

Puszka Pandory. Niezamierzone konsekwencje reformy dewolucyjnej w Wielkiej Brytanii

Aktualne dążenia do częściowej lub całkowitej emancypacji politycznej Szkocji, Walii i Irlandii Północnej stanowią niezamierzony rezultat reformy dewolucyjnej zapoczątkowanej w 1997 r. Przejęcie władzy przez koalicję konserwatywno-liberalną w 2010 r. osłabiło rozwój tych procesów. Rząd D. Camerona stanął przed dylematem odrzucenia dorobku reformy dewolucyjnej lub dalszej decentralizacji Wielkiej Brytanii.

Ostatnich 15 lat stanowiło w dziejach Wielkiej Brytanii okres niezwykle dynamicznych przekształceń ustrojowych, wśród których na szczególną uwagę zasługuje zasadnicza zmiana relacji rządu krajowego z władzami regionalnymi. Wdrożenie reformy dewolucyjnej w Szkocji, Walii, Irlandii Północnej i metropolii londyńskiej, które zostało poprzedzone procesem regionalizacji Anglii, rozbudziło stare i wywołało nowe tendencje odśrodkowe, determinowane odrębnościami geograficznymi, historycznymi, etnicznymi, kulturowymi, ekonomicznymi, a nawet prawno-administracyjnymi. Pozostając formalnie krajem unitarnym, Wielka Brytania niemal niezauważalnie przeobraziła się w strukturę quasi-federalną, w której stale nasilające się dążenia emancypacyjne wspólnot regionalnych zagrażają spójności państwa. Stanowiąc w większym stopniu rezultat walki prowadzonej w latach 90. przez główne brytyjskie partie polityczne, aniżeli odzwierciedlenie rzeczywistych oczekiwań społecznych, dewolucja okazała się swoistą puszką Pandory, której otwarcie wywołało skutki daleko wykraczające poza przewidywania zwolenników koncepcji wzmocnienia pozycji ustrojowej regionów.

Nr 102 / 2012
19'11'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Bartłomiej H. Toszek

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Nie ulega wątpliwości, że opracowany przez laburzystowski rząd Jamesa Callaghana pierwszy projekt reformy dewolucyjnej stanowił przede wszystkim próbę pozyskania elektoratu szkockiego i walijskiego w sytuacji, w której niezdolność władz krajowych do przełamania długotrwałej recesji gospodarczej była szczególnie odczuwalna na obszarach peryferyjnych o słabej infrastrukturze ekonomicznej. O tym, że propozycja rządowa rozmięła się z potrzebami wspólnot regionalnych, świadczyło fiasko referendum dewolucyjnych przeprowadzonych w 1979 r. Kiedy zatem kolejne wybory parlamentarne wygrała Partia Konserwatywna, optująca za skupieniem uprawnień władczych w rękach rządu krajowego, mogło się wydawać, że laburzystowska koncepcja dewolucji została ostatecznie pogrzebana. Jednakże ogromne niezadowolenie społeczne wywołane radykalną polityką gospodarczą prowadzoną przez Margaret Thatcher i Johna Majora spowodowało stopniowe odwrócenie preferencji wyborczych. Silna polaryzacja brytyjskiej sceny politycznej umożliwiła Partii Pracy wysunięcie szeregu postulatów (w tym również powrót do projektów dewolucyjnych), których popularność wynikała wyłącznie z pozostawania w sprzeczności z programem rządzącego ugrupowania. Pod naciskiem opinii publicznej konserwatyści zdecydowali się w 1994 r. na przeprowadzenie regionalizacji Anglii, lecz równocześnie odrzucili możliwość realizacji reformy dewolucyjnej, widząc w niej źródło potencjalnego osłabienia spójności struktury państwowej. Polityka półśrodków okazała się jednak nieskuteczna, o czym świadczyła miażdżąca przewaga głosów oddanych na laburzystów w wyborach parlamentarnych w 1997 r. Wysoki poziom poparcia społecznego dla postulatów laburzystowskich uwidocznił się również w referendach dewolucyjnych zorganizowanych w 1997 r. w Szkocji i Walii oraz w 1998 r. w Irlandii Północnej. Niewielu obserwatorów miało wówczas świadomość, że puszką Pandory właśnie została otwarta.

