

Grzegorz Libor

Uniwersytet Śląski

Zjawisko dewolucji władzy i jego charakterystyka na przykładzie Walii: wymiar instytucjonalno-prawny

Słowa kluczowe: Walia, dewolucja władzy, system polityczny, instytucje

Wprowadzenie

Wśród przyczyn, które zachęciły mnie do napisania niniejszego artykułu, a także rozpoczęcia badań nad szeroko pojętą kwestią „walijskości”, wymienić należy nie tylko ogólny deficyt prac oraz publikacji poruszających niniejszy temat na rodzimym rynku wydawniczym, ale i wyjątkowość analizowanego przypadku. Na uwagę zasługuje bowiem droga, jaką ostatnimi laty przeszła Walia w kierunku samostanowienia. Jej owocem są dziś instytucje i rozwiązania prawne pozwalające Walijszykom decydować o własnym losie w sporym zakresie.

Kluczowym momentem rozwoju tych struktur był niewątpliwie rok 1997, kiedy po latach rządów konserwatystów władzę w Wielkiej Brytanii przejęła Partia Pracy, która w swym programie wyborczym zapowiedziała m.in. podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia niezależności Walii. W rezultacie jeszcze w tym samym roku przeprowadzono referendum, które zakończyło się decyzją o utworzeniu Zgromadzenia Narodowego i rządu walijskiego¹.

Początkowo jednak kompetencje obu ograniczały się do tych posiadanych pierwotnie przez sekretarza stanu ds. Walii. Równocześnie obie instytucje były z sobą powiązane, tj. z prawnego punktu widzenia tworzyły jeden organ, którego decyzje wymagały każdorazowo uzyskania zgody parlamentu brytyjskiego. Mimo iż w 2002 roku wyodrębniono gabinet, nie pełnił on funkcji typowych dla gabinetów większości współczesnych państw, lecz ograniczał się do funkcji doradczej oraz opiniotwórczej.

Na ten fakt zwraca uwagę m.in. Paweł Sarnecki, pisząc: „Zgromadzenie Narodowe Walii miało prawo do wydawania jedynie przepisów wykonawczych wobec ustaw brytyjskich, a także poruczono mu rolę nadzorowania realizacji ustaw brytyjskich na terenie

¹ R. Deacon, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2012, s. 131–132.

Walii [...]. Z kolei funkcjonujący na podstawie omawianej ustawy »komitet wykonawczy« (Zgromadzenie Narodowe nadało mu nazwę »gabinetu zgromadzenia«) również nie odpowiadał pojęciu »rządu miejscowego«, gdyż zasadniczo był ciałem zastępującym Zgromadzenie, kontynuującym jego działalność wykonawczą»².

Do faktycznego rozdzielenia ich struktur doszło dopiero w 2007 roku, a sporą rolę w tym procesie odegrała tzw. Komisja Richarda powołana przez rząd walijski celem usprawnienia działalności nie tylko samego rządu, ale i Zgromadzenia Narodowego³. Równocześnie otrzymały one nowe, dodatkowe kompetencje, które wzmocniły ich pozycję względem władz w Londynie, poszerzone po raz kolejny w 2011 roku.

Poważnym ograniczeniem dla procesu dewolucji władzy, jak owo zjawisko zostało nazwane, okazał się jednak kryzys ekonomiczny, do którego doszło na początku 2008 roku, oraz przejście władzy przez Partię Konserwatywną i Liberalnych Demokratów w 2010 roku.

Celem artykułu jest opisanie instytucjonalno-prawnych aspektów zjawiska dewolucji władzy na przykładzie współczesnej Walii w świetle modelu dewolucji zaproponowanego przez Pose'a i Gilla. Zjawisko to jest o tyle istotne, o ile w wypadku innych regionów Wielkiej Brytanii, np. Szkocji, wzmocniło panujące tam silne nastroje i tendencje niepodległościowe. Stworzenie bliższych obywatelom instytucji i przekazanie im niemałej liczby kompetencji rozbudziło dawne marzenia oraz nadzieje, skutecznie wykorzystane następnie przez lokalnych aktorów do wzmocnienia nie tylko ich własnej pozycji, ale i kumulacji poparcia dla separatystycznych ruchów i ugrupowań politycznych.

Dewolucja jako forma decentralizacji

Dewolucja jest przykładem decentralizacji. W wymiarze politycznym oraz prawnym oznacza bowiem albo przekazanie pewnej grupy kompetencji pierwotnie wykonywanych przez centralne organy parlamentarne i ich członków podporządkowanym, demokratycznie wybieranym instytucjom, wyodrębnionym w oparciu o kryterium geograficzne, albo też proces tworzenia i funkcjonowania niewybieralnych organów działających w ramach struktury administracji rządowej danego kraju. U podstaw tego zjawiska leży zasadniczo przekonanie, że stanowi ono odpowiedź współczesnego państwa na zmiany w jego otoczeniu, które doprowadziły do jego osłabienia m.in. poprzez wzmocnienie regionalnych ośrodków innowacyjności oraz transferu wiedzy w ramach globalizacji. Część autorów zwraca uwagę na trzy perspektywy analizy zjawiska dewolucji władzy: perspektywę tożsamości właściwą mniejszościom etnicznym zamieszkującym dane terytorium, perspektywę *governance* definiowaną w kategoriach demokratycznego dyskursu ukierunkowanego na reformę samorządu lokalnego, a także perspektywę ekonomiczną skoncentrowaną

² P. Sarnecki, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 47.

