszone przez tę administrację regionalną, która będzie odpowiedzialna za niewykonanie zobowiązań czy brak wdrożenia prawa UE.

Jeżeli chodzi o wzajemny podział kompetencji, rząd Zjednoczonego Królestwa reprezentuje interesy brytyjskie w zakresie tych spraw, które nie zostały przekazane administracjom regionalnym. W rządzie brytyjskim interesy regionów w tych dziedzinach są reprezentowane przez sekretarzy stanu odpowiednio ds. Szkocji, Walii i Irlandii Północnej.

W celu pełnego omówienia wzajemnych stosunków międzyrządowych, konieczne jest przedstawienie powołanej w Memorandum Wspólnej Komisji Ministerialnej oraz roli sekretarzy stanu ds. Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w rządzie brytyjskim.

Według Memorandum współpraca między administracjami powinna odbywać się głównie w formie kontaktów bilateralnych i multilateralnych. Niemniej potrzebna jest instytucjonalna koordynacja tych działań. Temu właśnie celowi temu służyć ma Wspólna Komisja Ministerialna (Joint Ministerial Committee). Instytucja Wspólnej Komisji Ministerialnej nie była wspomniana w Białych Księgach, wydanych w roku 1997, dotyczących dewolucji w Walii i Szkocji. Jej utworzenie zostało wprowadzone do przepisów Ustawy szkockiej podczas prac Izby Lordów. Z biegiem czasu wspólna Komisja stała się centralnym organem międzyrządowych relacji. Jest przedmiotem Porozumienia Dodatkowego (Supplementary Agreement) do pierwszego Memorandum Zrozumienia (Memorandum of Understanding) pomiędzy rządem brytyjskim a administracjami regionalnymi, wydane w październiku 1999 roku. Zgodnie z Porozumieniem Wspólna Komisja jest organem koordynującym mechanizm oparty na nieformalnych kontaktach pomiędzy urzędnikami, odpowiednimi departamentami, w zależności od zaistniałych potrzeb. Do zadań Wspólnej Komisji Ministerialnej należy: rozpatrywanie kwestii należących do dziedzin zastrzeżonych, które mają wpływ na dziedziny przekazane i vice versa, rozważanie kwestii

wspólnych dla wszystkich dziedzin przekazanych, analiza systemu wzajemnych stosunków, rozpatrywanie sporów pomiędzy administracjami²³.

Prace Komisji mogą przybierać formę obrad plenarnych lub posiedzeń przedmiotowych. Obrady plenarne odbywają się co najmniej raz do roku. Uczestniczą w nich Premier Rządu Brytyjskiego (lub jego reprezentant) jako przewodniczący, Wicepremier, Pierwszy Minister rządu szkockiego i jeden z ministrów tego rządu, Pierwszy Sekretarz (Minister) Walii oraz jeszcze jeden członek Gabinetu Walii, Pierwszy Minister Rządu Irlandii Północnej oraz Sekretarze Stanu dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Z kolei posiedzenia przedmiotowe odbywają się z udziałem odpowiednich ministrów, np. ministrów rolnictwa rządów regionalnych i rządu brytyjskiego. Bez względu na miejsce, posiedzeniom przedmiotowym przewodniczy właściwy minister rządu brytyjskiego. Spotkania te odbywają się na prośbę rządu brytyjskiego lub któregoś z rządów powstałych w wyniku dewolucji. Sekretariat Wspólnej Komisji Ministerialnej stanowią pracownicy Kancelarii Premiera i urzędnicy administracji regionalnych w stolicach poszczególnych regionów. Posiedzenia Wspólnej Komisji Ministerialnej nazwać można czubkiem góry lodowej w zakresie kontaktów międzyrządowych. Z analizy dotychczas odbytych posiedzeń sektorowych wynika, że częstotliwość spotkań była odwrotnie proporcjonalna do wielkości przekazanych kompetencji w danym sektorze. Np. w zakresie ochrony zdrowia (dziedziny przekazanej wszystkim trzem administracjom) do końca 2002 roku spotkania miały miejsce tylko raz do roku. Ministrowie edukacji czy środowiska wcale się nie spotykali na forum Wspólnej Komisji Ministerialnej. Kolejnym problemem, jaki się pojawił, jest brak formalnych kryteriów, które pozwalałyby stwierdzić, że dane spotkanie jest spotkaniem w ramach Komisji czy też nie.

Aby w pełni przedstawić naturę stosunków polityczno-administracyjnych w Wielkiej Brytanii po dewolucji, konieczne jest zwrócenie

^[23] R. Hazell, *Intergovernmental Relations: Whitehall Rules OK?* [w:] *The State and the Nations, The First Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 151.

uwagi także na mechanizmy współpracy wynikające z postanowień Porozumienia Wielkiego Piątku. Na ich podstawie powstała Konferencja Ministerialna Północ/Południe, której posiedzenia odbywają się zarówno w formie plenarnej, jak i sektorowej, a w skład której wchodzi ministrowie Rządu Irlandii Północnej oraz Republiki Irlandii. Drugim organem powołanym na podstawie Porozumienia jest Rada Brytyjsko-Irlandzka. Wydaje się, że w pierwszych latach dewolucji Konferencja Ministerialna funkcjonowała lepiej niż Rada Brytyjsko-Irlandzka. Paradoksalnie przyczyną tego było m.in. zawieszenie dewolucji w Irlandii Północnej i kłopoty z wdrażaniem procesu pokojowego, które to czynniki spowodowały, że Konferencja stała się bardzo aktywna w drugiej połowie roku 2001 i w ciągu roku 2002. Ponadto wynika to z bardziej symbolicznego charakteru Rady Brytyjsko-Irlandzkiej i faktu, że Konferencja posiada własny Sekretariat, który zapewnia ciągłość jej działania i nadaje impet jej pracom. Generalnie rzecz biorąc, obie instytucje przyczyniły się do polepszenia stosunków na wyspie.

Między poszczególnymi administracjami może oczywiście dojść do sporów kompetencyjnych. Istnieją trzy mechanizmy pozwalające na rozstrzygnięcie sporów między administracjami. Pierwszym z nich jest forum Wspólnej Komisji Ministerialnej, na posiedzeniach której rozwiązywane są spory natury politycznej. Drugim mechanizmem są sądy (a w ostateczności Komitet Sądowy Tajnej Rady), które są miejscem do rozwiązywania prawnych sporów w zakresie uprawnień dewolucyjnych, a w zasadzie ich przekroczenia przez organy administracji. Z kolei Sekretarz Stanu ds. Skarbu w rządzie brytyjskim oraz Rada Ministrów rozstrzyga sporne kwestie natury finansowej.

Dla wyjaśnienia całej subtelności wzajemnych stosunków niech posłuży przykład wzajemnej współpracy przy okazji epidemii choroby wściekłych krów, która wybuchła w 2001 roku. Rolnictwo jest tym obszarem, który należy do sfery dziedzin przekazanych. Jednakże już kwestie związane ze zdrowiem zwierząt należą zarówno do dziedzin przekazanych, jak i zastrzeżonych. Pierwsze na epidemię zareagowało brytyjskie ministerstwo rolnictwa, rybołówstwa i żywności. W Szkocji

problem ten był rozwiązywany przez Rząd Szkocki. W Walii sytuacja była bardziej skomplikowana, ponieważ o ile do pracy w Zgromadzeniu Walijskim (które postrzegane było jako odpowiedzialne za działania w sprawie kryzysu) zostali przeniesieni urzędnicy zajmujący się zdrowiem zwierząt, to Zgromadzenie nie miało prawnych kompetencji potrzebnych do skutecznego rozwiązania kryzysu. Optymalnym rozwiązaniem dla Zgromadzenia okazało się działanie na podstawie artykułu 41 Ustawy o Rządzie Walii. W praktyce to Zgromadzenie rozwiązywało zaistniały w Walii kryzys, jednakże większość kluczowych decyzji była podejmowana przez brytyjskiego ministra ds. rolnictwa. Podobna sytuacja nie wystąpiła w przypadku Szkocji, ponieważ wszelkie potrzebne kompetencje zostały wcześniej przekazane w ręce Parlamentu i Rządu Szkockiego. W rzeczywistości jednakże dużo zależało od Głównego Lekarza Weterynarii (Chief Veterinary Officer) w brytyjskim ministerstwie rolnictwa (wtedy był nim Jim Scudamore), który przyznał dość dużą autonomię Regionalnym Lekarzom Weterynarii (Assistant Chief Veterinary Officers) w rozwiązywaniu kryzysów lokalnych. W Irlandii Północnej sprawa przedstawiała się nieco inaczej ze względu na fakt, że jej gospodarka oparta jest w większym stopniu na rolnictwie niż gospodarka Walii i Szkocji oraz dlatego, że, nie mając lądowej granicy z żadnym innym regionem Wielkiej Brytanii, posiada ją z Republiką Irlandii. Dość autonomiczne działania władz regionu wywołały konsternację w brytyjskim ministerstwie rolnictwa, okazały się jednakże skuteczne. Kryzys związany z epidemią choroby wściekłych krów stworzył, co ważne jest dla tej pracy, praktyczny wzór systemu współpracy międzyrządowej. Oparty był on na stałym kontakcie telefonicznym, oddelegowaniu urzędników Rządu Szkockiego i Zgromadzenia Walijskiego do pracy w Londynie, udział przedstawicieli wszystkich administracji regionalnych w specjalnie powołanej grupie roboczej COBRA (Cabinet Office Briefing Room A). Działalność tej grupy dość znacznie przyczyniła się do rozwoju współpracy (bezpośrednio w Londynie w spotkaniach grupy uczestniczyli przedstawiciele Szkocji i Walii, Irlandia Północna partycypowała poprzez Urząd Sekretarza Stanu

ds. Irlandii Północnej). Oczywiście pojawiały się napięcia między instytucjami, chociażby wtedy, gdy Szkotom nie udało się doprowadzić do zniesienia ustanowionego przez Komisję Europejską zakazu eksportu wołowiny z jej terytorium, mimo że choroba na jej terytorium już nie występowała, ale występowała jeszcze w Anglii, a w tym samym czasie udało się to Irlandii Północnej. Wydaje się, że to właśnie wspólna determinacja urzędników wszystkich zainteresowanych stron doprowadziła do pomyślnego zażegnania kryzysu. Przyczyniła się ku temu w szczególności umiejętność wypracowywania wspólnych rozwiązań i działań. Trudne są do wyobrażenia skutki sytuacji, formalnie jak najbardziej możliwej, kiedy doszłoby do fundamentalnej różnicy zdań w kwestii sposobu rozwiązania kryzysu w poszczególnych regionach. Podsumowując, podany przykład pokazuje, że pomyślne rozwiązanie zostało wypracowane nie dzięki istnieniu formalnych procedur stosunków międzyrządowych, a raczej pomimo ich, dzięki nieformalnym sposobom działania. Oczywiście w przyszłości konieczne będzie skonstruowanie bardziej formalnych mechanizmów współpracy, takich jak np. Wspólna Komisja ministerialna, ze względu na dynamiczny układ sceny politycznej (obecnie zarówno w Parlamencie Brytyjskim, jak i w zgromadzeniach regionalnych większość posiadają lub współrządzą przedstawiciele Partii Pracy), czy też rozwój dewolucji samej w sobie i odmienność realizowanych przez administracje regionalne polityk.

