

Tomasz Czapiewski

Stosunki między rządem państwowym a regionalnym w państwie zdecentralizowanym na przykładzie Zjednoczonego Królestwa po dewolucji

Wstęp

W wyniku reformy dewolucyjnej realizowanej przez rząd Tony'ego Blaira na mocy ustawy o Szkocji, którą uchwalono po referendum w roku 1997, powstały Szkocka Egzekutywa i Szkocki Parlament. Parlament i Egzekutywa są organami naczelnymi, wybieranymi przez Szkotów lub ich reprezentantów, których kompetencje władcze ograniczają się wyłącznie do terenu Szkocji. Zakres rzeczowy tych kompetencji jest znacząco węższy niż w przypadku tradycyjnych parlamentów i rządów. Szkocja po dewolucji nie stała się suwerennym państwem, a ustawa o Szkocji zawiera enumeratywnie wyliczone sfery, w których władny do działania w sferze prawodawczej jest tylko Parlament Zjednoczonego Królestwa, a w sferze władzy wykonawczej rząd westminsterski. Przyznanie tego faktu nie może jednak prowadzić do podważenia istotności zmian instytucjonalnych, do jakich doszło w ramach procesu dewolucji.

Jedną z konsekwencji powyższych zmian, wobec rozdziału kompetencji była konieczność kooperacji między dwoma szczeblami władzy

publicznej. Ciężar budowania wzajemnych relacji między władzami szkockimi a władzami Zjednoczonego Królestwa spoczywał w szczególności na organach władzy wykonawczej. Wcześniej istniejące mechanizmy, opierające się na szerokiej roli Szkockiego Urzędu oraz Sekretarza Stanu ds. Szkocji, stanowiącego jednocześnie reprezentanta interesów szkockich oraz członka gabinetu brytyjskiego, wobec powstania nowych szkockich instytucji nie były wystarczające. W krótkim czasie po reformach dewolucyjnych wypracowano szereg instrumentów, które miały ograniczyć potencjalne spory oraz wypracować mechanizm ich rozwiązywania¹. Jak wskazują W. Swenden i N. McEwen², można wyróżnić trzy rodzaje sytuacji politycznych, w których współpraca międzyrządowa jest potrzebna:

- konieczność zintegrowanego działania obu rządów³,
- konflikt interesów⁴,
- konflikt kompetencji.

Instytucje współpracy międzyrządowej

Zgodnie z brytyjską tradycją polityczną powstałe w celu koordynacji współpracy międzyrządowej struktury nie były nadmiernie rozbudowane⁵. Proces ten zainicjowany został poprzez zawarcie między

¹ Najpełniejszą analizę instrumentów współpracy międzyrządowej, w szczególności podczas pierwszych lat jej funkcjonowania stanowi raport Izby Gmin z 2005 r. House of Commons Library, *Concordats and Devolution Guidance Notes*, 2005.

² W. Swenden, N. McEwen, *Scotland after Devolution: Regional Autonomy in the Shadow of Hierarchy?*, s. 2–3.

³ Walka z ubóstwem wymaga tego typu działań. Zob. szerzej P. Cairney, *Venue Shift Following Devolution: When Reserved Meets Devolved in Scotland*, „Regional and Federal Studies” 2006, Vol. 16, No. 4, s. 429–445.

⁴ Wobec kryzysu demograficznego Szkocja oczekiwała liberalnych przepisów imigracyjnych, podczas gdy rząd Zjednoczonego Królestwa skłonny był zaostrzyć te kategorie przepisów.

⁵ Stanowiło to nawiązanie do doświadczeń kanadyjskich w budowaniu relacji międzyrządowych. Zob. M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, red. J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert, Warszawa 2007, s. 148.

rządem westminsterskim, Szkocką Egzekutywą oraz Gabinetem Zgromadzenia Narodowego Walii tzw. *Memorandum of Understanding*, stanowiącego deklarację intencji politycznych oraz zarys podstawowych zasad współpracy. S. Kubas dostrzega jednak w *Memorandum* zobowiązania rządu Zjednoczonego Królestwa, których waga jest „odwrotnie proporcjonalna do niewielkiego stopnia wyeksponowania ich treści”⁶. Nie w pełni zgodny z taką tezą jest fragment *Memorandum*, który wyraźnie stwierdza, że memorandum „nakłada na strony Memorandum obowiązki, które mogą być prawnie egzekwowane (*legal obligations*). Ma on wiązać tylko honorowo (*binding in honour*)”⁷.

Wśród sformułowanych w treści *Memorandum* zasad współpracy należy wymienić: zasadę dobrego porozumiewania się (*principle of good communications*), zasadę wymiany informacji naukowych, technicznych i politycznych między stronami (*the principle of Exchange of scientific, technical and policy information*), zasadę utrzymywania poufności we wzajemnych relacjach (*the principle of confidentiality*) oraz zasadę odpowiedzialności (*the principle of accountability*)⁸.

W ciągu pierwszych lat po wprowadzeniu reformy dewolucyjnej wiele zagadnień dotyczących relacji międzyrządowych, nieuregulowanych wystarczająco w ustawie o Szkocji, zostało uszczegółowionych w tzw. konkordatach międzyresortowych. Zawierali je właściwi ministrowie rządu Zjednoczonego Królestwa oraz Szkockiej Egzekutywy, a w wielu przypadkach stronami byli również przedstawiciele organów wykonawczych Irlandii Północnej oraz w szczególności Walii⁹. Już Biała Księga *Szkocki Parlament* opublikowana w roku

⁶ S. Kubas, *Parlament Szkocki Dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2004, s. 151.