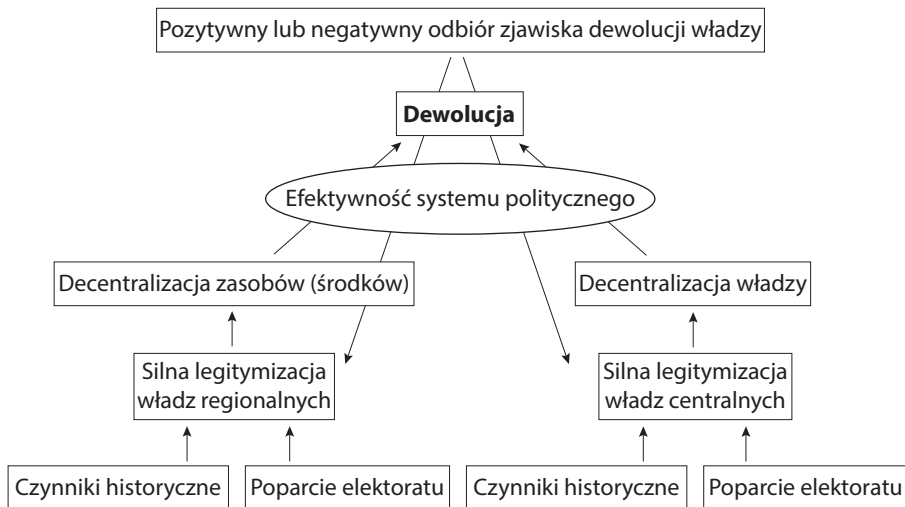
³ J. Osmond, *Ending Sovereignty's Denial*, IWA, Cardiff 2008, s. 6–8.

na wzmocnieniu potencjału i siły danego terytorium. Wskazuje się również na istnienie różnych modeli dewolucji w zależności od zakresu kompetencji przekazanych na niższy poziom. W wypadku gdy rozgraniczenie pomiędzy poziomem centralnym a lokalnym jest stosunkowo wyraźne zarówno w wymiarze finansowym, jak i władczym, wówczas sprzyja ono dalszemu zróżnicowaniu obu. Wprowadzenie silnych powiązań kompetencyjno-finansowych umacnia natomiast ich relacje oraz współzależność. Nie bez znaczenia jest także fakt ewentualnych zbieżności w strukturze instytucji funkcjonujących na obu poziomach oraz możliwość równoczesnego sprawowania władzy przez tę samą partię na każdym z nich. W wypadku dewolucji asymetrycznej, a więc w sytuacji zastosowania zgola różnych rozwiązań w ramach tego samego organizmu państwowego dla poszczególnych regionów, jak to ma miejsce przykładowo w Wielkiej Brytanii, konsekwencje zjawiska dewolucji mogą być siłą rzeczy odmienne dla każdego z nich⁴.

Część autorów natomiast w analizie procesu dewolucji władzy wyróżnia następujące trzy poziomy: poziom legitymizacji, decentralizacji środków, a także decentralizacji władzy, którego jednym z aspektów jest omawiany w ramach niniejszej pracy aspekt instytucjonalno-prawny. Poziomy te w zależności od stopnia natężenia tworzą ponownie różne modele dewolucji władzy. Co ciekawe, decentralizacja władzy nie oznacza automatycznie decentralizacji środków czy też — inaczej mówiąc — zasobów. Wyjaśnieniem tego typu sytuacji jest model dewolucji, który proponują Andrés Rodríguez-Pose i Nicholas Gill. Do głównych czynników warunkujących decentralizację zasobów oraz decentralizację władzy zaliczają oni: czynniki historyczne — kulturę, język, religię, tradycję i historię; czynniki ekonomiczne, a także szeroko rozumiane poparcie dla władzy centralnej i stojącej w opozycji do niej władzy regionalnej. W ten sposób przy stosunkowo niskiej legitymizacji władz regionalnych i niewielkim wpływie wspomnianych już czynników historycznych władza centralna skłonna jest przekazać dodatkowe kompetencje jednostkom niższego szczebla, czemu nie towarzyszy jednak dodatkowe wsparcie finansowe. Ciężar ekonomiczny ich realizacji spoczywa zatem wyłącznie na władzy regionalnej. Silnej jej legitymizacji towarzyszy z kolei przede wszystkim decentralizacja środków (zasobów), rzadko natomiast decentralizacja uprawnień czy kompetencji, która stanowiłaby dla władz centralnych siłą rzeczy poważne zagrożenie. Z drugiej strony jednak wsparcie dewolucji przez władze centralne może okazać się dla nich zbawienne, wpływając na i wzmacniając ich legitymizację. Ta z kolei ponownie doprowadzić może do sytuacji osłabienia zjawiska decentralizacji zasobów oraz wzmocnienia zjawiska decentralizacji władzy. Równie prawdopodobny jest jednak scenariusz odwrotny, a więc negatywne nastawienie władz centralnych wobec przemian o charakterze dewolucyjnym może zaowocować coraz to silniejszą pozycją aktorów regionalnych, a tym samym dalszą decentralizacją w zakresie zasobów, a nie kompetencji (wykres 1)⁵.

⁴ D. MacKinnon, *Devolution, state restructuring and policy divergence in the UK*, DOI: 10.1111/geoj.12057, The Geographical Journal.

⁵ A.R. Pose, N. Gill, *The global trend towards devolution and its implications*, *Environment and Planning*, C 2003 vol. 21(3), s. 333–351, DOI:10.1068/c0235.