III. Wpływ dewolucji na system organów centralnych w Londynie

W literaturze brytyjskiej spotykany jest pogląd, że proces dewolucji miał niewielki wpływ na system i działalność centralnych organów władzy w Londynie.²⁴ Warto przybliżyć to zagadnienie.

^[24] A. Trench, *Introduction: Has Devolution Made a Difference* [w:] *Has Devolution Made a Difference?...*, dz. cyt., s. 4.

Na wstępie warto po raz kolejny podkreślić, że proces dewolucji w żaden sposób nie naruszył podstawy konstytucji brytyjskiej – zasady suwerenności parlamentu. Wszystkie nowo powołane przedstawicielstwa są podległe wobec Parlamentu Brytyjskiego²⁵, co wyraźnie zostało podkreślone przez rząd brytyjski już w Białej Księdze dotyczącej Szkocji: „Parlament Wielkiej Brytanii jest i będzie suwerenny we wszystkich sprawach, ale jako część rządowego sposobu modernizacji konstytucji brytyjskiej, parlament w Westminster wybierze wykonywanie swojej suwerennej roli poprzez przekazanie uprawnień prawodawczych Parlamentowi Szkockiemu, nie umniejszając przez to w żaden sposób swoich własnych kompetencji”²⁶.

Ponadto przepisy ugruntowujące supremację Westminsteru znajdują się w treści ustaw dewolucyjnych²⁷ i Memorandum Zrozumienia, którego artykuł 13 brzmi: „Parlament Zjednoczonego Królestwa zachowuje prawo do stanowienia prawa w każdej sprawie, przekazanej lub nieprzekazanej. Całkowicie do Parlamentu należy decyzja o zakresie wykorzystywania tego uprawnienia. Jednakże, rząd brytyjski będzie działał w taki sposób, jakby Parlament Brytyjski nie stanowił prawa w zakresie dziedzin przekazanych za wyjątkiem kwestii objętych porozumieniem z prawodawczym organem regionalnym. Administracje regionalne są odpowiedzialne za poszukiwanie takiego porozumienia²⁸, jeżeli będzie to wynikało z określonego podejścia rządu brytyjskiego”²⁹.

[25] C. Pilkington, *Devolution in Britain today*, Manchester 2002, s. 89.

[26] *White Paper, Scotland's Parliament*, Cm 3658, London 1997, Rozdział 4.2 (tłumaczenie autora).

[27] Art. 27, ust. 7 Ustawy szkockiej oraz Art. 5, ust. 6 Ustawy o Irlandii Północnej. W przypadku Walii kwestia suwerenności Parlamentu Brytyjskiego jest oczywista, ponieważ, w przeciwieństwie do rozwiązań w Szkocji i Irlandii Północnej, Zgromadzenie Walijskie nie ma prawa uchwalania ustaw.

[28] Patrz niżej o procedurze Sewela.

[29] *Devolution Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee presented to Parliament by the Deputy Prime Minister by Command of Her Majesty*, Cm 5240, London 2001

Wydaje się, że potwierdzeniem nienaruszenia zasady suwerenności jest fakt, że ustawy dewolucyjne nie są w jakiś szczególny sposób „wyróżnione” w brytyjskim systemie prawa stanowionego, Parlament Brytyjski może je dowolnie zmieniać czy nawet znieść, jak w przypadku każdej innej uchwalonej przez siebie ustawy³⁰. Potwierdzeniem powyższego niech będzie fakt zawieszenia obowiązywania ustawy dewolucyjnej w Irlandii Północnej. Dla porządku należy jednak dodać, że zdaniem V. Bogdanora kwestia odwracalności procesu dewolucji możliwa jest tylko z formalno-prawnego punktu widzenia. Jego zdaniem w rzeczywistości ewentualne zniesienie wprowadzonych zmian w przyszłości nie będzie zależało od decyzji Westminsteru, a bardziej od poziomu politycznego poparcia dla rozwiązań dewolucyjnych wśród mieszkańców poszczególnych krajów. W praktyce stanie się to bardzo trudne, bo o ile możliwy jest w przyszłości poważny konflikt pomiędzy Parlamentem Brytyjskim a np. Parlamentem Szkockim, to jedność mieszkańców Szkocji w kwestii zniesienia ich organu przedstawicielskiego jest raczej niewyobrażalna³¹.

Przy omawianiu wpływu dewolucji na zasadę suwerenności należy poruszyć kwestię procedury Sewela (Sewel motion – nazwa pochodzi od jej inicjatora, Lorda Sewela) w Parlamencie Szkockim. Jeżeli akt prawny Parlamentu Brytyjskiego dotyczy kompetencji przekazanych Szkocji, zastosowanie może mieć procedura Sewela. Jest to procedura stosowana w Szkockim Parlamencie wówczas, gdy ustawodawstwo Parlamentu Brytyjskiego (który przecież zachował prawo do wydawania prawa we wszystkich dziedzinach) obejmuje dziedziny przekazane, tzn. takie, które leżą w kompetencji Parlamentu Szkockiego³².

Procedura Sewela jest swojego rodzaju konwenansem konstytucyjnym, według którego Parlament Brytyjski nie będzie stanowił prawa dotyczącego dziedzin przekazanych do kompetencji Parlamentu

[30] Więcej na ten temat w: O. Hood Phillips, P. Jackson, P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, London 2001.

[31] V. Bogdanor, *Devolution: Decentralisation...*, dz. cyt., s. 185.

[32] Por. J. Dungey, I. Newman, *The Democratic Region*, London 2000.

Szkockiego, chyba że zostanie do niego skierowana prośba właśnie przez Parlament Szkocki.

Procedura ta jest środkiem do osiągnięcia porozumienia w zakresie praktycznego zachowania zasady suwerenności Parlamentu Brytyjskiego. Mechanizm ten jest wygodny także wtedy, gdy ustawa Parlamentu Brytyjskiego dotyczy spraw niekontrowersyjnych i gdy nie ma przeszkód, by zasięg jej obowiązywania obejmował także Szkocję, pomimo że zakres spraw dotyczy dziedzin przekazanych. Należy jednakże zauważyć, że nadmierne wykorzystywanie procedury Sewela może doprowadzić do umniejszenia ważności procesu dewolucji, bo jeżeli na jej podstawie sprawy szkockie zostaną w nadmiernym stopniu przekazywane do rozstrzygnięcia Westminsterowi, to zaprzeczy to idei dewolucji³³.

Do roku 2003 Parlament Szkocki zastosował procedurę Sewela w stosunku do 64 ustaw Parlamentu Brytyjskiego, m.in. Ustawy o adopcji (Adoption and Children Bill), Ustawy o postępowaniu karnym (Proceeds of Crime Bill), Ustawy o bezpieczeństwie i walce z terroryzmem (Anti-terrorism, Crime and Security Bill), Ustawy o reformie służby zdrowia (NHS Reform and Health Care Professions Bill), Ustawy o reformie policji (Police Reform Bill), Ustawy o przedsiębiorczości (Enterprise Bill), Ustawy o najmie samochodów (Private Hire Vehicles Bills).

Jakkolwiek większość zmian instytucjonalnych, które nastąpiły w wyniku procesu dewolucji miała miejsce w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, to jednak system administracji centralnej Wielkiej Brytanii w Londynie musiał zostać dostosowany do nowej sytuacji. W pierwszym roku dewolucji wszystkie nowo powołane organy przedstawicielskie podpisały z administracją centralną Memoranda Porozumienia (Memorandum of Understanding) oraz konkordaty, które zawierały zasady współpracy. Odbyły się także posiedzenia nowo utworzonych instytucji międzyrządowych Wspólnej Komisji Ministerialnej ds. Dewolucji, Brytyjsko-Irlandzkiej Konferencji Międzyrządowej, Rady Brytyjsko-Irlandzkiej i Rady Ministerialnej Północ/Południe.

[33] M. Leeke, Ch. Sear, O. Gay, dz. cyt., s. 14.

W ramach administracji brytyjskiej odpowiedzialność za stosunki międzyrządowe jest dość rozproszona. Z kolei niektóre obszary administracji brytyjskiej nie zostały „dotknięte” przez proces dewolucji. Dla przykładu w Ministerstwie Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich prawie każda komórka organizacyjna ma do czynienia z administracjami regionalnymi. Jednakże głównymi aktorami w administracji brytyjskiej, jeżeli chodzi o stosunki z administracjami regionalnymi, są Sekretarze Stanu (i ich urzędy) odpowiednio ds. Szkocji, Walii, Irlandii Północnej oraz Kancelaria Wicepremiera (Office of the Deputy Prime Minister).

Ważną rolę w systemie dewolucji pełnią osoby Sekretarzy Stanu ds. Szkocji, Walii i Irlandii Północnej zasiadający w rządzie brytyjskim³⁴.

Urzędy Sekretarza Stanu ds. Szkocji, ds. Walii oraz ds. Irlandii Północnej, w ich obecnej formie, zostały utworzone w 1999 roku. Do ich zadań należą kwestie będące w kompetencji rządu brytyjskiego, a dotyczące poszczególnych prowincji. Każdy z wymienionych urzędów ma różne kompetencje w zależności od rozwiązań dewolucyjnych przyjętych dla danego regionu. sekretarze stanu ds. Szkocji i Walii są wspierani przez podsekretarzy stanu w Parlamencie. Do momentu zawieszenia dewolucji w Irlandii Północnej sekretarz stanu dla tego regionu był wspierany przez Ministra Stanu (Minister of State) i podsekretarza stanu w Parlamencie³⁵.