⁷ Art. 2. *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the UK Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales* (SE/99/36), <http://www.scotland.gov.uk/Publications/1999/10/MofU>, 15 czerwca 2010.

⁸ Art. 7, 9, 11 *Memorandum of Understanding and supplementary agreements between the UK Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales*.

⁹ W latach 1999–2000 zawarto łącznie dwadzieścia osiem konkordatów, z czego pięć stanowiło załącznik do Memorandum.

1997, a później ustawa o Szkocji, przewidywały znaczącą rolę pisemnych porozumień międzyrządowych, zwanych konkordatami, w kształtowaniu nowego reżimu politycznego, aczkolwiek przed publikacją pierwszych konkretnych konkordatów ich znaczenie nie było w pełni zrozumiałe. Ówczesny Sekretarz Stanu dla Szkocji, a późniejszy Pierwszy Minister Donald Dewar definiował je dość ogólnikowo jako: „pozaustawowe porozumienia, które mają zagwarantować, że sprawy rządowe na poziomie Szkocji oraz Zjednoczonego Królestwa będą prowadzone płynnie dzięki ustaleniu podstawowych zasad współpracy administracyjnej oraz wymiany informacji”¹⁰. Opisując mechanizm współpracy określony w konkordatach zauważalny jest znaczący element kontynuacji stanu z okresu przed 1999 rokiem. Mechanizmy współpracy między departamentami wydzielonymi według kryterium terytorialnego a departamentami wydzielonymi według kryterium funkcjonalnego zostały przeniesione w nowy układ instytucjonalny¹¹.

Rząd westminsterski wskazywał na wyłącznie techniczną rolę konkordatów i na tej podstawie cały proces ich uchwalania pozostał niejawny, a treści projektów konkordatów oraz poprawek były nieznanne opozycji rządowej w obu parlamentach oraz opinii publicznej. Wydaje się, że dominującą rolę w procesie uchwalania konkordatów odgrywał rząd westminsterski, który był wyłącznie uprawniony do przedstawiania ich projektów, podczas gdy Szkocka Egzekutywa mogła jedynie proponować poprawki. Na ich ostateczną treść na pewno wpływ miała przynależność partyjna członków organów wykonawczych, zarówno na szczeblu Zjednoczonego Królestwa (jednopartyjny rząd większościowy Partii Pracy), jak i Szkocji (koalicyjny dwupartyjny rząd, w którym silniejszym partnerem była Szkocka Partia Pracy) oraz Walii (jednopartyjny rząd mniejszościowy Walijskiej Partii Pracy). Charakter prawny konkordatów ciągle budzi wątpliwości. R. Poirier określa je jako *de facto* wiążące, a zarazem

¹⁰ P. Lynch, *Scottish Government and Politics. Introduction*, Edinburgh 2001, s. 150.

¹¹ J. Poirier, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, „Public Law”, s. 150.

jako specyficzną formę *soft law* i jednocześnie reguły mające znaczący wpływ na kulturę i priorytety służby cywilnej¹².

Dla utrzymania regularnej i efektywnej współpracy stworzono Wspólną Komisję Ministerialną (Joint Ministerial Committee – JMC). Memorandum stawiało przed JMC cztery podstawowe cele:

- rozpatrywanie spraw zastrzeżonych, które oddziałują (*impinge*) na obowiązki przekazane w ramach dewolucji oraz spraw podlegających dewolucji, które oddziałują na obowiązki zastrzeżone (dla Westminsteru);
- jeżeli rząd Zjednoczonego Królestwa i administracja dewolucyjna tak uzgodnią, omawianie spraw dewolucyjnych, o ile będzie to korzystne dla właściwego ich realizowania w różnych częściach Zjednoczonego Królestwa;
- rewizja uzgodnień w sprawie współpracy między rządem Zjednoczonego Królestwa i administracją dewolucyjną;
- rozpatrywanie sporów między administracją Zjednoczonego Królestwa oraz administracją dewolucyjną¹³.

JMC funkcjonowało w różnych składach osobowych. W obradach plenarnych JMC mieli uczestniczyć m.in. premier Zjednoczonego Królestwa, Pierwszy Minister Szkockiej Egzekutywy, Pierwszy Sekretarz Zgromadzenia Walijskiego oraz Pierwszy Minister Irlandii Północnej. Pierwotnie zakładano, że obrady plenarne odbywać się będą co najmniej raz do roku. Większość obowiązków JMC realizowana była podczas obrad w składach zbudowanych według kryterium funkcjonalnego, w ramach których spotykali się ministrowie Rządu Zjednoczonego Królestwa oraz Szkockiej Egzekutywy właściwi odpowiednio do spraw edukacji, zdrowia oraz transportu. Dodatkowo zwołano dwie specjalne JMC, które stanowiły forum konsultacji spraw Unii Europejskiej oraz koordynacji działań promujących inwestycje zagraniczne na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

Spotkania JMC oparte były na zasadzie poufności, tak więc de facto wyłączone były spod kontroli parlamentarnej. Opozycyjne

¹² Tamże, s. 155.