Reforma dewolucyjna zapoczątkowana przez rząd Tony'ego Blaira charakteryzuje się przede wszystkim otwartym charakterem wynikającym z zamierzonego dostosowania ostatecznego efektu decentralizacji regionalnej do oczekiwań poszczególnych wspólnot regionalnych. Z drugiej strony twórcy dewolucji silnie zróżnicowali punkty wyjściowe procesów emancypacyjnych, opierając je na uznaniowo określonych wizjach rozwoju Szkotów, Walijszyków i Irlandczyków. Szczególna sytuacja polityczna Szkocji wyrażająca się zachowaniem odrębnego systemu prawnego oraz aparatu administracji publicznej, wysoki poziom świadomości odrębności etnicznej i narodowej, a także silne lobby szkockie wewnątrz Partii Pracy stanowiły ważniejsze przesłanki determinujące wyposażenie Parlamentu Szkockiego w szerokie kompetencje stanowiące. Z kolei tradycje irlandzkiego *Home Rule*,



utrzymujące się silne tendencje separatystyczne społeczności regionalnej stawiające pod znakiem zapytania legitymację brytyjskiej obecności w Ulsterze, a wreszcie powszechna świadomość odrębności w aspekcie geograficznym, historycznym, etnicznym, narodowym, kulturowym i religijnym uzasadniały przyznanie Zgromadzeniu Irlandii Północnej uprawnień nieco tylko węższych od Parlamentu Szkockiego. Natomiast Walijszczy, którzy wprawdzie powszechnie manifestowali swoją tożsamość etniczną i kulturową, lecz nie wyrażali poważniejszych aspiracji emancypacyjnych na płaszczyźnie politycznej, zostali „ukarani” za swoją bierność przyznaniem Walijskiemu Zgromadzeniu Narodowemu wyłącznie kompetencji wykonawczych w stosunku do aktów stanowiących na szczeblu centralnym. Paradoksem reformy dewolucyjnej było pozostawienie w stanie zawieszenia Anglii, na obszarze której (z wyjątkiem regionu Wielkiego Londynu) nadal funkcjonowały quasi-parlamentarne zgromadzenia regionalne pełniące rolę organów doradczych i opiniotwórczych wobec rządu krajowego. Co więcej, kryteria zróżnicowania punktów wyjściowych procesów dewolucyjnych okazały się niemal zupełnie chybione, o czym świadczyła (przekraczająca oczekiwania twórców reformy) dynamika rozwoju tendencji separatystycznych w Szkocji, Walii i Anglii. Wydaje się bowiem wysoce prawdopodobne, że zapowiadane na jesień 2014 r. szkockie referendum niepodległościowe spowoduje w najlepszym wypadku przekształcenie Wielkiej Brytanii w konfederację dwóch państw połączonych mniej lub bardziej luźną formułą współpracy gospodarczej i politycznej. Równolegle gwałtownej erozji ulegają wielowiekowe powiązania angielsko-walijskie, ponieważ w wyniku regionalnych reform ustrojowych przeprowadzonych w latach 2006 i 2011 Walijskie Zgromadzenie Narodowe uzyskało zakres kompetencji decyzyjnych porównywalny z uprawnieniami Parlamentu Szkockiego. Przykład Szkocji i Walii skłonił niektóre ugrupowania polityczne do wprowadzenia do swoich programów postulatu utworzenia parlamentu angielskiego, a także wpłynął na ożywienie ruchów separatystycznych w północnej Anglii i Kornwalii. Natomiast przewidywana przez twórców dewolucji szybka emancypacja Irlandii Północnej uległa spowolnieniu w wyniku pogłębiającej się obecnie różnicy między stabilną gospodarką ulsterską i niepewną sytuacją ekonomiczną Republiki Irlandii. Połączenie błędnej identyfikacji podstaw reformy dewolucyjnej z jej otwartym (a więc nieprzewidywalnym) charakterem stworzyło wybuchową mieszankę, której efektem może być nieodwracalny rozpad państwowości brytyjskiej.