Sekretarze stanu ds. Szkocji i Walii nie są odpowiedzialni przed Parlamentem Brytyjskim za działania organów administracji regionalnej. Nie odpowiadają także za sposób, w jaki organy dewolucyjne wydają publiczne pieniądze. Wydaje się, że ich funkcja coraz bardziej ogranicza się do roli politycznej, zwłaszcza kiedy dewolucja staje się częścią ustroju brytyjskiego.

Pierwszą z funkcji sekretarzy stanu jest rozwiązywanie kwestii dotyczących zarówno administracji brytyjskiej, jak i danej administracji regionalnej. Sekretarze stanu ds. Szkocji i Walii utracili

[34] R. Hazell, *Intergovernmental Relations...*, dz. cyt., s. 152–154.

[35] M. Sandford, *Next Steps for Regional Chambers*, London 2001, s. 162.

w wyniku dewolucji większość kompetencji w zakresie implementacji polityki rządu brytyjskiego. Wyjątkiem są kompetencje w zakresie wyborów w Szkocji, które zachowane zostały w ręku sekretarza stanu ds. Szkocji, oraz kompetencje sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz wprowadzania procesu pokojowego w tym regionie. W innych dziedzinach sekretarze stanu nie mają bezpośredniego wpływu na realizację polityki państwa. Mają oni na nią wpływ wówczas, jeżeli jakaś sprawa nie może być rozwiązana na poziomie kontaktów pomiędzy administracją regionalną a rządem brytyjskim, lub gdy kwestia jest na tyle skomplikowana, że wymaga ekspertyzy sekretarza stanu w zakresie proceduralnych ustaleń dewolucyjnych (a nie w zakresie merytorycznym)³⁶. Trzecią funkcją sekretarzy stanu, obok opisanej powyżej funkcji politycznej i proceduralnej, jest wpływ na legislację tworzoną przez rząd brytyjski w zakresie administracji regionalnych. Jest to szczególnie ważne w przypadku Szkocji i Walii, chociaż ze względu na różny charakter rozwiązań dewolucyjnych rola ta jest inna w każdym przypadku³⁷. Co się tyczy Walii, sekretarz stanu posiada kluczową rolę w tworzeniu prawodawstwa dotyczącego funkcji Zgromadzenia Walijskiego, włączając w to selekcje projektów rządowych do rozpatrzenia podczas poszczególnych sesji Parlamentu Brytyjskiego. Ponadto sekretarz stanu ma prawo zasiadać w Narodowym Zgromadzeniu Walijskim (jest to obecność raczej formalna i nie ma praktycznego znaczenia dla prac Zgromadzenia) i jest odpowiedzialny za przedstawienie Zgromadzeniu Przemówienia Królowej w każdym kolejnym roku. W przypadku Szkocji, sekretarz stanu określa czy dany projekt, mający być przedmiotem prac Parlamentu Szkockiego, leży w jego kompetencji.

Kolejna rola sekretarza stanu, przynajmniej w wypadku Szkocji i Irlandii Północnej, związana jest z ustawami uchwalanymi przez

^[36] J. Osmond, *Reforming the Lords and Changing Britain*, London 1998, s. 103.

^[37] J. Woollam, *Devolution and the New Legislative Bodies in the UK (since 1997)*, Aberystwyth 2000, s. 142.

odpowiednio Parlament Szkocki lub Zgromadzenie Irlandii Północnej. Takie ustawy nie mają mocy obowiązującej, jeżeli ich treść wykracza poza materię kompetencyjną danego zgromadzenia. Główna odpowiedzialność za pozostawanie projektu w ramach uprawnień spoczywa na ministrze będącym wnioskodawcą projektu oraz na marszałku danego zgromadzenia. Jednakże przepisy dewolucyjne przewidują niezyskanie przez dany projekt promulgaty królewskiej, jeżeli zostanie on negatywnie zaopiniowany przez Komisję Sądową Tajnej Rady. Ze skargą do przedmiotowej Komisji mogą wystąpić brytyjscy Urzędnicy Prawa lub właśnie sekretarze stanu dla Szkocji i Irlandii Północnej.

Kolejną rolą dla wszystkich trzech sekretarzy stanu jest ta odnosząca się do funduszy³⁸. Z formalnego punktu widzenia granty finansowe dla administracji regionalnych są wpłacone na rachunki odpowiednich sekretarzy stanu, którzy, po potrąceniu kosztów działania swoich urzędów, przekazują środki na rachunki poszczególnych administracji regionalnych. Sposób taki jest wygodny i zapewnia sprawny rozdział funduszy i kontrolę tego rozdziału przez Parlament Brytyjski. Jednak centralny organ nie do końca sprawuje kontrolę nad wydatkowaniem tych środków, bo ile dany sekretarz stanu jest odpowiedzialny przed Parlamentem Brytyjskim za dysponowanie zasobami publicznymi przez obsługujący go urząd, to już rządy regionalne odpowiadają przed swoimi zgromadzeniami, a co za tym idzie, przed swoim elektoratem. Na poziomie bardziej praktycznym sekretarz stanu ma kluczową rolę w przypadku negocjacji kwestii finansowych, takich jak ogólna wysokość grantu przyznawanego dla danego regionu i ewentualne sumy dodatkowe (tak jak stało się w przypadku Walii, która otrzymała dodatkowe środki ze względu na uzyskanie większych środków finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, gdzie wymagane jest współfinansowanie).

Z dniem 12 czerwca 2003 roku rząd brytyjski dokonał modyfikacji w swojej strukturze organizacyjnej, co wpłynęło na zmianę pozycji

^[38] R. Hazell, *Intergovernmental Relations...*, dz. cyt., s. 155.

sekretarza stanu ds. Szkocji oraz sekretarza stanu ds. Walii. Przestali oni być, jak dotychczas, indywidualnymi i samodzielnymi członkami Gabinetu. Zamiast tego zostali włączeni w strukturę nowo utworzonego Ministerstwa Spraw Konstytucyjnych (Department for Constitutional Affairs). Fakt takiej zmiany i obniżenie rangi obu ministrów wydaje się jeszcze jednym dowodem na to, że proces dewolucji w Walii i Szkocji przebiega pomyślnie. „Umnieszenie” wagi spraw walijskich i szkockich daje wyraz zaufaniu rządu centralnego do powołanych w wyniku dewolucji nowych instytucji w tych krajach. W uzupełnieniu należy zaznaczyć, że powyższa modyfikacja nie dotyczyła sekretarza stanu ds. Irlandii Północnej, ze względu na zawieszenie dewolucji w tym regionie. W efekcie więc pozostaje on nadal samodzielnym ministrem w rządzie brytyjskim.

Oczywiście sekretarze stanu nie są jedynymi ministrami rządu brytyjskiego, którzy przejawiają zainteresowanie kwestiami dewolucji. W strukturze rządu brytyjskiego istnieje Komitet ds. Narodów i Regionów (The Cabinet Ministerial Committee on Nations and Regions), następca Komitetu ds. Polityki Dewolucji (Devolution Policy Committee), któremu przewodniczy wicepremier i który skupia także innych ministrów rządu brytyjskiego, nie tylko sekretarzy stanu. Wraz z wejściem dewolucji z życie zmienił się także sposób koordynacji jej procesu. Początkowo taką rolę odgrywali pracownicy Sekretariatu Konstytucyjnego Kancelarii Premiera (Cabinet Office's Constitution Secretariat), którzy byli ekspertami w zakresie praw człowieka, wolności informacji, reformy Izby Lordów oraz dewolucji. Ze względu na implementację większości założeń rządowego planu reformy konstytucyjnej, a także w wyniku reformy mechanizmu działania administracji rządu brytyjskiego, Sekretariat zakończył działalność w czerwcu 2001 roku. Pracownicy zajmujący się dewolucją zostali przeniesieni do Zespołu ds. Dewolucji i Regionów Angielskich (Devolution and English Regions Team) w Wydziale Polityki Ogólnej (General Policy Division) Kancelarii Wicepremiera (Office of the Deputy Prime Minister). Kolejne zmiany nastąpiły w czerwcu 2002 roku, kiedy to Kancelaria uzyskała

status odrębnego ministerstwa, przejmując kompetencje w zakresie administracji lokalnej, planowania przestrzennego i mieszkalnictwa, wykonywane wcześniej przez Ministerstwo Transportu, Administracji Lokalnej i Regionów (Department for Transport, Local Government and the Regions). Oznacza to, że w rękach Wicepremiera nastąpiło skupienie spraw dotyczących dewolucji w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej i kwestii związanych z autonomią regionów angielskich. Mimo opisanych zmian rola urzędników zajmujących się problemem dewolucji nie została zmieniona i wykonują oni swoje zadania, do których należą: kontrola nad rozwiązaniami dewolucyjnymi, a w szczególności nad konkordatami, zapewnienie spójności działania rządu brytyjskiego w kwestiach dewolucji, utrzymywanie kontaktów z administracjami regionalnymi, zapewnienie obsługi posiedzeń Wspólnej Komisji Ministerialnej i Rady Brytyjsko-Irlandzkiej.

Modyfikacje dokonane w strukturze administracji rządowej mają implikacje dla sposobu rozwiązywania kwestii związanych z dewolucją na forum rządu brytyjskiego. Kiedy istniał Sekretariat Konstytucyjny Kancelarii Premiera oznaczało to, że sprawy dewolucyjne znajdowały się niejako w centrum zainteresowania rządu. Poczynione zmiany sprawiły, że kwestie dewolucyjne nie stanowią już dziedziny zintegrowanej niejako z funkcjami Premiera Wielkiej Brytanii. Ma to symboliczny wydźwięk mówiący o ważności kwestii dewolucyjnych dla rządu brytyjskiego. Praktycznie rzecz biorąc, sprawa ma większe znaczenie, jeżeli Premier ma z nią stały i bezpośredni kontakt³⁹.