¹³ *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the UK Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales* Załącznik A, pkt A1.2.

w latach 1999–2007 partie, takie jak Szkocka Partia Narodowa (SNP), próbowały wykorzystać ten fakt do napiętnowania JMC jako instytucji naruszającej zasadę otwartego i odpowiedzialnego rządu, która miała stanowić fundament nowego reżimu politycznego, a także przejaw słabości szkockich laburzystów w relacjach z laburzystowskim rządem westminsterskim.

Raport komisji Izby Lordów z roku 2002 piętnował nieregularność spotkań JMC oraz trudności klasyfikacyjne – spotkania między niektórymi ministrami obu rządów (np. rolnictwa) odbywały się wyjątkowo często, ale nie były określane jako JMC, bo według ministrów „skoro formuła spotkań funkcjonuje dobrze w takim kształcie, nie ma potrzeby dodawania formalności”¹⁴. Spotkaniom JMC zarzuca się też ceremonialny, wręcz rytualny charakter, zamiast rozwiązywania sporów, częściej służy ono wymianie doświadczeń z praktyki administracyjnej¹⁵. Najostrzejszy spór między stronami dotyczył propozycji wprowadzenia darmowej opieki dla osób starszych w Szkocji, co prowadziłoby do zdjęcia z rządu Zjednoczonego Królestwa obowiązku pokrywania tzw. zasiłku pielęgnacyjnego (*attendance allowance*). Przedstawiciele Szkockiej Egzekutywy proponowali, aby zaoszczędzone z tego źródła środki przekazać do budżetu Szkocji w celu współfinansowania systemu opieki dla osób starszych. Po jednoznacznym odrzuceniu propozycji, strona szkocka na kolejnych spotkaniach JMC nie podnosiła ponownie tego zagadnienia¹⁶. JMC do spraw ekonomicznych i opieki zdrowotnej obradowały kilkakrotnie w latach 1999–2002, ale ani razu w latach 2002–2009. J. McConnell, najdłużej sprawujący dotychczas swą funkcję Pierwszy Minister,

¹⁴ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Devolution: Its Effect on the Practice of Legislation at Westminster*, pkt 33.

¹⁵ A. Trench, *The More Things Change, the More Things Stay the Same*, [w:] A. Trench, *Has Devolution Made a Difference? The State of the Nations 2004*, London 2004, s. 176.

¹⁶ Należy jednak dodać, że równocześnie rząd westminsterski ustąpił w innej kwestii finansowej dotyczącej płatności odsetek do zadłużenia, zob. A. Trench, *Intergovernmental Relations, Officialdom Still in the Control*, [w:] *The State of the Nations 2003: The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, ed. R. Hazell London 2003, s. 151.

wprost stwierdził, że porzucenie mechanizmów współpracy w ramach JMC było świadomą decyzją, która pozwoliła na silniejsze dwustronne relacje¹⁷.

Od początku rządów SNP, Egzekutywa usilnie próbowała uaktywnić formalne mechanizmy współpracy międzyrządowej w ramach JMC i intensyfikowała współpracę z przedstawicielami władz walijskich i północnoirlandzkich, aby poprzez wcześniejsze ujednoczenie stanowisk, podnieść pozycję negocjacyjną wobec rządu westminsterskiego.

Opisywane wyżej dwa instrumenty współpracy, jakie stanowią JMC i konkordaty, mogą być oceniane jako oczywiście niezbędne elementy, które mają ułatwić proces rządzenia w ramach wielopoziomowych struktur Zjednoczonego Królestwa i Unii Europejskiej. Wobec asymetryczności dewolucji oraz nierównowagi pozycji stron przy kreowaniu i wykorzystywaniu obu instrumentów, istnieje jednak zagrożenie, że stają się one w większym stopniu mechanizmami zapewniającymi unifikację polityki wewnątrz Zjednoczonego Królestwa, także w zakresie spraw podlegających dewolucji¹⁸.

Rząd Zjednoczonego Królestwa może skierować do kontroli sądowej zagadnienie sporne, dotyczące domniemanego przekroczenia zakresu kompetencji przez Szkocki Parlament. Kontrolę taką realizuje Komitet Sądowy Tajnej Rady (*Judicial Committee of the Privy Council*). Zgodnie z ustawą o Szkocji do jurysdykcji Komitetu należy rozpatrywanie sporów dotyczących „zagadnień dewolucyjnych”¹⁹.

¹⁷ W. Swenden, N. McEwen, *Scotland after Devolution: Regional Autonomy in the Shadow of Hierarchy?*, s. 12. Referat wygłoszony podczas konferencji 4TAD conference w Mediolanie (Włochy) 12 czerwca 2008 r.

¹⁸ Zob. P. Lynch, *Scottish Government*, s. 154–155. Znamienny w tym kontekście jest tytuł podrozdziału książki P. Lyncha, oceniający formalne mechanizm współpracy między rządem westminsterskim a Szkocką Egzekutywą: „Koordynacja czy kontrola?”.