Wykres 1. Złożoność zjawiska dewolucji

Źródło: Tłumaczenie własne na podstawie A.R. Pose, N. Gill, *The global trend towards devolution and its implications, Environment and Planning, C 2003 vol. 21(3), s. 333–351, DOI:10.1068/c0235.*

W wypadku omawianej w ramach niniejszego artykułu Walii czynniki historyczne, legitymizujące władzę zarówno regionalną, jak i centralną, zasadniczo równoważyły się, czego potwierdzeniem może być fakt, że jedynie 1/5 mieszkańców Walii posługuje się językiem walijskim⁶ (dominującym językiem jest angielski), a mniej niż 2/3 deklaruje narodowość walijską (spory odsetek mieszkańców to osoby brytyjskiego pochodzenia)⁷. Czynnikiem w niewielkim stopniu legitymizującym poczynania władzy regionalnej było także poparcie społeczne. W wypadku wspomnianego już referendum na temat propozycji utworzenia Zgromadzenia Narodowego Walii „za” opowiedziało się zaledwie 50,3% Walińczyków, przeciwko natomiast 49,7%. Czynnikiem negatywnie wpływającym na legitymizację władzy regionalnej był również poziom zainteresowania procesem dewolucji. Frekwencja w referendum wyniosła bowiem zaledwie 50,1%⁸. W rezultacie proces dewolucji miał przede wszystkim wymiar władczy, a nie finansowy, i zaowocował powstaniem instytucji i organów zaliczanych do władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej.

Władza ustawodawcza w procesie dewolucji

W skład Zgromadzenia Narodowego Walii wchodzi 60 deputowanych. 40 z nich wybiera się w jednomandatowych okręgach wyborczych, zwykłą większością głosów, 20 natomiast w 5 okręgach wielomandatowych, zwanych regionami (Walia północna, środkowa,

⁶ *Welsh speakers by local authority and broader age groups, 2001 and 2011 census*, StatsWales, 2012.

⁷ *National identity by year and identity*, StatsWales, 2013.

⁸ Zob. więcej: A. Seldon, *Blair's Britain 1997–2007*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

wo-zachodnia, południowo-zachodnia, południowo-środkowa, a także południowo-wschodnia). Każdy region składa się w praktyce z 7 do 9 okręgów wyborczych. Granice regionów wyznaczone zostały w pierwszej połowie lat 90 XX w. w związku z koniecznością przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. W każdym z nich wybieranych jest obecnie 4 deputowanych.

Wyborca dysponuje zatem dwoma głosami: pierwszy oddaje na jednego z kandydatów z listy lokalnej — mandat deputowanego otrzymuje ten z nich, który otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów; drugi głos natomiast na jednego z kandydatów z listy regionalnej. Każda partia dysponuje swoją własną listą kandydatów.

Liczba otrzymanych mandatów obliczana jest za pomocą metody d'Hondta. Początkowo zatem oblicza się liczbę głosów oddanych na każdą partię z osobna. Następnie liczbę tę dzieli się przez liczbę mandatów otrzymanych przez daną partię w wyborach lokalnych, powiększoną o jeden. Partia, która uzyskała w ten sposób, a więc w wyniku dzielenia, największą liczbę głosów, otrzymuje dodatkowy mandat (*additional member system*). Obliczenia powtarza się aż do wyłonienia drugiego, trzeciego i czwartego mandatu. Za każdym razem jednak liczba mandatów uzyskanych przez wszystkie partie ulega ponownemu przeliczeniu. Wybory do Zgromadzenia Narodowego odbywają się co 4 lata⁹.

W wyniku referendum przeprowadzonego w 2011 roku Zgromadzenie otrzymało dodatkowe kompetencje w ramach swych dotychczasowych uprawnień prawodawczych.

Zgromadzenie może uchylać akty prawne w dziedzinach określonych w załączniku nr 7 do ustawy z 2006 roku z pewnymi wyjątkami zaprezentowanymi w tab. 1¹⁰.

Tab. 1. Kompetencje Zgromadzenia Narodowego Walii

Dziedzina	Wyłączenia spoza kompetencji ZN
Rolnictwo, leśnictwo, hodowla zwierząt, uprawa roślin i rozwój obszarów wiejskich	Regulowanie kwestii polowań z udziałem psów, przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach, importu, eksportu i regulowania przepływu zwierząt oraz roślin i innych rzeczy, chyba że przepływ ten na obszarze Walii ma na celu ochronę zdrowia ludzi, roślin, zwierząt, a także ochronę środowiska lub też sprzyja realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej. To samo dotyczy przepływu paszy dla zwierząt, nawozów oraz środków ochrony roślin, a także leków weterynaryjnych i produktów leczniczych.
Zarządzanie zabytkami oraz budynkami o walorach historycznych	—
Kultura	Prawo użyczenia, regulacje w zakresie radiofonii i telewizji, klasyfikacji filmów oraz nagrań wideo, rekompensat rządowych dotyczących obiektów, na których remont zaczerpnięto pożyczki, a także podatków od nieruchomości z wyjątkiem nieruchomości, które odgrywają istotną rolę z punktu widzenia interesu narodowego Walii.

⁹ N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 161–162.

¹⁰ *Government of Wales Act 2006*, <http://wales.gov.uk/legislation/govwalesact2006/schedule7/?lang=en> (dostęp: 7.12.2013).