Jeżeli chodzi o wpływ dewolucji na Parlament Brytyjski to po pierwsze należy zaznaczyć, że powszechną cechą, zarówno Parlamentu Brytyjskiego, jak i zgromadzeń regionalnych, jest prawie całkowity brak kontroli parlamentarnej nad stosunkami międzyrządowymi. Wynika to z faktu, że za stosunki międzyrządowe jest zwykle odpowiedzialny pierwszy minister i ten zakres obowiązków nie jest wyszczególniony

^[39] House of Lords Constitution Select Committee on the Constitution Session 2001–2002, *Devolution: Inter-institutional relations in the United Kingdom*, First Report, HL Paper 147, London 2002.

z generalnej odpowiedzialności pierwszego ministra przed zgromadzeniem. Ponadto, przynajmniej kiedy mowa jest o Szkocji i Walii, o ile w każdym zgromadzeniu utworzono szereg komisji zajmujących się zagadnieniami merytorycznymi, takimi jak rolnictwo czy transport, to nie utworzono komisji odpowiedzialnej za stosunki międzyrządowe. Trochę inna sytuacja występuje w Irlandii Północnej, gdzie Zgromadzenie posiada w swoich strukturach Komisję Ogólną (Committee of the Centre), której zadaniem jest kontrola działalności Urzędu Premiera i Zastępcy Premiera, w tym ich działalności międzyrządowej. Stąd też w większości przypadków stosunki międzyrządowe podlegają parlamentarnej kontroli, o ile są one częścią obszaru merytorycznego, np. rolnictwa, poprzez występowanie współpracy między rządem regionalnym a rządem brytyjskim w danej kwestii.

W Parlamencie Brytyjskim zauważalny jest brak radykalnych zmian w kwestii rozpatrywania spraw dotyczących Walii, Szkocji i Irlandii Północnej po procesie dewolucji⁴⁰. W Izbie Gmin nadal funkcjonują Komisje Stałe odpowiednio ds. Szkocji, Walii i Irlandii Północnej (The Commons Select Committees on Scottish, Welsh and Northern Irish Affairs). W ramach ich kompetencji znajduje się kontrola działalności odpowiedniego Sekretarza Stanu i jego urzędu. To sprawia, że kontrola stosunków międzyrządowych ma w Parlamencie Brytyjskim charakter bardziej systematyczny niż w zgromadzeniach regionalnych. Ponadto w kompetencji omawianych komisji leży także wpływ działań rządu brytyjskiego na daną dziedzinę przekazaną w drodze dewolucji. Głównym mankamentem tego systemu jest jednakże jego fragmentalizacja. Komisja ds. Szkocji zajmuje się stosunkami między rządem brytyjskim a Szkocją bez uwzględnienia wpływu stosunków np. walijsko-brytyjskich czy szkocko-walijskich. Wielka Komisja Szkocka składa się z 72 posłów wybranych w szkockich okręgach wyborczych. Wielka Komisja Walijska składa się z wszystkich posłów wybranych w okręgach walijskich i dodatkowo z pięciu posłów skierowanych przez

^[40] M. Leeke, Ch. Sear, O. Gay, dz. cyt., s. 33.

Komisję Selekcyjną (Committee of Selection). Wielka Komisja Irlandii Północnej składa się z wszystkich osiemnastu posłów wybranych w okręgach irlandzkich i dodatkowo z dwudziestu pięciu posłów skierowanych przez Komisję Selekcyjną. Każda z tych Komisji zajmuje się kwestiami dotyczącymi poszczególnych regionów, może zadawać pytania członkom rządu brytyjskiego. Projekty ustaw, których materia znajduje się w kompetencji Komisji mogą być do nich kierowane. Wraz z przeprowadzeniem procesu dewolucji, Komisja Proceduralna Izby Gmin (the Procedure Committee of the House of Commons) zarekomendowała zawieszenie działalności Wielkich Komisji, jednakże nie zdecydowano się na ten krok⁴¹. Być może wynika to z nieugruntowanej jeszcze pozycji nowych rozwiązań dewolucyjnych w tradycji konstytucjonalizmu brytyjskiego, lub też stanowi to kolejną gwarancję suwerenności Parlamentu Brytyjskiego, który poprzez zachowanie dotychczasowej struktury organizacyjnej sprawuje kontrolę nad sprawami dotyczącymi Szkocji, Walii i Irlandii Północnej.

Jednym z problemów, jakich dewolucja nie rozwiązała jest tzw. problem West Lothian⁴². Kwestia ta pojawiła się w Parlamencie Brytyjskim podczas debat dewolucyjnych w latach 70. Poseł z okręgu West Lothian (stąd nazwa) sformułował zagadnienie natury konstytucyjnej nierozwiązane do dzisiaj, a mianowicie: czy po dewolucji posłowie z okręgów szkockich zasiadający w Parlamencie Brytyjskim powinni mieć prawo do uczestnictwa w procesie legislacyjnym dotyczącym projektów aktów prawnych, które na skutek rozwiązań dewolucyjnych nie dotyczą Szkocji (np. projekty dotyczące tylko Anglii). Idąc dalej: dlaczego posłowie z okręgów szkockich powinni mieć w dalszym ciągu prawo do głosowania nad wewnętrznymi sprawami Anglii, skoro posłowie z angielskich okręgów wyborczych utracili to prawo (na skutek dewolucji) w stosunku do spraw dotyczących Szkocji.

[41] O. Gay, *Evolution from Devolution. The Experience at Westminster* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of...*, dz. cyt., s. 183.

[42] V. Bogdanor, *Devolution in The United Kingdom...*, dz. cyt., s. 227.

Omawiane w tej pracy ustawy dewolucyjne nie poruszają tego problemu. Natomiast w Ustawie szkockiej z 1978 roku istniał artykuł 66, który przewidywał czternastodniową przerwę podczas drugiego czytania, gdyby to od głosów szkockich posłów w Parlamencie Brytyjskim zależało uchwalenie projektu Ustawy Szkocji nie dotyczącego.

Obecnie więc kwestia nie jest prawnie uregulowana. W literaturze brytyjskiej⁴³ panuje przekonanie, że jest to kwestia zasad ustroju konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Parlament Brytyjski uchwała prawa w imieniu ludzi, których te prawa mają dotyczyć, a nie prawa, które mają dotyczyć osób, które tego Parlamentu nie wybrały. Z pewnością doszłoby do rewolucji, gdyby nagle deputowani francuscy zasiedli w Izbie Gmin i zaczęli stanowić prawa dla Brytyjczyków. Fakt, że przed dewolucją posłowie angielscy, irlandzcy i walijscy stanowili prawa, które dotyczyły tylko Szkocji (np. w sprawie podatku od nieruchomości – poll tax, który został w Szkocji wprowadzony wcześniej niż w Anglii) spotykał się z oporem w Szkocji. Tak samo stanie się w Anglii, ale tylko wtedy, gdyby np. posłowie szkoccy głosowali za uchwalaniem zakazu polowań na lisy w Anglii (takie polowania zostały zakazane w Szkocji po dewolucji przez Parlament Szkocki). Przy obecnym układzie sił w Parlamencie Brytyjskim wydaje się mało prawdopodobne, jednakże nie niemożliwe, by głosy szkockich posłów miały duży wpływ na legislację Parlamentu Brytyjskiego. Ale możliwa jest sytuacja, kiedy większość mandatów z okręgów angielskich i walijskich nie będzie w rękach Partii Pracy, a rząd sprawowany przez Partię Pracy będzie polegał na poparciu posłów tego ugrupowania ze szkockich okręgów wyborczych. Kiedy ustawodawstwo dotyczące Anglii i Walii zostanie uchwalone wbrew większości posłów (np. Partii Konserwatywnej) pochodzących z tych regionów, a na skutek głosów posłów szkockich z Partii Pracy, to wtedy sytuacja stanie się krytyczna i tzw. „problem West Lothian” znowu będzie bardzo aktualny. Tak też stało się w styczniu 2004 roku, kiedy w Parlamencie Brytyjskim omawiano kwestie wprowadzenia (tylko

[43] D. Oliver, dz. cyt., s. 288.

w Anglii i Walii) opłat za studia wyższe. Wobec braku jednoznacznego poparcia dla projektów pośród posłów Partii Pracy, rząd musiał polegać na głosach posłów pochodzących ze Szkocji, co wywołało szereg kontrowersji w prasie brytyjskiej⁴⁴.

Bardzo aktualna pozostaje kwestia finansowania dewolucji. Obecnie kontynuowane jest stosowanie opisywanej wyżej formuły Barnetta, która używana była do podziału środków na pokrywanie kosztów kompetencji terytorialnych sekretarzy stanu przed dewolucją, z tą różnicą, że za wydatkowanie środków odpowiedzialne są nowo ustanowione przedstawicielstwa. Formuła Barnetta nie określa budżetów poszczególnych administracji dewolucyjnych, ale na jej podstawie zmiany w wysokości środków przeznaczonych na sprawy „angielskie” wpływa na wysokość grantu dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w zależności liczby mieszkańców, co nie do końca odzwierciedla potrzeby związane z wydatkami publicznymi. Obecnie rozważana jest reforma zasad fundowania działalności organów dewolucyjnych. Krytycy formuły Barnetta podnoszą, że nie ma ona podstawy prawnej ani demokratycznego uzasadnienia. Ponadto konieczne jest wypracowanie nowego, przejrzystego podejścia do kwestii rozdysponowywania środków finansowych. Poza tym panuje powszechne przekonanie, że dokonywany za pomocą formuły Barnetta podział środków nie do końca jest sprawiedliwy, ponieważ nie odzwierciedla on rzeczywistych potrzeb poszczególnych krajów Zjednoczonego Królestwa⁴⁵. Formuła jest do pewnego stopnia korzystnym rozwiązaniem, szczególnie dla Szkocji, ponieważ w wyniku jej podziału kraj ten otrzymuje więcej środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż Anglia. Jednakże o potrzebie reformy niech świadczy także opinia jej twórcy, Lorda Barnetta, który twierdzi, że formuła „już się przeżyła i wymaga wymiany”⁴⁶.

[44] Np. K. Walker, A. Little, *Fury at Scots helping Blair in top-up fight*, „The Daily Express”, 14.01.2004, s. 20.

[45] T. Edmonds, *The Barnett. Formula. House of Commons Library Research Paper 01/108*. London 2001, s. 11.