Nie ulega wątpliwości, że postulat utworzenia regionalnych zgromadzeń parlamentarnych zapewniających wspólnotom zamieszkującym obszary peryferyjne możliwość samodzielnego podejmowania decyzji w większości spraw dotyczących ich



rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego oraz zwiększających zakres oddziaływania tych wspólnot na procesy decyzyjne na szczeblu centralnym został świadomie włączony do programu politycznego Partii Pracy z powodów pozamerytorycznych, tj. w celu pozyskania głosów elektoratu „celtyckiego”. Wbrew opiniom niektórych politologów wskazujących, że laburzyści zmierzali do demontażu „imperium wewnętrznego” w taki sam sposób, w jaki „imperium zewnętrzne” zostało przekształcone w *Commonwealth of Nations* należy stwierdzić, że rządy T. Blaira i G. Browna nie zakładały osłabienia powiązań istniejących pomiędzy poszczególnymi komponentami Wielkiej Brytanii. Dopuszczano wprawdzie możliwość zastąpienia unitarnej formuły struktury państwowej przez federację angielsko-szkocką, a także przyznanie Irlandii Północnej szerokiej autonomii wewnętrznej, jednakże twórcy dewolucji nie przewidywali pojawienia się poważniejszych tendencji odśrodkowych wśród ludności walijskiej ani angielskiej. Wydawało się również, że ogromna przewaga potencjału demograficznego i ekonomicznego Anglii nad pozostałymi częściami kraju, stanowi dostateczną gwarancję panowania wśród mieszkańców Szkocji, Walii i Irlandii Północnej powszechnego przekonania o nieopłacalności funkcjonowania poza silną politycznie, militarnie i gospodarczo Wielką Brytanią. Tempo rozwoju procesów dewolucyjnych stanowiło zatem duże zaskoczenie dla władz krajowych, które zdecydowały się na szereg działań zmierzających do powstrzymania dalszego postępu reformy. Świadczyły o tym próby utrzymania administracyjnego modelu dewolucji w Walii, zawieszanie działalności legislatywy ulsterskiej w latach 2000, 2001 i 2002-2007 oraz indywidualny udział parlamentarzystów laburzystowskich w projektach ukierunkowanych na przekonanie mieszkańców Szkocji o zasadności odstąpienia od żądań niepodległościowych na rzecz rozszerzenia autonomii fiskalnej Parlamentu Szkockiego.

W rzeczywistości dopiero przejście władzy przez konserwatywno-liberalną koalicję w 2010 r. spowodowało osłabienie rozwoju lub zatrzymanie większości procesów dewolucyjnych. Dokonane przez nowy rząd cięcia wydatków na cele publiczne ograniczyły możliwości prowadzenia przez władze walijskie i ulsterskie działań finansowanych z budżetu państwa. Utrzymywanie się tego stanu rzeczy wskazuje, że osiągnięty przez oba regiony w okresie rządów T. Blaira i G. Browna stopień autonomii decyzyjnej stanowi szczytowe osiągnięcie na drodze do pełnej emancypacji politycznej, przynajmniej do czasu ponownego objęcia władzy przez Partię Pracy. Natomiast poziom zaawansowania reformy dewolucyjnej w Szkocji, który wymusił na władzach krajowych realizację przyrzeczonego przez laburzystów przygotowania referendum niepodległościowego wskazuje, że wbrew prowadzonej



przez konserwatystów i liberałów polityce recentralizacyjnej, region ten może istotnie uzyskać suwerenność. W rezultacie rząd Davida Camerona stoi obecnie przed dramatycznym dylematem odrzucenia spuścizny pozostawionej przez gabinety T. Blaira i G. Browna wbrew żywotnym interesom wspólnot regionalnych lub wypełnienia zaciągniętych przez swoich poprzedników zobowiązań prowadzących do faktycznego rozmontowania „imperium wewnętrznego”.

Bartłomiej H. Toszek - prawnik, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki US, w swoich badaniach naukowych koncentruje się na problemach rozwoju regionalnego oraz emancypacji politycznej wspólnot regionalnych w Wielkiej Brytanii i Europie Północnej.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