Polityka gospodarcza	Prowadzenia polityki fiskalnej, monetarnej, handlu międzynarodowego, zwalczania oraz przeciwdziałania praktykom i porozumieniom antykonkurencyjnym, w tym monopolom, ochrona własności intelektualnej, tworzenie, zarządzanie i regulowanie działalnością stowarzyszeń biznesowych, regulowanie kwestii niewypłacalności, norm jakości i bezpieczeństwa z wyjątkiem żywności, produktów rolnych, ogrodnictwych, zwierząt, produktów zwierzęcych, nasion, nawozów, a także pestycydów, szeroko pojęta ochrona konsumentów, usługi finansowe, zawodowe i indywidualne programy emerytalne z pominięciem tych programów, którymi objęci zostali członkowie Zgromadzenia Narodowego, premier, ministrowie, radca generalny oraz członkowie lokalnych władz. Poza kompetencjami Zgromadzenia w zakresie polityki gospodarczej znalazły się również: kwestie zarządzania rynkami finansowymi, emisji papierów wartościowych oraz polityki telekomunikacyjnej, pocztowej i energetycznej obejmującej górnictwo, dostawy gazu, ropy naftowej, a także wykorzystanie energii nuklearnej. Zgromadzenie Narodowe nie może także stanowić prawa w zakresie jednostek wag i miar oraz ich stosowania w handlu.
Edukacja	Regulowanie działalności komitetów naukowych.
Środowisko, bezpieczeństwo po- żarowe, żywność	—
Ochrona zdrowia	Możliwość stanowienia prawa, które regulowałoby m.in.: kwestię aborcji, macierzyństwa zastępczego, badań i terapii genetycznych, ksenotransplan- tacji, handlu narkotykami, lekami i produktami leczniczymi, dostarczania żywności w ramach opieki społecznej i wypłacania odszkodowań za szkody wywołane stosowaniem szczepionek.
Transport	Rejestracja lokalnych usług transportowych oraz zapewnienie ich odpowiedniego standardu, organizacja transportu drogowego towarów i jego licencjonowania, regulowanie budowy oraz wyposażania pojazdów samochodowych i przyczep, ich poruszania się na drogach z wyjątkiem regulacji odnoszących się do nakładania opłat z tytułu użytkowania lub też prowadzenia pojazdów na walijskich drogach szybkiego ruchu, lub też odnoszących się do opisów pojazdów samochodowych i przyczep znajdujących zastosowanie w transporcie osób z lub też do miejsca, w którym pobierają naukę, chyba że regulacje odnoszące się do standardów technicznych takich pojazdów stanowią inaczej, bądź też w wypadku regulacji dotyczących wykorzystania pojazdów samochodowych oraz przyczep do przewo- zu zwierząt w celu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz ochrony środowiska. Zgromadzenie Walii nie może ponadto stanowić prawa, które obejmowałoby swym zakresem wykroczenia drogowe, szkolenia, przyznanie prawa jazdy, ubezpieczenia pojazdów mechanicznych, poruszania się na drogach specjalnych, organizacji przejść dla pieszych, znaków drogowych, międzynarodowych usług transportu drogowego nastawionych na przewóz osób, licencjonowania operatorów transportu publicznego, a także dokumentów, które wymagane są od kierowców planujących podróże pojazdem poza granice Walii lub też przyjeżdżających spoza Zjednoczonego Królestwa. Niemoc ustawodawcza Zgromadzenia widoczna jest również w braku możliwości nakładania podatku akcyzowego i okreś- ślenia warunków rejestracji pojazdów sprowadzanych do Walii. Władze walijskie pozbawione zostały także wpływu na jakość i zakres przepisów, regulacji normujących funkcjonowanie usług kolejowych, oprócz sytuacji pomocy finansowej nieodnoszącej się jednak do przewo- zu towarów,

	niemającej związku z nakazem administracji kolejowej lub też rozporządzeniem numer 1370/2007 Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej w sprawie świadczenia usług transportu pasażerskiego drogowego i kolejowego. Zgromadzenie Narodowe pozbawione zostało również możliwości decydowania o bezpieczeństwie w transporcie z wyjątkiem przepisów odnoszących się, jak już wspomniano, do przewozu osób dorosłych pobierających naukę, która takiego dowozu wymaga.
Transport lotniczy — ZN może tylko stanowić przepisy, których treść reguluje kwestie udzielania pomocy finansowej dostawcom lub też proponowanym dostawcom usług lub też obiektów transportu lotniczego, ale także przygotowywać strategię dostarczania usług lotniczych na terenie Walii i regulować kwestie związane z wykorzystaniem statków powietrznych przewożących zwierzęta w celu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt, jak i ochrony środowiska.	—
Żegluga — wsparcie finansowe usług spedycyjnych w obrębie Walii, a także regulacji odnoszących się do statków transportujących zwierzęta, których to transport wpływa na ochronę zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz ochronę środowiska.	Wpływ na prawa i wolności nawigacyjne, z wyjątkiem regulacji prac, które mogą utrudniać lub też zagrażać żegludze. Władze w Cardiff nie mogą ponadto stanowić prawa, które określałoby standardy techniczne statków, regulowałoby przewóz towarów niebezpiecznych, specyfikację techniczną paliw stosowanych w silnikach spalinowych, a także funkcjonowanie portów, doków, pomostów, chyba że tych używanych lub też wymaganych przez sektor rybołówstwa, sektor turystyczny czy sektor komunikacyjny, a także w zakresie przepisów dotyczących, podobnie jak w wypadku pozostałych dziedzin, ochrony życia i zdrowia ludzi, zwierząt, roślin, a także ochrony środowiska.
Mieszkalnictwo	Wsparcie finansowe programów realizowanych z funduszy centralnych lub lokalnych, które zapewniają w ramach zabezpieczenia społecznego pomoc osobom najuboższym.
Samorząd	Franczyza udzielana przez samorząd, rejestracja wyborcza, administracja wyborami, rejestracja urodzeń, zgonów, ślubów oraz związków partnerskich, licencjonowanie sprzedaży i dostaw alkoholu, rozrywki, życia nocnego, regulowanie antyspołecznych zachowań oraz występów, podatków od lokalnych gruntów, handlu w niedzielę, a także udzielania pomocy zagranicznej przez lokalne władze w związku z ich działalnością.
Funkcjonowanie Zgromadzenia Narodowego i administracji publicznej	Regulacje dotyczące zawodu audytora.
Opieka społeczna	Możliwość decydowania o dodatkach i wsparciu dla dzieci, funduszach powierniczych, ulgach podatkowych, zasiłkach rodzinnych, zasiłkach dla opiekunów, regulacjach adopcyjnych czy też instytucji komisarza ds. dzieci oraz prawa rodzinnego.
Sport i rekreacja	Zakłady, gry, loterie.
Turystyka	—