[46] M. Leeke, Ch. Sear, O. Gay, dz. cyt., s. 9.

Rozważając wpływ procesu dewolucji na system organów państwowych Wielkiej Brytanii, należy wspomnieć o kwestii koordynacji polityki europejskiej. Wzrastający wpływ Unii Europejskiej na prawodawstwa narodowe jej członków nie jest zjawiskiem obcym także w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Wiele kompetencji przekazanych administracjom regionalnym dotyczy kwestii regulowanych prawem UE, głównie rolnictwo i rybołówstwo, ale także ochrona środowiska, rozwój gospodarczy i, w przypadku Szkocji, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne. Należy jednak pamiętać, że to Zjednoczone Królestwo jest członkiem Unii Europejskiej i nie istnieje formalno-prawny stosunek między UE i jej instytucjami (poza Komitetem Regionów), a administracjami poszczególnych prowincji Wielkiej Brytanii. Ponadto Zjednoczone Królestwo jest jedynym podmiotem odpowiedzialnym za politykę zagraniczną państwa, dlatego jego rola jest kluczowa, jeżeli chodzi o stosunki Unia Europejska – administracje regionalne. Formalne ramy stosunków administracji regionalnych z UE mają podstawy prawne. Każda z władz lokalnych ma ustawowy obowiązek powstrzymywania się od działań natury prawnej i faktycznej, pozostających w sprzeczności z prawem europejskim. Ponadto przepisy dotyczące stosunków z Unią Europejską znajdują się w Memorandum Zrozumienia. Zgodnie z tymi przepisami ministrowie rządów regionalnych mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Unii Europejskiej i zabierać w nich głos, jednak prezentowane stanowisko jest stanowiskiem Zjednoczonego Królestwa jako całości. O udziale ministra rządu regionalnego decyduje właściwy dla danego posiedzenia Rady minister rządu brytyjskiego. Minister rządu regionalnego musi prezentować stanowisko Wielkiej Brytanii, w procesie wypracowywania którego administracje regionalne biorą udział. Ponadto, administracje regionalne są odpowiedzialne za implementację prawa europejskiego w zakresie, w jakim dotyczy ono ich kompetencji. Oznacza to możliwość ponoszenia obciążeń finansowych, jakie mogą w związku z jego wdrożeniem wystąpić oraz partycypacja w kosztach kar finansowych, które mogą zostać nałożone na Wielką Brytanię w związku z niewypełnieniem zobowiązań przez administracje

regionalne. Wszystkie trzy administracje regionalne mają swoje biura w Brukseli, ich głównym zadaniem jest lobbyng i zbieranie informacji, ale pracownicy tych biur mają status dyplomatyczny i są powiązani ze Stałym Przedstawicielstwem Zjednoczonego Królestwa przy Unii Europejskiej⁴⁷.

IV. Inne implikacje procesu dewolucji

Asymetria procesu dewolucji ma jeszcze jeden efekt. Przy okazji tego procesu poruszany jest temat Anglii, tzw. English question. Anglia jako region nie została objęta procesem dewolucji⁴⁸. Przyjęto założenie, że Anglia nie ma potrzeb, które mogą być identyfikowane inaczej niż te typowe dla całości Zjednoczonego Królestwa. W wyniku takiego założenia Anglia nie ma ani oddzielnego ciała ustawodawczego, ani władzy wykonawczej. Funkcje te są w rękach Parlamentu Brytyjskiego, który obok swojej kompetencji stanowienia prawa w zakresie dziedzin nieprzekazanych, uchwała ustawy dotyczące wewnętrznych spraw Anglii (i Walii, która w wyniku procesu dewolucji otrzymała tylko władzę wykonawczą). Ponadto Anglia, w przeciwieństwie do Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, nie ma swojej reprezentacji ani w rządzie, ani w Parlamencie Brytyjskim. Nie istnieje przecież urząd Sekretarza Stanu ds. Anglii. Ponadto posłowie z okręgów wyborczych spoza terytorium Anglii, zasiadając w Parlamencie Brytyjskim, decydują o sprawach tego regionu⁴⁹.

Pozycja Anglii w Zjednoczonym Królestwie jest więc dość specyficzna. Pojawia się pytanie: czy właściwym byłoby powołanie ciała ustawodawczego dla tego regionu – parlamentu angielskiego? Idea taka nie występuje w programie żadnej z partii politycznej w Wielkiej Brytanii. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze utworzenie odrębnych

[47] R. Hazell, *Intergovernmental Relations: Whitehall Rules OK?* [w:] *The State and the Nations, The First Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 171-175.

[48] V. Bogdanor, *Devolution: Decentralisation...*, dz. cyt., s. 190.

[49] Por. T. Dalzell, *Devolution: The End of Britain?*, London 1997.

instytucji dla Anglii przybliżyłoby Zjednoczone Królestwo do modelu państwa federalnego. Należy pamiętać, że mieszkańcy narodowości angielskiej to 85% obywateli Zjednoczonego Królestwa. Proporcje w poszczególnych częściach składowych byłyby więc nierównomierne, co w praktyce oznaczałoby klęskę systemu federalnego⁵⁰. Ponadto, gdyby większość w parlamencie angielskim była w rękach partii innej niż większość w Parlamencie Brytyjskim, oznaczałoby to konieczność utworzenia odrębnego rządu dla Anglii. Czy istnieje więc inny sposób wyróżnienia interesów angielskich w ramach Zjednoczonego Królestwa? Być może rozwiązaniem jest rozwijanie w ramach istniejących instytucji struktury organizacyjnej umożliwiającej dbałość o interesy angielskie⁵¹ (co już ma miejsce). Dzieje się tak w Izbie Gmin, gdzie powoływane są komisje selekcyjne do kwestii „typowo angielskich”, w których większość mają posłowie z angielskich okręgów wyborczych (co jest naturalnym wynikiem zasady odzwierciedlenia rozkładu mandatów w komisjach parlamentarnych i tego, że 85% posłów pochodzi z Anglii). Ponadto istnieje Komisja Stała ds. Regionalnych zajmująca się sprawami dotyczącymi regionów angielskich. Jej członkowie są posłami wybranymi w angielskich okręgach wyborczych. Należy zaznaczyć, że pojawiały się propozycje utworzenia Wielkiej Komisji Angielskiej (English Grand Committee) na wzór wielkich komisji szkockiej i walijskiej⁵², lub komisji stałej ds. angielskich⁵³. Żadna z tych propozycji nie została jednak wcielona w życie.

W prawodawstwie dotyczącym dewolucji Anglia jest rzadko wymieniana, jednakże bez niej nie byłoby w ogóle tego procesu. Ustawy

[50] *Raport Komisji Królewskiej ds. Konstytucji (Report of the Royal Commission on the Constitution)*, Cmnd, 5460, London 2002, para. 531.

[51] Więcej na ten temat w: M. Burch, I. Holiday, *Institutional Emergence: The Case of the North West of England*, „Regional Politics and Policy” 1993, nr 3/2.

[52] *Report of the Commission to Strengthen Parliament*, House of Commons, London 2000.

[53] *Procedure's Committee's report on The Procedural Consequences of Devolution*, HC 185, 1999.

dewolucyjne, by wejść w życie, musiały zostać zaakceptowane nie tylko przez Szkotów, Walijszyków i Irlandczyków, ale także przez Anglików, spośród których pochodzi 529 z 659 posłów do Izby Gmin. Sukces dewolucji zawiera w sobie przekonanie społeczeństwa angielskiego, że jest on słuszny i potrzebny. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że dewolucja w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej nie powinna rodzić konsekwencji dla Anglii. Proces ten dotyczy przekazania kompetencji wewnętrznych dla tych regionów, a wszystkie kwestie wspólne dla państwa brytyjskiego pozostają w jurysdykcji władz w Londynie. Podział uprawnień nie wpływa więc w żaden sposób na sytuację Anglii.

Z drugiej jednak strony proces dewolucji zwiększa brak równowagi reprezentacji konstytucyjnej poszczególnych regionów. Anglia nie posiada „swojego” ministra, który reprezentowałby jej interesy w ramach rządu brytyjskiego. Anglia nie ma swojej wyspecjalizowanej komisji w Izbie Gmin. W wyniku dewolucji Szkocja, Walia i Irlandia Północna posiadają kontrolę nad wydatkami samorządu lokalnego w zakresie dziedzin objętych dewolucją, mogą decydować o przeznaczeniu wydatków, mają większą siłę przebicia na forum Unii Europejskiej. Ponadto te regiony, w przeciwieństwie do Anglii, będą mogły, gdy zajdzie taka potrzeba, negocjować zmiany w strukturze Formuły Barnetta. Poza tym Parlament Szkocki, Zgromadzenie Walijskie i Zgromadzenie Irlandii Północnej same w sobie stanowią ośrodek politycznego wpływu⁵⁴.

W literaturze brytyjskiej spotyka się określenie, że Anglia jest stanem umysłu, a nie zorganizowanym podmiotem instytucjonalnym⁵⁵. Od 1536 roku nie istnieje wyłącznie angielski parlament, nie istnieje ministerstwo ds. Anglii, angielski system prawny jest w rzeczywistości systemem dla Anglii i Walii.

W konsekwencji powyższego pojawia się więc pytanie, czy konieczne jest wprowadzenie dewolucji w Anglii? Wydaje się, że nie. Zunifikowana i jednolita natura tego regionu jest w istocie ostoją unitarności

^[54] Por. B. Jones, M. Keating, *The European Union and the Regions*, Oxford 1995.

^[55] R. Rose, *Understanding the United Kingdom*, London 1982, s. 29.

Wielkiej Brytanii. Dość dobrze wyraził to członek Izby Gmin, Michael Foot, w roku 1977 podczas debaty nad ówczesnymi projektami ustaw dewolucyjnych: „Rząd nie zaproponuje żadnej zmiany konstytucyjnej dotyczącej Anglii, jeżeli nie będzie dowodów dla wyraźnego poparcia takiej idei”⁵⁶. Takie stanowisko jest reprezentowane przez Partię Pracy także obecnie. Wydaje się ponadto, że wprowadzenie dewolucji dla Anglii byłoby niejako jej wymuszeniem i, w przeciwieństwie do pozostałych regionów, byłoby wbrew woli jej mieszkańców. Nie oznacza to oczywiście, że próby przeprowadzenia dewolucji w Anglii nie były inicjowane⁵⁷.