¹⁹ Załącznik 6, Art. 1: *Scotland Act* Zagadnienia dewolucyjne (*devolution issues*) dotyczą odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy Ustawa Szkockiego Parlamentu lub jakikolwiek jej przepis zostały wydane zgodnie z zakresem przyznanej mu kompetencji? 2. Czy Pierwszy Minister lub ministrowie szkoccy lub Prokurator Generalny Szkocji są organami właściwymi do wykonywania funkcji przewidzianych w ustawie wydanej przez Szkocki Parlament? 3. Czy zamierzenie wykonywanie funkcji w określony sposób przez członka Szkockiej Egzekutywy mieści się w zakresie kompetencji przekazanych mu w ramach dewolucji? 4. Czy zamie-

Równocześnie uprawniony do rozstrzygania zagadnień dewolucyjnych jest Komitet Sądowy Izby Lordów, ale wydaje się, że należy szczególnie unikać takiej praktyki ze względu na funkcjonalnie definiowaną zasadę trójpodziału władzy²⁰. Zadanie postawione przed Komitetem Sądowym Tajnej Rady należy w państwach federalnych do federalnych sądów najwyższych. Jakkolwiek Komitet powinien pełnić rolę zewnętrznego arbitra, to jednak należy pamiętać o znaczącej odmienności wobec systemów federalnych – zakres jego jurysdykcji ograniczony jest treścią ustawy o Szkocji, która może być zmieniana przez parlament Zjednoczonego Królestwa w dowolnym czasie. W literaturze brytyjskiej wskazuje się jednak, że opierając się na orzecznictwie Komitetu wobec Ustawy o Brytyjskiej Ameryce Północnej (*British North America Act* z 1867 roku), można mieć wątpliwości, czy linia orzecznicza będzie stabilna, a Komitet rzeczywiście będzie interpretował przepisy Ustawy z perspektywy ochrony interesów centrum państwa²¹. Nie ulega wątpliwości, że na Komitecie spoczęła znacząca odpowiedzialność za funkcjonowanie dewolucji, przynajmniej na płaszczyźnie formalnoprawnej.

Obie strony relacji międzyrządowych traktują skierowanie sporu na drogę sądową, czy to *a priori* czy *ex post*, jako ostateczność, która w praktyce może utrudnić dalszą współpracę wobec braku sformalizowanych mechanizmów²². Było to widoczne już w memorandum, w którym stwierdzono, że „choć rząd Zjednoczonego Królestwa jest

rzenie wykonywanie funkcji w określony sposób przez członka Szkockiej Egzekutywy jest sprzeczne z EKOPCziPW lub prawem wspólnotowym? 5. Czy zaniechanie działania przez członka Szkockiej Egzekutywy jest sprzeczne z EKOPCziPW lub prawem wspólnotowym? 6. Każde zapytanie dotyczy tego, czy wykonywanie funkcji mieści się w zakresie kompetencji podlegających dewolucji lub dotyczące spraw zarezerwowanych dla rządu Zjednoczonego Królestwa na podstawie ustawy o Szkocji.

²⁰ Zob. szerzej: B. Biskup, *Prawno-polityczna ewolucja brytyjskiej doktryny suwerenności*, Warszawa 2007, s. 120–122.

²¹ Por. P. Craig, M. Walters, *The Courts, Devolution and Judicial Review*, „Public Law” 1999, s. 274–303.

²² R. Hazell, *Out of the Court: Why Have the Courts Played No Role in Resolving Devolution Disputes in the United Kingdom*, „Publius: the Journal of Federalism” 2007, Vol. 37, No. 4, s. 593.

gotów użyć tych uprawnień (do skierowania sporu do Rady), jeżeli będzie taka konieczność, to jednak uważa je głównie za rozwiązanie po które sięga się w ostateczności²³. Stawiana jest też prognoza, że w przypadku przedstawienia spornej sprawy do rozstrzygnięcia Wysokiej Radzie, m.in. w związku z tym, że podobne sytuacje w brytyjskich sądach nie były rozstrzygane, Rada może podjąć niejednoznaczną decyzję, unikając radykalnego przesunięcia istniejącego status quo w jakąkolwiek ze stron²⁴.

Niejednoznaczny jest wpływ służby cywilnej na relacje międzyrządowe. Brak odrębnej służby cywilnej dla Szkocji wydaje się faworyzować rząd Zjednoczonego Królestwa. Z drugiej strony, jednolitość służby cywilnej może zapobiegać powstawaniu konfliktów i rozwiązywać istniejące, a fakt, iż wielu szkockich urzędników ma za sobą karierę w londyńskiej administracji, może ułatwiać wpływ na procesy decyzyjne w Whitehall²⁵. Dodatkowo przyczyniła się ona również do zachowania wielu elementów z czasów przedrewolucyjnych w relacjach międzyrządowych po dewolucji. W ostatnich latach, mimo wskazanej jednolitości służby jako całości, odsetek szkockich urzędników z doświadczeniami w pracy w angielskiej *civil service* obniża się²⁶. Koniec identyczności partii rządzących na szczeblu państwowym i regionalnym może w dłuższej perspektywie czasowej również przyczynić się do utraty dotychczasowego poczucia kolegalności i dobrej woli między urzędnikami *civil service*²⁷.

Realia współpracy między władzą wykonawczą Szkocji i Wielkiej Brytanii wnikliwie przedstawia Raport komisji Izby Lordów z roku

²³ Art. 26 *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the UK Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales*.

²⁴ A. Trench, *Intergovernmental Relations within the UK: the Pressures yet to Come*, [w:] *The State of the Nations*, ed. A. Trench, London 2006, s. 150

²⁵ Por. R. Parry, *The Civil Service and Intergovernmental Relations*, „Public Policy and Administration” 2004, vol. 19, No. 2, s. 50–63.