Planowanie	Działalność Komisji Planowania Infrastruktury i jej członków.
Gospodarka wodna oraz ochrona przeciwpowodziowa	Prawo do powoływania oraz nadzorowania przedsiębiorstw zajmujących się dostawą wody na obszarze Walii, a także licencjonowania dostaw wody w rozumieniu <i>Water Industry Act</i> , oprócz działalności koncesjonowanej obejmującej częściowo lub też całościowo terytorium Walii.
Język walijski	Stosowanie języka walijskiego w sądach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Government of Wales Act 2006...*

Realizacja opisanych powyżej kompetencji wymaga jednak obowiązywania ściśle określonej procedury uchwalania aktów prawnych, a więc — inaczej mówiąc — procedury legislacyjnej.

W wypadku Walii projekt ustawy staje się obowiązującym prawem dopiero po przegłosowaniu przez Zgromadzenie Narodowe i uzyskaniu zgody monarchy brytyjskiego. Projekty ustaw trafiają pod obrady Zgromadzenia poprzez urzędników, którzy składają je do biura podawczego, a ono publikuje je na stronach internetowych Zgromadzenia Narodowego. Inicjatywa ustawodawcza należy do: ministrów rządu walijskiego, komitetów, deputowanych oraz Komisji Całego Zgromadzenia.

Na uwagę zasługuje fakt, że w wypadku projektów ustaw zgłaszanych przez deputowanych muszą one uzyskać poparcie w głosowaniu zarządzanym regularnie przez Przewodniczącego Zgromadzenia w sprawie projektów ustaw mających trafić pod obrady parlamentu.

Projekt ustawy powinien być przygotowany w języku angielskim oraz walijskim. Przewodniczący/Przewodnicząca Zgromadzenia musi także wydać oświadczenie, z którego wynika, że posiada ono kompetencje do stanowienia prawa w zakresie, którego dany projekt dotyczy. Projekt musi być złożony wraz z tzw. memorandum wyjaśniającym, w którym to definiuje się nie tylko cele, do których realizacji projekt ma się przyczynić, ale i podaje się informacje dotyczące konsultacji poczynionych w trakcie jego przygotowywania i kosztów związanych z wprowadzeniem zapisów przyszłej ustawy w życie.

Początkowo projekt ustawy trafia w zależności od zakresu, którego dotyczy, do odpowiedniego komitetu lub też komitetów, które weryfikują zgodność jego zapisów z ogólnymi zasadami przyjętymi przez Zgromadzenie. Komitet bądź komitety badają przede wszystkim cel, do realizacji jakiego ma przyczynić się przyjęcie ustawy, a nie jej poszczególne zapisy. W pracach komitetu/komitetów mogą brać udział przedstawiciele zainteresowanych partii politycznych. Wyniki obrad oraz prac komitetu/komitetów są prezentowane w formie pisemnej lub też wygłaszane. Następnie w Zgromadzeniu Narodowym przeprowadzane jest głosowanie. Dotyczy ono jednak tylko i wyłącznie ogólnych zasad projektu. Na tym etapie projekt może zostać odrzucony po raz pierwszy. W wypadku pozytywnego wyniku głosowania projekt trafia tym razem tylko do jednego komitetu, który przeprowadza szczegółową analizę jego zapisów oraz wszystkich poprawek zgłoszonych przez deputowanych Zgromadzenia. Poprawki te są następnie przedmiotem głosowania, które ma jednak miejsce w ramach komitetu, do którego dany

projekt trafił. Następnie projekt kierowany jest ponownie pod obrady Zgromadzenia. Każdy deputowany ma prawo zgłaszania kolejnych poprawek, ale Przewodniczący Zgromadzenia decyduje, które z nich przedstawione zostaną na forum plenarnym. Obrady kończą się głosowaniem nad ostateczną wersją ustawy. Jeśli projekt uzyska akceptację Zgromadzenia, wymagany jest już tylko podpis monarchy brytyjskiego. W sytuacji z kolei braku zgody parlamentu projekt ustawy upada¹¹.

Funkcja reprezentacyjna ZN związana jest natomiast z faktem, że każdy obywatel Walii reprezentowany jest przez 1 deputowanego z okręgu wyborczego, który zamieszkuje, oraz 4 deputowanych z regionu, w skład którego wchodzi tenże okręg.

Członkowie Zgromadzenia spotykają się co tydzień, w czasie trwania jego sesji. Omawiają kwestie istotne dla Walii, zadają pytania ministrom rządu Walii, przeprowadzają debaty oraz przygotowują raporty na temat polityki rządu i sprawozdania komisji, analizują prawo walijskie. Te cotygodniowe spotkania wszystkich 60 członków określane są jako posiedzenia plenarne i odbywają się we wtorki i środy po południu między godzinami 13.30 a 18.30 w sali Siambr, która jest forum debat w Senedd, tj. w budynku parlamentu. Obradami kieruje Przewodniczący/Przewodnicząca Walnego Zgromadzenia¹².