Ze względu na wyżej wspomniany brak poparcia dla idei dewolucji w Anglii i brak występującego wśród Szkotów i Walijszyków poczucia pewnego rodzaju narodowej odrębności zdecydowano się na wzmocnienie regionów angielskich. W roku 1997 rząd brytyjski wydał Białą Księgę pt. „Budowanie partnerstwa dla dobrobytu”⁵⁸, w której zamieścił propozycję utworzenia agencji rozwoju regionalnego i izb regionalnych. Ustawa o Regionalnych Agencjach Rozwoju (Regional Development Agencies) została uchwalona w marcu 1998 roku. Agencje Rozwoju Regionalnego, w liczbie ośmiu, zaczęły funkcjonować od 1 kwietnia 1999 roku⁵⁹. Każda z nich posiada zarząd składający się z 13 członków i przewodniczącego. Połowa członków pochodzi z lokalnych środowisk przedsiębiorców, a połowa jest przedstawicielami władz lokalnych. Są w istocie organizmami typu „quangos”⁶⁰, niebędące w strukturze administracji rządowej, reprezentujące interesy regionalne, w tym przedsiębiorców i władz lokalnych. Ich celem jest

[56] House of Commons, 5th series, vol. 939, Written Answers, col. 108, 15. Nov. 1977.

[57] Na początku roku 1998 z niezależnymi propozycjami wychodzili posłowie William Hague i Teresa Gorman.

[58] *Building Partnerships for Prosperity*, Cm. 3814.

[59] Więcej na temat zasad funkcjonowania Agencji: G. Allen, *Regional Development Agencies, House of Commons Library Research Paper 02/50*, London 2002.

[60] Na temat „quangos” patrz rozdział o Walii.

zwiększanie konkurencyjności i koordynacja rozwoju gospodarczego w poszczególnych regionach. Krok ten jest jednakże postrzegany jako pierwszy etap w procesie dewolucji dla regionów angielskich⁶¹.

Ustawa powołała także Izby Regionalne (Regional Chambers). W ich skład wchodzi reprezentanci władz lokalnych oraz środowisk gospodarczych, społecznych i innych. Liczą od 40 do 120 członków, z których około 70% to przedstawiciele władz lokalnych. Izby tworzone są dobrowolnie na skutek inicjatywy jej członków, a następnie, na swój wniosek, są nominowane (ang. designated) przez brytyjskiego ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Regionalne Izby są dla Regionalnych Agencji Rozwoju niejako zapleczem, jeżeli chodzi o opinię publiczną i głos mieszkańców danego regionu, zarówno dla inicjatywy swoich działań, jak i ich kontroli.

W maju 2002 roku rząd brytyjski wydał Białą Księgę pt. „Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions”⁶², w której przedstawił propozycje powołania wybieralnych zgromadzeń regionalnych. Według Białej Księgi potrzeba stworzenia zgromadzeń regionalnych wynika z faktu, że polityka centralna nie jest najlepszym sposobem na rozwiązywanie zróżnicowanych problemów poszczególnych regionów, także tych związanych z ich gospodarczym rozwojem. Celem zmian jest nadanie regionom ekonomicznego potencjału. Ponadto utworzenie zgromadzeń regionalnych uczyni odpowiedzialnymi wszystkie regionalne instytucje publiczne, w tym „quangos”. Propozycje przedstawione w Białej Księdze wyglądają następująco: kiedy brytyjski minister ds. regionów, na skutek nieformalnych sygnałów, stwierdzi potrzebę powołania zgromadzenia w danym regionie, przeprowadzone będzie referendum w tej sprawie. Pozytywny wynik referendum zobliguje Sekretarza Stanu do powołania zgromadzenia. Wybory do zgromadzenia odbywałyby się w systemie AMS (podobnie jak w Szkocji

[61] B. Isherwood, *Decentralisation, Devolution or Deconcentration – Alternative Views of The Modernisation Agenda* [w:] *Modernising Britain: central, devolved, federal?*, ed S. Henig, London 2002, s. 126.

[62] Cm. 5511, London 2002.

i Walii), gdzie 2/3 członków wybieranych będzie w głosowaniu większościowym, a 1/3 z list partyjnych. Wprowadzony zostanie 5% próg wyborczy. Wybory będą przeprowadzane co cztery lata. Zgromadzenia będą miały kompetencje w zakresie zrównoważonego wzrostu, rozwoju gospodarczego, kształcenia i zatrudnienia, planowania przestrzennego, transportu, odpadów, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, kultury. Zgromadzenia będą wykonywały swoje kompetencje w porozumieniu z władzami lokalnymi, związkami zawodowymi, organizacjami społecznymi. Każde utworzone zgromadzenie określi cele swojego działania, które będą musiały być zaaprobowane przez rząd centralny. Ze swojej działalności zgromadzenia będą corocznie sporządzały raport. Według Białej Księgi praca zgromadzeń będzie finansowana w drodze grantu z budżetu państwa, aczkolwiek nie będzie stosowana formuła Barnetta. Z członków zgromadzenia, podobnie jak w przypadku Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, będzie wybierana władza wykonawcza – rząd regionalny. Przewodniczący rządu i rząd będą wybierani przez większość 50% członków zgromadzenia. Tą samą liczbą głosów rząd będzie mógł być odwołany. Zgromadzenia będą liczyły od 25 do 35 członków, a wyłaniane z nich rządy – po 6 członków. W strukturze zgromadzenia utworzone będą komisje kontrolne oraz komisje ds. polityki rządu (regionalnego). Planuje się włączenie do prac zgromadzeń (jako doradców, jako dodatkowych członków komisji zgromadzenia lub poprzez organizowanie konsultacji) przedstawicieli środowiska przedsiębiorców, związków zawodowych, organizacji społecznych itd.

Kompetencje zgromadzeń regionalnych w Anglii będą zawężone w stosunku do Parlamentu Szkockiego, Zgromadzenia Walii i Zgromadzenia Irlandii Północnej. Zgromadzenia angielskie nie będą mogły uchylać aktów prawa ustawodawstwa delegowanego, a zakres obszarów ich działalności, jak wykazano powyżej, jest zdecydowanie węższy niż nawet w Walii. Ich zadaniem będzie formułowanie strategii wzmocnienia regionów w wymienionych wyżej dziedzinach. Godne zauważenie jest jednakże, że rząd centralny będzie musiał przeprowadzić

konsultacje ze zgromadzeniem danego regionu przed wniesieniem projektu ustawy, którego przepisy zawierałyby implikacje dla danego regionu⁶³.

Jako krok na drodze do wprowadzenia rozwiązań opisywanych powyżej, w dniu 8 maja 2003 roku asygnatę królewską otrzymała Ustawa przygotowawcza o zgromadzeniach regionalnych (The Regional Assemblies [Preparations] Bill). Jest to ustawa, która niejako przygotowuje podłoże do utworzenia wybieralnych zgromadzeń regionalnych poprzez przepisy dotyczące przeprowadzania referendum w poszczególnych regionach. Niemniej w przypadku pozytywnej decyzji mieszkańców któregoś z regionów angielskich, w celu utworzenia zgromadzeń i określenia ich kompetencji, konieczne będzie uchwalenie kolejnej ustawy (lub ustaw).

Kolejną sprawą, jaka należy poruszyć w związku z procesem dewolucji jest kwestia systemu wyborczego. System większościowy lub inaczej system zwykłej większości stosowany jest w Wielkiej Brytanii przy wyborze członków Izby Gmin. Oznacza on, że z każdego z jednomandatowych okręgów wyborczych wybierany jest ten kandydat, na którego zostanie oddanych więcej głosów niż na któregokolwiek z pozostałych. System ten jest głęboko zakorzeniony w brytyjskiej tradycji konstytucyjnej. Podkreśla on wagę głosu indywidualnego wyborcy i jego związek z wybranym posłem – jedynym z danego okręgu wyborczego. Sytuacja taka nie występuje podczas głosowania na listy wyborcze, gdzie pomiędzy wyborcą a jego przedstawicielem istnieje dodatkowy szczebel w postaci partii (organizacji) politycznej. System większościowy posiada jednakże wady. W wyniku jego zastosowania władzę w Parlamencie obejmuje przeważnie jedna partia polityczna, nie zdobywając 50% poparcia ogółu głosujących. Od zakończenia II wojny światowej, każda partia polityczna, zdobywając większość w Izbie Gmin, nie miała poparcia 50% biorących udział w głosowaniu. Najbliższa tej

[63] J. Tomaney, P. Hetherington, *England Arisen? [w:] The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 49-79.

liczbie była Partia Konserwatywna w 1955 roku, wygrywając wybory za poparciem 49,7% głosujących. Dwa razy partia zdobywająca większość w Parlamencie zebrała faktycznie mniej głosów (w roku 1951 Partia Konserwatywna zdobyła 26 mandatów więcej niż Partia Pracy, otrzymując 230 tysięcy głosów mniej, w roku 1974 Partia Pracy, otrzymując 230 tysięcy głosów mniej, zdobyły 4 mandaty więcej od Konserwatywistów). W ostatnich wyborach do Izby Gmin w roku 2001 Partia Pracy zdobyła 64% mandatów (nie licząc okręgów w Irlandii Północnej, ze względu na inny układ partyjny) przy poparciu 42% ogółu głosujących (czyli 58% głosujących nie głosowało na kandydata Partii Pracy). Frekwencja w tych wyborach osiągnęła 59%, więc faktycznie Partia Pracy sprawowała władzę dzięki poparciu 25% elektoratu. W tych samych wyborach Partia Konserwatywna zdobyła 26% mandatów dzięki 33% głosów, a Partia Liberalna – 8% mandatów dzięki poparciu 19% głosujących.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że system większościowy jest mało reprezentatywny, co z kolei pociąga za sobą pytanie o legitymację wybranych w ten sposób władz. Funkcjonowanie systemu większościowego w Parlamencie Brytyjskim wymusza ostry podział między partią rządzącą a pozostałymi partiami (partią), a co za tym idzie – system dwupartyjny i związany z tym styl sprawowania polityki.