²⁶ C. Jeffery, *The Unfinished Business of Devolution*, „Public Policy and Administration”, 22.1. 2007, s. 97.

²⁷ R. Parry, *Changing UK Governance Under Devolution*, „Public Policy and Administration” 23 stycznia 2008, s. 114120.

2002²⁸. Pojawiające się spory między rządem a Szkocką Egzekutywą rozwiązywane są w sposób nieformalny. Znacząca większość kontaktów odbywa się poprzez korespondencję mailową, telefoniczną, a nawet podczas spotkań towarzyskich. Wadą tego typu relacji jest m.in. całkowity brak sprawozdawczości, która umożliwiałaby późniejszą właściwą kontrolę²⁹. Raport stwierdzał, że efektywność nieformalnych mechanizmów opiera się w głównej mierze na dobrej woli obu stron. Kryzys związany z rozszerzaniem się wirusa pryszczycy wskazał najwyraźniej, że „problemy rozwiązuje się pomimo formalnych porozumień międzyrządowych, a nie dzięki nim”³⁰, a instytucje powstałe w wyniku dewolucji nie zawsze są świadome odrębności swoich interesów. W rezultacie pasywnej postawy władz szkockich, nałożone przez Unię Europejską ograniczenia eksportu na Zjednoczone Królestwo objęły również Szkocję i zostały zdjęte jednocześnie na całym terytorium państwa, mimo że epidemia na terenie Szkocji została usunięta wiele miesięcy wcześniej.

Współpraca międzyrządowa po 2007 roku

Wydawało się, że powyższa charakterystyka nie stanowi stałej tendencji, ale jest w głównej mierze wynikiem podobnego składu partyjnego obu rządów. Co więcej, dominacji kontaktów nieformalnych sprzyjał fakt, że podczas pierwszej kadencji Szkockiego Parlamentu, wielu ministrów Szkockiej Egzekutywy było uprzednio posłami parlamentu westminsterskiego i z ministrami Zjednoczonego Królestwa łączyły ich więzi osobiste³¹. Pojawiają się też opinie, że kontak-

²⁸ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Devolution: Its Effect on the Practice of Legislation at Westminster* (15th Report of Session 2003–04, HL Paper 192). <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldconst/28/28.pdf>, 15 czerwca 2010.

²⁹ Tamże, pkt 23 (a) (b).

³⁰ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Devolution: Its Effect on the Practice of Legislation at Westminster* Rozdział 1 in fine.

³¹ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Devolution: Its Effect on the Practice of Legislation at Westminster*, pkt 26, 27. Por. także G. Horgan, *Inter-*

ty między Egzekutywą i rządem westminsterskim były nie tylko niesformalizowane, ale zbyt rzadkie, co wynikało głównie z braku zainteresowania tematyką szkocką w Londynie. Po dewolucji Szkocja została w Parlamencie Westminsterskim „zapomniana”³², zaś pomijanie w praktyce takich instytucji, jak JMC jest „wyraźną oznaką tego, że dewolucja nie jest już dłużej podstawowym problemem premiera i innych ministrów”³³. W ten sposób władze szkockie uzyskały pewien zakres autonomii, nieprzewidziany w formalnych konstrukcjach ustrojowych. Na szczeblu centralnym zaś, podobnie jak władze walijskie i północnoirlandzkie, działały jako „zinstytucjonalizowani lobbyści.”³⁴ Administracja brytyjska nie zawsze prowadziła obowiązkowe konsultacje ze stroną szkocką i nie zawsze zapewniała Szkocji realizację prawa do złożenia zastrzeżenia wyłączającego, tzw. *opt-out*, mimo że wymagały tego wcześniejsze ustalenia. Prewencyjnie, na wypadek pojawiania się konfliktów, działa formuła Barnetta³⁵. Precyzyjny wzór matematyczny pozostawia stosunkowo niewiele wątpliwości odnośnie sposobu rozliczeń finansowych między Szkocją a Wielką Brytanią.

W nowych realiach politycznych po 2007 roku zaskakująco wiele pozostało zjawisk z poprzednich kadencji Szkockiej Egzekutywy, gdzie dominowały nieformalne kontakty, choć pochodzący z różnych partii ministrowie obu rządów często wykazywali wolę współpracy, wynikającą ze świadomości wspólnoty problemów i wzajemnej współzależności³⁶.

institutional Relations in the Devolved Great Britain: Quiet Diplomacy, „Regional and Federal Studies” 2004, No. 1, s. 113–135.

³² P. Riddel, *Scottish Parliament as seen from London*, [w:] *The Scottish Parliament 1999–2009: The First Decade*, eds. C. Jeffery, J. Mitchell, Edinburgh 2009, s. 145.

³³ A. Trench, *Devolution – the Withering-away of Joint Ministerial Committee*, „Public Law” 2004, s. 514.

³⁴ Tenże, *Intergovernmental Relations, Officialdom still in the control*, [w:] *The State of the Nations 2003: The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, ed. R. Hazell, London 2003, s. 189.

³⁵ M. Keating, *The Government of Scotland. Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh 2005, s. 123

³⁶ M. Keating, *The Independence of Scotland*, Oxford 2009.