Funkcja kontrolna sprowadza się natomiast do działalności wielu komisji lub też komitetów składających się z członków Zgromadzenia wszystkich partii politycznych. Deputowani pracują w nich, analizując projekty sporządzone przez ministrów na mocy delegowanych im uprawnień dotyczących zamówień, przepisów wykonawczych, regulacji lokalnych oraz wytycznych. Komisje te lub komitety powinny dbać o to, aby stanowione prawo i wdrażane na jego bazie rozwiązania były nie tylko niezawodne, ale i finansowo efektywne. W tym celu często współpracują z ekspertami zewnętrznymi i przedstawicielami różnych organizacji oraz środowisk.

Obecnie wyróżnić można 12 komitetów zwykłych: Komitet ds. Dzieci i Młodzieży, Komitet ds. Kontroli Pierwszego Ministra, Komitet Całego Zgromadzenia, Komitet ds. Zbiorowości, Samorządu i Równości, Komitet ds. Konstytucyjnych i Prawnych, Komitet ds. Przedsiębiorstw i Biznesu, Komitet ds. Ochrony Środowiska i Zrównoważonego Budżetu, Komitet ds. Finansów, Komitet ds. Zdrowia oraz Opieki Społecznej, Komitet ds. Petycji, Komitet ds. Finansów Publicznych, a także Komitet ds. Przestrzegania Standardów. Oprócz wymienionych istnieją tzw. podkomitety, do których zaliczyć można: Podgrupę ds. Wspólnej Polityki Rolnej i Grupę Wykończenia, Podgrupę ds. Wspólnej Polityki Rybołówstwa i Grupę Wykończenia, Podgrupę ds. Zamówień i Grupę Wykończenia, Podkomisję ds. Pomieszczeń Wolnych od Dymu. Osobnym komitetem jest natomiast Komitet Biznesu, a osobną komisją — Komisja Zgromadzenia Narodowego¹³.

¹¹ N. Parpworth, *op. cit.*, s. 163–165.

¹² *Representing Wales and its people*, <http://www.assemblywales.org/abthome/role-of-assembly-how-it-works/what-is-the-role-of-the-assembly/representing-wales-and-its-people.htm> (dostęp: 7.12.2013).

¹³ *Plenary and Committees*, <http://www.senedd.assemblywales.org/mgListCommittees.aspx?bcr=1> (dostęp: 7.12.2013).

Władza wykonawcza w procesie dewolucji

W następstwie wyborów do Zgromadzenia Narodowego desygnowany jest również rząd walijski tworzony przez partię, która otrzymała największą liczbę mandatów. Rząd w swych kompetencjach jest niezależny od rządu brytyjskiego i ponosi odpowiedzialność przed parlamentem za działania podejmowane w zakresie polityki zdrowia, edukacji, kultury, służb publicznych i języka. Rząd walijski nie prowadzi samodzielnej polityki podatkowej, obronnej, zagranicznej oraz po części socjalnej.

Kompetencje rządu walijskiego wynikają bezpośrednio z przytoczonych już wcześniej funkcji Zgromadzenia Narodowego. Rząd tworzą urzędnicy państwowi oraz członkowie gabinetu. W skład gabinetu oprócz premiera wchodzi natomiast ministrowie, wiceministrowie oraz radca generalny. Gabinet może składać się maksymalnie z 14 osób.

W ramach gabinetu, podobnie jak w wypadku Zgromadzenia, tworzone są różnego rodzaju komitety. W obecnej kadencji nie powołano jednak żadnego, w poprzednich natomiast były to komitety m.in. do spraw dzieci oraz młodzieży, odnowy gospodarczej, samorządu i usług publicznych, a także funduszy strukturalnych.

Osobę na stanowisko premiera nominuje Zgromadzenie Narodowe, a mianuje monarcha brytyjski. Do kompetencji premiera należy: 1) przewodniczenie posiedzeniom rządu; 2) sprawowanie funkcji rządowych; 3) prowadzenie i realizacja celów polityki rozwoju; 4) reprezentowanie Walii w relacjach z pozostałymi regionami Wielkiej Brytanii oraz na arenie międzynarodowej; 5) reprezentowanie interesów gospodarczych Walii; 6) przeprowadzanie rekrutacji na stanowiska rządowe.

Na uwagę zasługuje również stanowisko radcy generalnego, który jest doradcą rządowym w zakresie prawa i przedstawicielem rządu w sprawach sądowych. Ponadto stoi na straży integralności walijskiego prawa i szeroko pojętej praworządności. Jego pozycja w systemie politycznym Walii charakteryzuje się w związku tym pewną niezależnością oraz samodzielnością w stosunku chociażby do pozycji ustrojowej rządu walijskiego, mimo iż jest on mianowany przez monarchę na zalecenie premiera Walii po uzyskaniu zgody Zgromadzenia Narodowego. Radca generalny nie może jednak w żadnym wypadku łączyć swojej funkcji z funkcją deputowanego. Lista szczegółowych kompetencji Rady wymieniona została w tym samym akcie prawnym, co kompetencje Zgromadzenia Narodowego. Są to: 1) funkcja reprezentacyjna; 2) możliwość wnioskowania do Sądu Najwyższego o podjęcie decyzji w sprawie tego, czy Zgromadzenie Narodowe posiada kompetencje legislacyjne w odniesieniu do danego projektu ustawy czy też nie; 3) wnioskowanie to obejmuje również zapytania w zakresie ogólnych kwestii związanych z charakterem oraz istotą walijskiej dewolucji; 4) jako członek rządu dysponuje także inicjatywą ustawodawczą; 5) mimo iż nie jest członkiem Zgromadzenia, ponosi przed nim odpowiedzialność; 6) jest także zobowiązany do udzielania odpowiedzi na pytania Zgromadzenia co cztery tygodnie¹⁴.