Dlatego, z wyżej wymienionych powodów, w Parlamencie Szkockim i Zgromadzeniu Walijskim zdecydowano się wprowadzić inny system wyborczy, tzw. AMS (Additional Member System) – odmianę systemu proporcjonalnego. AMS nie jest klasycznym systemem proporcjonalnym, ponieważ obok głosowania na listy wyborcze zasadniczym jego elementem jest głosowanie według systemu większościowego. Nie zdecydowano się na zastosowanie czystego systemu proporcjonalnego. Taki system był zastosowany w Wielkiej Brytanii w roku 1999 podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego i spotkał się z krytyką, ponieważ dawał partiom politycznym zbyt duży zakres wpływu: zarówno na skład list wyborczych jak i na kolejność występujących na nich kandydatów. System ten nie pozostawiał wyborcom alternatywy – mogli zagłosować na którąś

z przedłożonych list, lub nie głosować w ogóle. W roku 1999 przeprowadzono w Szkocji i Walii analizy, które pokazały, że system głosowania na zamknięte listy partyjne nie jest tam popularny⁶⁴.

W odmiennej sytuacji znajduje się Irlandia Północna. W tym regionie zarówno wybory do nowo powstałego Zgromadzenia jak i samorządu lokalnego oraz Parlamentu Europejskiego odbywają się w systemie jednego głosu przechodniego. Tutaj trzeba zwrócić uwagę po raz kolejny na kontekst polityczny. Przed rokiem 1972 (data wprowadzenia *direct rule*) w wyborach do Parlamentu Stormont stosowany był system większościowy. Takie rozwiązanie doprowadziło do alienacji społeczności katolickiej⁶⁵.

System jednego głosu przechodniego, jakkolwiek skomplikowany w sensie liczenia głosów, jest dość przejrzysty dla wyborcy. Z każdego z okręgów wyborczych w Irlandii Północnej wybieranych jest pięciu przedstawicieli, co daje efektywność głosu na poziomie 83,3%. Karta do głosowania zawiera nazwiska kandydatów w porządku alfabetycznym wraz z informacją na temat ich partyjnego pochodzenia. Wyborcy głosując na kandydatów, zaznaczają także swoją preferencję. Przy obliczaniu głosów stosowana jest metoda Droopa. W tym miejscu należy zauważyć, że system jednego głosu przechodniego wykracza niejako poza granice tradycji większościowego systemu wyborczego w Wielkiej Brytanii. Z drugiej strony, system ten ma wiele zalet: efektywność głosu sięga powyżej 80% (w porównaniu z poniżej 50% obecnie w Wielkiej Brytanii w ramach systemu większościowego). System ten zapewnia także proporcjonalny rozkład mandatów wśród partii biorących udział w wyborach.

Po dewolucji ilość systemów wyborczych na terytorium Zjednoczonego Królestwa znacznie wzrosła. Obok klasycznego systemu większościowego stosowanego przy wyborach do Izby Gmin i wyborach lokalnych istnieje nowy system proporcjonalny, tzw. AMS, stosowany

[64] D. Oliver, dz. cyt., s. 141.

[65] Tamże, s. 142.

przy wyborach do Parlamentu Szkockiego, Zgromadzenia Walijskiego, Rady Londynu, system głosu uzupełniającego przy wyborach Burmistrza Londynu, a system jednego głosu przechodniego stosowany w Irlandii Północnej.

Rozważając wprowadzenie, w przypadku wyborów do Izby Gmin, systemu innego niż system większościowy, należy powiedzieć, że zarówno system AMS (Szkocja, Walia), jak i STV (Irlandia Północna) mają wiele zalet. Wprowadzenie tych systemów uczyniłoby z Izby Gmin podmiot, którego skład bardziej niż obecnie odzwierciedlały preferencje wyborców. Wynikiem wprowadzenia tych systemów byłaby z pewnością konieczność formowania w Izbie Gmin koalicji, co z kolei zmieniłoby styl funkcjonowania tej izby z antagonistycznego (tzn. jedno ugrupowanie przeciw drugiemu) na bardziej skłaniający do współpracy. Wzrósłby zakres politycznej odpowiedzialności rządu oraz rola opozycji. Kolejnym efektem zniesienia systemu większościowego byłaby konieczność współpracy rządu (prawdopodobnie koalicyjnego) z rządami regionalnymi powstałymi w wyniku dewolucji (także koalicyjnymi).

Nie jest jednakże prawdopodobne, aby w najbliższym czasie którykolwiek z tych systemów został wprowadzony w Izbie Gmin. Głównym powodem tej sytuacji jest brak woli politycznej u którejkolwiek z największych partii politycznych Wielkiej Brytanii. W literaturze wskazuje się, że jeżeli system większościowy zostanie utrzymany, może to powodować konsekwencje w postaci malejącej frekwencji wyborczej (i tym samym słabszej legitymacji rządu do sprawowania władzy), aroganckiego stylu prowadzenia polityki (ze względu na system dwupartyjny), niskiego poziomu odpowiedzialności politycznej rządu w Parlamencie, konfliktów między rządem centralnym a rządami dewolucyjnymi⁶⁶.

^[66] Tamże, s. 147.

Podsumowanie – perspektywy rozwoju procesu dewolucji

Dewolucja to wciąż nowe zjawisko. Mimo że zamiary jej wprowadzenie w Zjednoczonym Królestwie znane były dużo wcześniej¹, faktycznie proces dewolucji jest częścią ustroju brytyjskiego od niedawna. Regularnie już odbywają się kolejne wybory do Parlamentu Szkockiego, Narodowego Zgromadzenia Walijskiego i Zgromadzenia Irlandii Północnej oraz wybory powszechne. Jednakże wyniki wyborów nie spowodowały zmian rządzących w poszczególnych organach przedstawicielskich, co powoduje, że proces dewolucji nadal może być oceniany tylko z punktu widzenia określonej rzeczywistości politycznej².

W jakim kierunku będzie rozwijał się proces dewolucji w Wielkiej Brytanii? Mimo że trudno jest to trafnie przewidzieć, należy spodziewać się, że znaczenia nabierze kwestia rozszerzenia kompetencji Zgromadzenia Walijskiego o prawo do uchwalania ustaw. Zbliżenie systemu konstytucyjnego Walii do tego, jaki wprowadzono w Szkocji czy Irlandii Północnej ma swoich zwolenników w administracji Tony'ego Blaira, aczkolwiek póki co nie jest to poparcie zbyt silne. Nie jest także znane stanowisko i reakcja pozostałych administracji regionalnych w kwestii przyznania narodowi walijskiemu większej autonomii. Przyszłość pokaże, czy Walia będzie musiała sama walczyć o kolejną zmianę jej

^[1] Por. M. Keating, *Regional Autonomy in the changing state Order: a Framework of Analysis*, „Regional Politics and Policy” 1992, nr 2/3.

^[2] A. Trench, *Introduction: Has Devolution Made a Difference...*, dz. cyt., s. 1.

systemu konstytucyjnego, czy też te dążenia będą popierane przez Szkocję i Walię³.

Kolejną kwestią jest wspomniany wcześniej problem przyznania pewnego zakresu autonomii regionowi angielskiemu. Otwartym pozostaje pytanie, czy wraz z rozwojem procesu dewolucji i zakorzenieniem się nowych instytucji w konstytucyjnym systemie Wielkiej Brytanii rozważania na temat uczynienia podobnego kroku w stosunku do Anglii nie nabiorą realnego wymiaru.

Kolejnym interesującym zagadnieniem, które może podlegać ewolucji jest kwestia wzajemnych stosunków między nowo utworzonymi rządami, a także między tymi rządami a rządem brytyjskim. Asymetria procesu dewolucji spowodowała, że stosunki między administracjami regionalnymi a administracją w Londynie przybrały charakter bilateralny przy zachowaniu dominującej pozycji tej ostatniej. Jednakże powstałe w wyniku dewolucji rządy wydają się mieć ze sobą więcej wspólnego, niż się to wydaje na pierwszy rzut oka, szczególnie w kwestiach dotyczących finansów. Jak dotąd nowo utworzone rządy nie wypracowywały wspólnej polityki czy strategii działania, nie zorganizowały nawet spotkań swoich przedstawicieli, co wydaje się być praktyką odmienną od tej spotykanej w państwach federalnych, jak Australia, Kanada, czy Niemcy, gdzie regularnie odbywają się spotkania premierów stanów lub landów. Być może w niedalekiej przyszłości nastąpi w Wielkiej Brytanii wzrost poczucia solidarności, co zaowocuje wspólnymi działaniami w stosunku do rządu brytyjskiego⁴.

Kolejnym tematem, który będzie podlegać rozwojowi, co czyni go wartym obserwacji, jest prowadzenie odrębnej polityki przez rządy regionalne⁵. Oczywiście jest to konsekwencja dewolucji i niejako legło u jej

[3] R. Hazell, *The Devolution Scorecard as the Devolved Assemblies Head for the Polls* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 293.

[4] N. Davies, *Smok wawelski nad Tamizą*, Kraków 2001, s. 203.

[5] R. Hazell, *The Dynamism of Devolution in its Third Year* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 7 oraz S. Greer,

podstaw, że rządy będą realizowały własną politykę w powierzonych im dziedzinach. Niemniej jest to sytuacja różna od tej, jaka występowała w Wielkiej Brytanii przed dewolucją. W przeciągu pierwszych trzech lat rządy regionalne inaczej rozwiązywały kwestie związane z opieką dla starszych obywateli, opłatami za studia, opieką zdrowotną (w Wielkiej Brytanii polityka zdrowotna oparta była o system rynkowy, podczas gdy w Walii i Szkocji koncentrowano się na prowadzeniu polityki zdrowotnej zarządzanej przez państwo). Równie ciekawa i związana z powyższą jest kwestia wykorzystywania wzajemnych doświadczeń przez administrację regionalną. Oprócz spraw wymienionych powyżej, jednym z wyraźniejszych przykładów może być powołanie Rzecznika ds. Dzieci, najpierw w Walii, a potem w Szkocji i Wielkiej Brytanii.

Od czasu przeprowadzenia opisanych w niniejszej publikacji zmian, czyli od połowy 1999 roku Wielka Brytania posiada cztery rządy w miejsce jednego – władza polityczna została rozproszona⁶. Państwo to w dalszym ciągu ma ustrój unitarny. Jednakże obecny system rządów bywa określany jako quasi-federalny⁷, którego ważnym elementem są opisane stosunki między nowo powstałymi rządami. Zmiany wymusiły także dyskusję nad modyfikacją brytyjskiej struktury administracyjnej, np. poprzez utworzenie quasi-federalnego parlamentu.