Postawa Egzekutywy SNP „zaskoczyła wielu tym, że nie była otwarcie konfrontacyjna”³⁷, a ministrowie Egzekutywy zachęcali swoich podwładnych, aby ci, współpracując z przedstawicielami rządu westminsterskiego, byli „otwarci, gotowi do współpracy i pomocy”³⁸. Wydaje się, że wpływ na nieoczekiwanie harmonijny przebieg współpracy między Egzekutywą SNP a rządem westminsterskim Partii Pracy miała również słaba pozycja Egzekutywy w Parlamencie. Formuła rządu mniejszościowego uniemożliwia Egzekutywie realizację bardziej radykalnych przedsięwzięć politycznych. Za przykład może tu służyć los jednego ze sztandarowych postulatów programowych SNP – wprowadzenia lokalnego podatku dochodowego (*local income tax*) w miejsce dotychczasowego podatku komunalnego od nieruchomości (*council tax*). Zmiana ta, choć mieszcząca się w zakresie spraw podlegających dewolucji, rodziłaby konflikt międzyrządowy, jako że wymiar podatku komunalnego jest podstawą dla wypłacania określonych świadczeń socjalnych przez rząd Zjednoczonego Królestwa również mieszkańcom Szkocji. Likwidacja podatku doprowadziłaby bezpośrednio do utraty świadczeń przez te osoby³⁹, a rząd Zjednoczonego Królestwa zapowiadał jednocześnie, że nie planuje reformy, która pozwoliłaby na dalsze wypłacanie świadczeń socjalnych w nowym reżimie podatkowym. Żadna z partii opozycyjnych nie była zgodna zaakceptować propozycji Egzekutywy, w związku z tym projekt ustawy nie został nawet złożony w Parlamencie⁴⁰. W konsekwen-

³⁷ A. Trench, *Intergovernmental Relations*, [w:] *Scotland Devolution Monitoring Report September 2007*, ed. A. Paun, London 2007, s. 46.

http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Scotland_Sept07.pdf, 15 czerwca 2010.

³⁸ A. Trench, *Intergovernmental Relations*, [w:] *Scotland Devolution Monitoring Report May 2008*, ed. C. Jeffery, London 2008, s. 56.

http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Scotland_May08.pdf, 15 czerwca 2010.

³⁹ Oceniano, że wartość utraconych przez mieszkańców Szkocji świadczeń sięgałaby 500 milionów funtów. Charakterystyka nowego podatku i mechanizmów jego wprowadzania wyjaśniona jest w rządowym dokumencie „Uczciwszy lokalny podatek dochodowy dla Szkocji”, dostępnym na stronie <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/215409/0057636.pdf>, 15 czerwca 2010.

⁴⁰ D. Scott, *Government beyond the centre*, [w:] *Scotland Devolution Monitoring Report May 2009*, ed. P. Cairney, London 2009, s. 75.

cji, zagadnienie mogące stanowić źródło konfliktu między stroną brytyjską i szkocką, wobec niemożności znalezienia poparcia w Parlamencie Szkockim, nigdy nie trafiło do etapu formalnych uzgodnień międzyrządowych.

Umiarkowana postawa SNP może dziwić w kontekście prowadzonych badań socjologicznych. Ponad 90% Szkotów badanych w 2007 roku zgodziło się z tezą, że „Szkoccy ministrowie powinni bronić szkockich interesów nawet jeżeli grozi to poważnym konfliktem z rządem Zjednoczonego Królestwa⁴¹.

Jedną z krytycznych sytuacji w kontekście współpracy międzyrządowej za czasów SNP była sprawa A.A. Mohmeda al Megrahiego, skazanego za udział w zamachu terrorystycznym w Lockerbie w 1988 roku, którego przekazanie władzom libijskim zostało ogłoszone przez T. Blaira bez uprzednich konsultacji ze Szkocką Egzekutywą. Strona szkocka protestowała publicznie i w radykalny sposób, słusznie wskazując na naruszenie odpowiedniego porozumienia wraz z Konkordatem dot. stosunków międzynarodowych, zawartego jeszcze w roku 1999⁴². Jak wskazują wypowiedzi poprzedniego Pierwszego Ministra J. McConnella, rząd Zjednoczonego Królestwa również w przeszłości przejawiał skłonność do naruszania tego konkordatu, nowością jednak był sposób przedstawiania sprzeciwu. Poprzednio tożsamość partyjna obu rządów zazwyczaj powstrzymywała stronę szkocką od upubliczniania zastrzeżeń wobec działań rządu Zjednoczonego Królestwa⁴³.

⁴¹ N. McEwen, *Resurgent Nationalism? Assessing the SNP's Electoral Success in the 2007 Scottish Parliamentary Election*, Referat wygłoszony na konferencji Political Studies Association British and Comparative Territorial Politics Specialist Group w Edinburghu w styczniu 2008 r.

⁴² A Trench, *Intergovernmental relations*, [w:] *Scotland Devolution Monitoring Report September 2007*, ed. A. Paun, London 2007, s. 47.

⁴³ L. Gray, *Salmond puts in fresh Libya complaint to Westminster*, „The Scotsman” 14 czerwca 2007.

Analiza relacji międzyrządowych w Zjednoczonym Królestwie

Relacje międzyrządowe można oceniać według poziomu ich instytucjonalizacji, który zdefiniował N. Bolleyer⁴⁴. O wysokim poziomie instytucjonalizacji świadczy:

- istnienie na wszystkich szczeblach specjalnej, wydzielonej jednostki, odpowiedzialnej za koordynację relacji międzyrządowych;
- podporządkowanie powyższej jednostki bezpośrednio premierowi lub ministrowi odpowiadającemu za kontakty międzyrządowe;
- istnienie organu koordynującego współpracę o autonomicznym charakterze, w którego skład wchodzi przedstawiciele różnych szczebli władz publicznych.