¹⁴ *Welsh Government: A Quick Guide*, <http://wales.gov.uk/docs/caecd/publications/131104quickguide-en.pdf?lang=en> (dostęp: 12.12.2013).

Władza sądownicza w procesie dewolucji

Trudno natomiast mówić w wypadku Walii o dewolucji władzy sądowniczej, chyba że pod uwagę weźmie się fakt, że podstawą rozstrzygnięć sądów jest prawo nie tylko brytyjskie, ale i walijskie. Od 2005 roku naczelnym organem sądowym dla całej Wielkiej Brytanii jest bowiem Sąd Najwyższy, który jest *de facto* sądem apelacyjnym od orzeczeń Sądu Apelacyjnego Anglii i Walii, orzeczeń Sądu Naczelnego Szkocji, w pewnym zakresie również od orzeczeń Wysokiego Sądu Anglii i Walii, Wysokiego Sądu Irlandii Północnej oraz Wojskowego Sądu Apelacyjnego. Zakres jego działalności obejmuje również spory wynikające z dewolucji władzy.

Już z tej prostej charakterystyki Sądu Najwyższego i jego kompetencji wynika, że system sądowniczy Walii powiązany został z system sądowniczym Anglii z pewnymi nielicznymi wyjątkami, jak chociażby wspomnianą już podstawą prawną wyroków sądowych. Dla całej Wielkiej Brytanii wspólnymi sądami są również Sąd Wojskowy i Apelacyjny Sąd Wojskowy. Oprócz nich funkcjonuje również Komitet Sądowy Tajnej Rady, którego rola jako instancji odwoławczej uległa jednak ostatnimi laty osłabieniu.

Wyższe Sądy Anglii i Walii to Wysoki Sąd, Sąd Apelacyjny i Sąd Koronny. Pierwszy orzeka albo jako instancja I stopnia dla spraw cywilnych, albo jako instancja odwoławcza dla orzeczeń sądów hrabstw. W jego ramach działa również wyodrębniony w 2000 roku Sąd Administracyjny. Sąd Apelacyjny natomiast swym zakresem działania obejmuje sprawy karne i cywilne, które rozstrzyga jako II instancja. Rozpatruje apelacje od decyzji Sądu Administracyjnego. Sąd Koronny zajmuje się sprawami karnymi jako sąd I instancji oraz orzeczeniami sądów magistrackich. To właśnie sądy magistrackie (sprawy rodzinne oraz karne) i hrabstw stanowią najniższy z poziomów walijskiego i angielskiego systemu sądowniczego¹⁵.

Zjawisko dewolucji a kryzys gospodarczy

Do tej pory do analizy zjawiska dewolucji wykorzystywaliśmy model Andrésa Pose'a i Nicholasa Gilla, który niewątpliwie ma swoje walory eksplikacyjne. Kryzys gospodarczy, którego początki sięgają 2008 roku, oraz przejęcie władzy przez koalicję konserwatywno-liberalną poddają jednak jego użyteczność w wątpliwość. Jak pisze bowiem Bartłomiej Toszek, „[w] przeciwieństwie do laburzystowskiego partnerstwa uwzględniającego w dużym stopniu aspiracje władz regionalnych do występowania wobec rządu krajowego w charakterze niemalże równoprawnego podmiotu, konserwatywno-liberalna koncepcja *respect agenda* wyraźnie różnicuje status administracji centralnej i regionalnej. [...] O ścisłym rozdzieleniu zadań należących do obu szczebli władzy świadczy dobitnie sposób podjęcia decyzji o wprowadzeniu cięć budżetowych [...], która nie została poprzedzona konsultacjami ze strukturami regionalnymi. Był to wyraźny sygnał wskazujący na przysługujące rządowi

¹⁵ P. Mikuli, *Wielka Brytania*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybow-ski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 43–44.

krajowemu prawo samodzielnego regulowania spraw o kluczowym znaczeniu dla państwa z równoczesnym zaakcentowaniem roli administracji regionalnej jako wykonawcy poleceń płynących z Londynu. Stanowisko rządu D. Camerona ma szczególnie istotne znaczenie dla walijskiego zgromadzenia parlamentarnego i rządu [...] oznacza poważne ograniczenie możliwości działania władz regionalnych, prowadząc do obniżenia ich prestiżu w społeczeństwie walijskim. Ponieważ jednak zmniejszenie dotacji z budżetu państwa oraz sformalizowanie zasad współpracy administracji szczebla centralnego i regionalnego są przedstawiane jako efektywne metody zapobiegania recesji gospodarczej, Walijszykom pozostaje jedynie »zastąpienie emocji konstruktywnym współdziałaniem« z władzami krajowymi»¹⁶.