Starając się ocenić wyniki procesu dewolucji, należy powiedzieć, że zakończył się on sukcesem. Przede wszystkim utworzenie administracji regionalnych nie doprowadziło do rozpadu Wielkiej Brytanii, co było główną obawą i argumentem krytyków dewolucji z Konserwatystami na czele⁸. Ponadto jak można zaobserwować, proces dewolucji nie doprowadził do napięć politycznych czy sporów sądowych pomiędzy nowo utworzonymi rządami oraz między nimi a rządem brytyjskim, z czym

Policy Divergence, Will it Change Something in Greenock? [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 195.

^[6] S. Henig, *A Summary* [w:] *Modernising Britain...*, dz. cyt., s. 236.

^[7] V. Bogdanor, *Devolution: Decentralisation...*, dz. cyt., s. 189.

^[8] R. Hazell, *The Devolution Scorecard as the Devolved Assemblies Head for the Polls* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 285.

do czynienia mamy często w przypadku państw federalnych. Tak więc z punktu widzenia jedności i funkcjonowania Zjednoczonego Królestwa, proces dewolucji przebiegł pomyślnie.

Państwo brytyjskie zostało wzmocnione poprzez przekazanie uprawnień (dewolucję) na szczebel lokalny, dzięki czemu kompetencje te są wykonywane efektywniej. Jak można zaobserwować, dewolucja nie jest etapem prowadzącym do uniezależnienia się i w konsekwencji odłączenia się danego terytorium od jednolitych struktur państwa. Zdaniem autora dewolucja była i jest konieczna dla utrzymania jedności państwa. Skutecznie wyhamowuje odśrodkowe tendencje separatystyczne. Jednakże, aby państwo brytyjskie sprawnie funkcjonowało, potrzebne jest zarówno przekazanie kompetencji regionom w celu realizacji dążeń ich mieszkańców, jak i utrzymanie pewnych kluczowych uprawnień na szczeblu centralnym.

W tym miejscu można zadać pytanie czy mieszkańcy Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, poprzez nowo utworzone administracje regionalne, byłiby w stanie udźwignąć ciężar organizacji w pełni samodzielnego państwa, uniezależnionego od Wielkiej Brytanii, gdyby doszło do ewentualnej separacji? Prawdopodobnie nie, dlatego w wyniku procesu dewolucji poszczególne regiony otrzymały kompetencje do decydowania o sprawach, które ich najbardziej dotyczą. Z drugiej strony, czym stałaby się Wielka Brytania bez nienaruszonych kompetencji w zakresie polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa państwa? Zresztą, celem dewolucji było właśnie utrzymanie kluczowych uprawnień w rękach administracji centralnej, tak by nie doprowadzić do separacji Walii, Szkocji czy Irlandii Północnej. Prawdopodobnie, także z politycznych względów, inny model nie mógłby zostać wprowadzony.

Autorzy procesu dewolucji (a wcześniej ich poprzednicy) stanęli przed rozstrzygnięciem kwestii niezwykle ważnej dla systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii, a mianowicie, jaki kształt przybierze państwo po przeprowadzonych zmianach. Wielka Brytania była zawsze modelowym państwem unitarnym. W momencie podjęcia decyzji o wprowadzeniu dewolucji w życie rozstrzygnięto o tym, że Wielka

Brytania takim państwem pozostanie. Wprowadzenie w 1999 roku systemu federalnego byłoby chyba zbyt dużym szokiem dla większości Brytyjczyków. Ponadto prawdopodobnie nie byłoby to do końca możliwe. Tradycja i system konstytucyjny nie stanowiły podatnego gruntu do wprowadzenia systemu federalnego. Nie odpowiadałby on też potrzebom poszczególnych regionów, co wiąże się także z zastosowaną zasadą asymetryczności. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, przyznanie samodzielności regionom musiało niejako zostać wpasowane w istniejący system, nie burząc jego zasadniczej konstrukcji. Pozostaje więc pytanie: państwem jakiego typu jest obecnie Wielka Brytania? Czy przeprowadzone zmiany nie pozbawiły jej unitarności? Czy też może Zjednoczone Królestwo ewoluuje w stronę federalizmu? Póki co, istniejący system określa się jako quasi-federalny, ponieważ łączy on elementy obu systemów.

W Wielkiej Brytanii przyjęto asymetryczny model dewolucji, to znaczy przekazano uprawnienia na szczebel regionów w sposób indywidualny dla każdego z nich. Dotyczy to zarówno zakresu przedmiotowego (dziedziny, w których region może stanowić prawa) jak i zakresu formalnego (kompetencje do wydawania ustaw lub tylko ustawodawstwa delegowanego). Taki model wzmacnia pozycję rządu brytyjskiego w relacjach z nowo powstałymi rządami dewolucyjnymi⁹. Oczywiście zasadnym jest pytanie, czy w Wielkiej Brytanii możliwe byłoby przekazanie jednakowych uprawnień i zastosowanie takiego samego systemu władzy. Zdaniem autora nie byłoby to możliwe. Podstawą sukcesu procesu dewolucji jest właśnie umiejętne dopasowanie rozwiązań do tradycji, specyfiki i uwarunkowań występujących w danym regionie. Jeżeli popatrzymy np. na Irlandię Północną, to jedynie w tym regionie występuje taki czynnik, jak zróżnicowanie religijne powiązane z konfliktem zbrojnym. Chociażby z tego względu zastosowanie w Irlandii Północnej modelu walijskiego lub szkockiego nie przyniosłoby

^{9]} R. Hazell, *Introduction. The Dynamism of Devolution in its Third Year* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 10.

zadowalającego efektu (jeśli w ogóle przyniosłoby jakiś)¹⁰. Nawet teraz wprowadzanie zmian w Irlandii Północnej przebiega najtrudniej spośród trzech regionów. To jasne, że proces dewolucji jest dynamiczny i jego autorzy nie do końca mogli przewidzieć, czy system przez nich wprowadzony będzie odpowiadał realiom danego regionu i oczekiwaniom jego mieszkańców. Tak dzieje się na przykład w Walii, gdzie przyznanie Zgromadzeniu Walijskiemu kompetencji do wydawania tylko aktów prawnych ustawodawstwa delegowanego wydaje się nie zadowalała mieszkańców regionu, od których coraz częściej słychać głosy na rzecz przyznania Walii kompetencji prawodawczych na wzór Parlamentu Szkockiego. Konkludując, symetryczny i mechaniczny model przekazania uprawnień regionom w Wielkiej Brytanii nie mógłby być zastosowany ze względu na, bardzo szeroko rzecz ujmując, tradycję konstytucyjną, historię i specyfikę tego państwa. Tak więc dewolucja asymetryczna była i jest gwarancją zachowania jedności Zjednoczonego Królestwa, podczas gdy zastosowanie modelu symetrycznego pogrzebałoby proces dewolucji u jego podstaw.

System konstytucyjny Wielkiej Brytanii kształtował się na przestrzeni kilkuset lat. Obejmował on także Walię, Szkocję i Irlandię Północną. Siłą rzeczy, reforma wprowadzająca dewolucję nie mogła przedstawiać zupełnie nowych propozycji w tym zakresie. Jeżeli przyrzeć się bliżej, to można zaobserwować dość wyraźną recepcję systemu brytyjskiego na gruncie szkockim, walijskim czy irlandzkim. Oczywiście widoczne są także pewne odrębności. Jedną z nich jest opisywany brak systemu dwupartyjnego w nowo utworzonych ciałach ustawodawczych.

Należy pamiętać, że utworzony w wyniku dewolucji system musi spełniać warunek spójności z systemem ogólnobrytyjskim, tak aby dobrze funkcjonowały wzajemne relacje pomiędzy instytucjami w Londynie a nowo utworzonymi administracjami oraz wzajemnie między nowo powstałymi instytucjami. Kolejną kwestią jest to, że nowy system

^[10] R. Wilford, R. Wilson, *Northern Ireland: Valedictory?* [w:] *The State and the Nations, The Third Year of Devolution...*, dz. cyt., s. 79.

musi być zrozumiany przez mieszkańców, tak więc nie może on odbiegać od tego, do czego obywatele byli przyzwyczajeni. Obserwacja działania nowego systemu wydaje się potwierdzać powyższe warunki.

Problematyka dewolucji w Wielkiej Brytanii jest istotnym tematem związanym z organizacją i funkcjonowaniem Wielkiej Brytanii oraz jej składników narodowych, czyli Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Dewolucja odnosi się do procesu przekazywania pewnych uprawnień i kompetencji z rządu centralnego w Londynie do regionalnych władz i instytucji na szczeblu narodowych regionów Wielkiej Brytanii. Wszystkie kluczowe kwestie dotyczące problematyki dewolucji w Wielkiej Brytanii autor omówił z uwzględnieniem literatury brytyjskiej i anglosaskiej, ale także polskiej – konstytucyjnej.

Warto zauważyć, że problematyka dewolucji wciąż pozostaje tematem dyskusji i debaty w Wielkiej Brytanii. Część ludności i polityków nadal rozważa dalsze poszerzanie autonomii dla regionów narodowych lub wręcz odwrotnie, wskazując na potrzebę większej jednolitości i centralizacji. Dewolucja pozostaje ważnym elementem konstytucyjnym i politycznym kraju, który wpływa na kształtowanie brytyjskiego państwa. Autor w sposób rzetelny, jasny i klarowny dokonał analizy problemu i użył adekwatnych dla tej prawno-konstytucyjnej problematyki metod.

Szymon Bachrynowski

Problematyka dewolucyjna została ukazana przy wykorzystaniu metody systemowej średniego rzędu (w odniesieniu do Szkocji, Walii i Irlandii Północnej) oraz metody makrosystemowej (w odniesieniu do Wielkiej Brytanii); autor przedstawił czynniki determinujące wprowadzenie dewolucji (w ujęciu historycznym, politycznym i prawnym), warunkujące jej kształt na poszczególnych obszarach oraz podjął próbę wskazania przewidywanych kierunków rozwoju tego procesu.

Bartłomiej Toszek