Analiza na podstawie powyższych kryteriów nie pozostawia wątpliwości, że współpraca międzyrządowa w Zjednoczonym Królestwie wskazywała niski poziom instytucjonalizacji przez cały okres od 1999 do 2009 roku. Na podstawie doświadczeń innych państw o zbliżonej konstrukcji ustrojowej (Hiszpania), można przewidywać, że nieunikniony z upływem czasu jest proces instytucjonalizacji⁴⁵.

Należy jednocześnie pamiętać, że Zjednoczone Królestwo w porównaniu do państw kontynentalnej Europy znacznie częściej korzysta z nieformalnych praktyk i zwyczajów, w miejsce spisanych procedur. Często jest to zjawisko przynoszące pozytywne skutki, ułatwiające wspólne podejmowanie szybkich i efektywnych decyzji, choć, w szczególności dla niższego szczebla rządowego, zagrożeniem jest znaczący stopień niepewności. Istniejące mechanizmy współpracy międzyrządowej w powszechnej opinii faworyzują stronę rządu Zjednoczonego Królestwa, co przejawia się w trojaki sposób:

⁴⁴ Choć autor opierał się na materiale empirycznym z państw federacyjnych, przydatność zmiennej do opisu relacji międzyrządowych w państwach niefederacyjnych nie podlega wątpliwości. N. Bolleyer, *Federal Dynamics in Canada, the United States and Switzerland: how Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations*, „Publius: the Journal of Federalism”, Vol. 36, No. 4, s. 493.

⁴⁵ Zob. szerzej R. Agranoff, *Intergovernmental Policy Management*, [w:] *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, eds. M. Pagona, R. Leonardi Basingstoke, Palgrave 2007, s. 248–284.

1. Decyzje podejmowane w ramach współpracy międzyrządowej nie mają charakteru wiążącego – dotyczy to zarówno konkordatów, opinii JMC czy porozumień międzyrządowych.
2. Wykorzystanie instrumentów współpracy międzyrządowej zależne jest od woli rządu Zjednoczonego Królestwa – tylko minister Zjednoczonego Królestwa może zwołać posiedzenie JMC i tylko on może mu przewodniczyć⁴⁶. Przedstawiciel Szkockiej Egzekutywy może zwrócić się wyłącznie z prośbą o zwołanie posiedzenia, która, jak pokazuje praktyka ostatnich dwóch lat, może być pozostawiona bez odpowiedzi.
3. Zauważalna jest nierównomierność sankcji za naruszenie reguł współpracy określonych m.in. w *Memorandum of Understanding*. Warto wskazać tutaj przykład, opisywany przez A. Trencha, dotyczący naruszenia zasady poufności. W takim przypadku strona, która złamała obowiązujące reguły, może nie otrzymać potrzebnych informacji w późniejszym czasie. Nie ma jednak wątpliwości, że to strona szkocka jest w większym stopniu uzależniona od informacji z Whitehall, niż strona rządu Zjednoczonego Królestwa od informacji otrzymywanych od Szkockiej Egzekutywy⁴⁷.

Zauważa się jednak, że dla instytucji szkockich walka o zwiększenie zakresu autonomii prowadzonej polityki powoduje jednocześnie obniżenie dostępu do rządu centralnego i w ten sposób kształtowania podejmowanych na tym szczeblu decyzji, choćby pośrednio dotyczących Szkocji⁴⁸.

Zmiana, która nastąpiła po 2007 roku w relacjach międzyrządowych, była bez wątpienia wynikiem zmiany okoliczności, co w tym przypadku oznaczało zmianę składu partyjnego Szkockiej Egzekutywy. Bez wątpienia SNP, w odróżnieniu od poprzedników, zagadnieniu relacji międzyrządowych przypisywała priorytetowe znaczenie. Jak wskazano jednak powyżej, zmiana miała głównie charakter

⁴⁶ W. Swenden, N. McEwen, *Scotland after Devolution...*, s. 8.

⁴⁷ A Trench, *Intergovernmental relations*, [w:] *Scotland Devolution Monitoring Report September 2007*, ed. A. Paun, London 2007.

⁴⁸ W. Swenden, N. McEwen, *Scotland after Devolution...*, s. 17.

symboliczny, a podstawowe cechy brytyjsko-szkockich relacji międzyrządowych: nieformalność i asymetryczność zostały zachowane.