Z zaproponowanego modelu wynika z kolei, że niechęć i opór władz względem dewolucji powinny zaowocować osłabieniem decentralizacji władczej i umocnieniem decentralizacji w zakresie środków oraz zasobów finansowych. Tymczasem niekorzystna dla regionalizmu koniunktura polityczna oraz gospodarcza spowodowały równoczesne osłabienie obu. Kluczowym argumentem centrum była wspomniana już potrzeba ograniczania kosztów i szukania oszczędności, która w rezultacie doprowadziła do zachwiania partnerskich relacji pomiędzy władzą centralną a regionalną.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza rozwiązań instytucjonalno-prawnych współczesnej Walii skłania do kilku wniosków oraz konkluzji. W swej istocie sprowadzają się one do oceny samego zjawiska dewolucji władzy i jej zakresu. Pomimo iż Zgromadzenie Narodowe, a także rząd walijski mają spory zakres kompetencji, to najważniejsze z nich i kluczowe z punktu widzenia interesu narodowego Walijszyków wciąż znajdują się w gestii władz w Londynie. Taka sytuacja nie powinna dziwić, zważywszy, że to, co istotne z punktu widzenia interesu narodowego mieszkańców Walii, pokrywa się tematycznie z interesem narodowym samych Anglików. Przypuszczać można, że władze w Londynie (ówczesna Partia Pracy) wyszły z bądź co bądź słusznego założenia, że przekazanie części swoich kompetencji na niższy poziom, zwłaszcza tych mniej ważnych i istotnych, może korzystnie wpłynąć nie tylko na ich własną efektywność, ale i sprawić, że ich działania zyskają aprobatę oraz uznanie mieszkańców Walii. Nie bez znaczenia był także sposób, w jaki zdecydowano się ową dewolucję przeprowadzić. Wybór referendum oznaczał, że to sami Walijszyki mieli zdecydować albo o zachowaniu statusu quo, albo też zwiększeniu swej niezależności. Tym samym odpowiedzialność za skutki i charakter dewolucji przerzucano na nich samych. Ponadto stworzono takie instytucje — rząd oraz Zgromadzenie Narodowe — które nadały temu procesowi demokratycznej wiarygodności. Jak wynika z zaprezentowanego w ramach niniejszego artykułu modelu, podjęte przez władze w Londynie działania nie zakończyłyby się sukcesem, gdyby chęć uzyskania większej

¹⁶ B.H. Toszek, *Kształtowanie nowego modelu relacji pomiędzy władzami krajowymi i regionalnymi po wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii w 2010 roku na przykładzie Walii*, [w:] F. Gołębski, P. Biskup, M. Kaczorowska, W. Lewandowski, *Polityka brytyjska po wyborach parlamentarnych 2010*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 228–230.

niezależności i samodzielności była nie tylko o wiele bardziej zakorzeniona w historii Walijczyków, ale ich poparcie i zaangażowanie było o wiele silniejsze. Wówczas dominującym typem decentralizacji byłaby z pewnością decentralizacja gospodarcza.

Równocześnie jednak przypadek Walii uwidocznia słabość modelu Pose'a i Gilla. Określone warunki ekonomiczne oraz polityczne sprzyjają redukcji poziomu decentralizacji w zakresie zarówno kompetencji, jak i desygnowanych zasobów i środków. Jednocześnie można przypuszczać, że odwrotne tendencje doprowadziłyby po dłuższym czasie do zróżnicowanego rozwoju danego regionu czy też obszaru i jego politycznego centrum. W swej czystej postaci zatem przytoczony model stanowiłby dla władz centralnych rozwiązanie, dzięki któremu tak naprawdę nigdy nie utraciłoby ono kontroli i nadzoru nad stanowiącym dany organizm państwowym obszarem lub też terytorium.

Istnieją jednak przykłady, w tym przykład omawianej Walii, które pozwalają powątpiewać w jego doskonałość. W tym kontekście interesujący wydaje się scenariusz poprawy sytuacji makro- i mikroekonomicznej Zjednoczonego Królestwa i powrotu do władzy Partii Pracy.

Bibliografia

- Deacon R., *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2012.
- Gill N., Pose A.R., *The global trend towards devolution and its implications*, *Environment and Planning*, C 2003 vol. 21(3), s. 333–351, DOI:10.1068/c0235
- Government of Wales Act 2006, <http://wales.gov.uk/legislation/govwalesact2006/schedule7/?lang=en>.
- MacKinnon D., *Devolution, state restructuring and policy divergence in the UK*, DOI: 10.1111/geoj.12057, *The Geographical Journal*.
- Mikuli P., *Wielka Brytania*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012.
- National identity by year and identity*, StatsWales, 2013.
- Osmond J., *Ending Sovereignty's Denial*, IWA, Cardiff 2008.
- Parpworth N., *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Plenary and Committees*, www.senedd.assemblywales.org/mgListCommittees.aspx?bcr=1.
- Rawlings R., *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution (Politics & Society in Wales)*, University of Wales Press, Cardiff 2003.
- Representing Wales and its people*, <http://www.assemblywales.org/abthome/role-of-assembly-how-it-works/what-is-the-role-of-the-assembly/representing-wales-and-its-people.htm>.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Toszek B.H., *Kształtowanie nowego modelu relacji pomiędzy władzami krajowymi i regionalnymi po wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii w 2010 roku na przykładzie Walii*, [w:] F. Gołębski, P. Biskup, M. Kaczorowska, W. Lewandowski, *Polityka brytyjska po wyborach parlamentarnych 2010*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Welsh Government: A Quick Guide*, http://wales.gov.uk/docs/caecd/publications/131104quick_guideen.pdf?lang=en.
- Welsh speakers by local authority and broader age groups, 2001 and 2011 census*, StatsWales, 2012.

The phenomenon of devolution of power and its characteristics based on the example of Wales: The perspective of Pose and Gill's model of devolution

Keywords: Wales, devolution of power, political system, institutions

Summary

The main aim of the article is to depict the institutional and legal frameworks of the process of the devolution of power that is taking place right now in Wales from the point of view of Pose and Gill's model of devolution. The process of devolution is a type of decentralisation. Some competencies so far reserved for London have already been transferred to the National Assembly of Wales and Welsh government. Further transfers however depend on the economic and political conditions and factors. This explains the reasons why more attention should be paid to everything that is happening in Wales today.