W latach 2007–2009 można wyróżnić trzy widoczne przejawy utrzymującej się asymetryczności relacji międzyrządowych. Po pierwsze, stanowiła go bierność i powolność rządu Zjednoczonego Królestwa w odpowiedzi na żądania strony szkockiej, dotyczące częstszego i bardziej regularnego zwoływania JMC. Po drugie, co pozornie może wydawać się paradoksalne, wzmocnienie pozycji Sekretarza Stanu ds. Szkocji jako ponownie samodzielnie stanowiska w gabinecie. Rola nowego Sekretarza J. Murphy'ego⁴⁹ określana była jako „klin” między rządami, utrudniający budowanie bezpośrednich relacji. Wbrew deklaracjom samego J. Murphy'ego, który podkreślał, że jest „człowiekiem Szkocji w gabinecie bardziej, niż człowiekiem gabinetu w Szkocji”⁵⁰, jego aktywną postawę wobec Pierwszego Ministra A. Salmonda wobec pasywności premiera G. Browna można było odczytywać jako uznanie Szkockiego Pierwszego Ministra za polityka rangi bliższej ministra w gabinecie, niż premiera rządu Zjednoczonego Królestwa. J. Murphy nie stronił również od ostrej krytyki A. Salmonda, którą należy interpretować w kategoriach rywalizacji międzypartyjnej, jak chociażby w przypadku, gdy ośmieszał Salmondowską koncepcję „łuku dobrobytu” nazywając ją „łukiem niewypłacalności”⁵¹. Za zaskakujące należy uznać, że współpraca Szkockiej Egzekutywy z Londynem była łatwiejsza w czasach marginalizacji pozycji Sekretarza Stanu ds. Szkocji. Po trzecie, wbrew agresywnej czasem retoryce, SNP przyjmowała w relacjach międzyrządowych postawę pragmatyczną, z pełną świadomością ograniczo-

⁴⁹ Jim Murphy (ur. 1967) poseł z ramienia Partii Pracy z okręgu East Renfrenshire. W Izbie Gmin od 1997 r. pełni szereg funkcji rządowych, m.in. ministra ds. europejskich oraz ministra ds. zatrudnienia i opieki społecznej.

⁵⁰ A. Trench, *Intergovernmental Relations*, [w:] *Scotland Devolution Monitoring Report January 2009*, ed. P. Cairney, London 2009, s. 71.

⁵¹ A. Salmond budując wizję niepodległej Szkocji, wskazywał, że Szkocja wraz z Islandią i Irlandią stworzy blok małych, ale bogatych państw. Reakcja P. Murphy'ego wiązała się z rozszerzaniem kryzysu ekonomicznego zarówno w Islandii jak i Irlandii. Zob. szerzej P. Cairney, *The Scottish Devolution Monitoring Report Ten Years On*, wykład wygłoszony podczas konferencji naukowej „Scotland: Ten Years On” w Glasgow, 18 czerwca 2009 r.

ności własnej pozycji, czego konsekwencją jest przyznanie, że konfliktowe relacje z rządem Zjednoczonego Królestwa, w szczególności z Ministerstwem Skarbu, mogłyby być przeciwskuteczne z perspektywy szkockich interesów.

W przyszłości najgorętszy spór w relacjach między rządami SNP i Partii Pracy może wynikać z fundamentalnych pytań, co do perspektywy dalszych zmian ustrojowej pozycji Szkocji. Dokonująca analizy dewolucji parlamentarna Komisja Calmana, choć, jak wskazywano, służyła interesom rządu Zjednoczonego Królestwa oraz szkockich partii: SLP, konserwatystów i Liberalnych Demokratów, przygotowała sprawozdanie, które wzbudziło w opinii komentatorów „zaskoczenie i ironię”⁵².

Zaskoczeniem było na pewno to, że wiele zaleceń zawartych w sprawozdaniu można uznać za daleko idące i odważne. Dodatkowo zalecano także sformalizowanie i rozszerzenie procesów współpracy międzyrządowej, w szczególności poprzez zwiększenie roli JMC, zmianę sposobu szkolenia brytyjskiej służby cywilnej, a także urzędniczych regulaminów, aby zapewnić partnerskie relacje międzyrządowe oraz zwiększenie roli bezpośrednich relacji między parlamentami w procedurze wniosków Sewela⁵³. Ironiczne było bez wątpienia to, że partią najsilniej popierającą implementację rekomendacji zawartych w raporcie Calmana była jedyna duża szkocka partia nieuczestnicząca w jej pracach – SNP. Jednocześnie ani Partia Pracy, ani Konserwatyści (czyli partie, które potencjalnie mogą formować większość w Parlamencie Westminsterskim – jedynym organie uprawnionym do modyfikacji ustaw dewolucyjnych), generalnie akceptując założenia sprawozdania, nie podjęły żadnych zobowiązań co do zakresu i terminu wdrożenia rekomendacji.

⁵² P. Cairney, *Intergovernmental Relations and the Scottish National Party*, wykład wygłoszony podczas konferencji naukowej Amerykańskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych (APSA), Toronto, wrzesień 2009.

⁵³ Commission on Scottish Devolution (Calman's Commission), *Serving Scotland Better. Scotland and United Kingdom in 21st Century*, Edinburgh 2009.

Tomasz Czapiewski

Intergovernmental relations between regional and national government in decentralised country exemplified by United Kingdom

After Scottish Devolution referendum in 1997, Parliament of United Kingdom passed the Scotland Act 1998, creating the Scottish Parliament and Scottish Executive. Changes in United Kingdom structure created situation similar to federal countries, where national and regional governments need to cooperate and coordinate their activities. Intergovernmental relations in the UK are mostly relations between executives, with limited role of parliaments. This paper analyzes intergovernmental relations in two periods – before 2007, when formal institutions like Joint Ministerial Committee were rarely used and after 2007, when Scottish Executive and UK Government were led by different political parties – Scottish National Party on the regional level and Labour Party on the national level. The aim of the article was to describe intergovernmental relations throughout 1999–2010 years, explain asymmetry, informality and inconsistency of this relations and prognose future relations in the context of Calman’s Commission works.