

KLAUDIA WOLNIACZYK

SZKOCKIE DAŻENIA NIEPODLEGŁOŚCIOWE
– PŁASZCZYŻNA PRAWNA I POLITYCZNA*

Szkocja jest regionem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, w którym od kilkunastu już lat zaobserwować można działania dążące do uzyskania niepodległości.

Zgodnie z porozumieniem¹, podpisanym 15 października 2012 roku przez premiera Davida Camerona² oraz premiera Alexandra Salmonda³, 18 września 2014 roku zostanie przeprowadzone referendum w sprawie niepodległości Szkocji⁴.

Jak wiadomo Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest państwem obejmującym cały obszar wyspy Wielka Brytania (Anglia, Szkocja, Walia), północno-wschodnią część wyspy Irlandia – Irlandię Północną, a także wiele innych wysp z Archipelagu Hebrydy, Orkady i Szetlandy.

Warto również przypomnieć, że pod względem terytorialnym Wielka Brytania jest unią realną pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi (w 1707 roku zawarto Unię Realną ze Szkocją; w 1800 roku dołączyła Irlandia, jednak w 1922 roku w drodze ustawy o Wolnym Państwie Irlandzkim Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii ograniczyło swoje terytorium i zmieniło nazwę)⁵.

Powodowało to, że ustrój terytorialno-prawny podlegał w XIX i XX w. zmianom⁶ – ich częściami były m.in. w latach 1890–1914 w szkockim parlamencie wielokrotnie przedstawiane inicjatywy legislacyjne dotyczące *Home Rule* (żadna

* Artykuł został napisany we wrześniu 2013 r.

¹ A. Sparrow, *Cameron and Salmond sign Scottish referendum deal: Politics live blog*, guardian.co.uk, 15 października 2012. <http://www.guardian.co.uk/politics/blog/2012/oct/15/salmond-cameron-scottish-independence-referendum-live>

² Od 2010 roku premier Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

³ Od 2007 roku Pierwszy Minister Szkocji oraz lider Szkockiej Partii Narodowej. W dokumentach urzędowych nazywany jest także Alexem Salmondem.

⁴ <http://www.scotreferendum.com/>

⁵ Zob. N. Davies, *Wyspy*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 583–760; H. Zins, *Historia Anglii*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2001.

⁶ Zob. A. Sybilla Bidwell, *Dzieje Wielkiej Brytanii w XX wieku. Od światowego imperium do małego państwa na obrzeżach Europy*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej Academica, Warszawa 2008.

nie przeszła jednak drugiego czytania⁷) jak również dążenia Irlandii do przyznania samorządu, a następnie uniezależnienie jej od Zjednoczonego Królestwa w 1992 roku⁸.

Szkocja i Walia także starały się o uzyskanie autonomii; już w 1979 przeprowadzono referendum, które zakończyły się niepowodzeniem⁹. Dopiero po prawie 20 latach, we wrześniu 1997 roku, referendum przeprowadzono ponownie – tym razem, zarówno w Szkocji i Walii, za wprowadzeniem dewolucji¹⁰ – czyli szczególnego procesu decentralizacji – szerzej o tym w dalszej części artykułu – opowiedziało się większość obywateli (ponad 50% mieszkańców)¹¹. W wyniku reformy dewolucyjnej w 1998 roku Szkocja, Walia¹² oraz Irlandia Północna, na podstawie kolejno *The Scotland Act 1998*, *Government of Wales Act 1998* oraz *Northern Ireland Act 1998*, uzyskały szeroki zakres samodzielności.

Pod koniec XX wieku w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zaszło wiele przemian związanych ze zmianą ustroju państwa, jego struktury i organizacji.

Pośród najważniejszych reform należy wymienić reformę decentralizacyjną.

Decentralizacja to proces przekazywania (delegowania) przez centralne ośrodki kierownicze organizacji państwa kompetencji decyzyjnych ośrodkom niższego szczebla – w tym regionalnym czy lokalnym¹³. Zakłada podział uprawnień władczych pomiędzy państwem a niższym szczeblem regionalnym, bądź samorządem terytorialnym, będącym reprezentantem interesów społeczności lokalnych.

Pojęcie dewolucji posiada brytyjskie znaczenie i – jak już wspomniałam – określa szczególnie proces decentralizacji w Zjednoczonym Królestwie. Polega na powoływaniu ciał wykonawczych i ustawodawczych na terytoriach nią objętych¹⁴. Jest to zatem znacznie większa decentralizacja władzy niż tylko rozbudowa samorządu lokalnego¹⁵. Dewolucja jest procesem zmiennym, dynamicznym i elastycznym. Należy jednak podkreślić, że władza zostaje jedynie przekazana

⁷ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 2001, s. 120.

⁸ Zob. S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967; S. Gebethner, *System polityczny Wielkiej Brytanii*, ASW 1973; S. Gebethner, *System polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] S. Gebethner i J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych*, Wydawnictwa UW, Warszawa 1968.

⁹ Zob. T. Czapiewski, *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, wyd. Zapol, Szczecin 2011, s. 48.

¹⁰ M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert, *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007.

¹¹ <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP97-113.pdf%E2%80%8E>

¹² Szerzej o dewolucji w Walii zob. B.H. Toszek, E. Kuźlewska, *Od wizji do rzeczywistości: dziesięć lat dewolucji w Walii*, wyd. Aspra-Jr, Warszawa 2011.

¹³ M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego...*, *op. cit.*, s. 109.

¹⁴ Dlatego też dewolucja może mieć trzy formy: wykonawczą, ustawodawczą i administracyjną.

¹⁵ Według Gordona Smitha „decentralizacja pociąga za sobą pewien stopień samorządu, a przynajmniej samodzielności administracyjnej dla pewnej jednostki”, G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Wydawnictwo PULS, Londyn 1992, s. 299.

a nie oddana, dzięki czemu naczelną zasadą Parlamentu Brytyjskiego – zasada jego suwerenności – zostaje zachowana.

W związku ze sposobem tworzenia Zjednoczonego Królestwa poprzez unie kolejno: z Walią (w 1536 r.), ze Szkocją (w 1707 r.), z Irlandią (w 1800 r. – rozwiązana w 1922 z wyłączeniem Irlandii Północnej), o czym była już mowa na wstępie, regiony były niejednolite pod względem praw jakie posiadają (niejednolitość ta określana jest również jako asymetryczność)¹⁶. Dewolucja również ma taki charakter¹⁷ – Parlament Szkocki został wyposażony w szerokie uprawnienia do stanowienia prawa w przekazanych mu sprawach, Zgromadzenie Północnej Irlandii posiada podobne uprawnienia (w tym m.in. w określonych dziedzinach prawo do uchwalania ustaw o zasięgu regionalnym), Walia uzyskała najmniejszy zakres autonomii¹⁸. Zgromadzenie Walijskie może jedynie tworzyć prawo wtórne w przekazanych mu dziedzinach dotyczących Walii¹⁹.

W szerszy zakres uprawnień wyposażony został Parlament Szkocki. Parlament Szkocki, wybierany w drodze wyborów powszechnych, liczy 129 członków (73 wybieranych w okręgach jednomandatowych, 56 z list wyborczych na zasadzie systemu proporcjonalnego).

Autorem ordynacji wyborczej był prawnik Donald Dewar²⁰, który zaproponował system mieszany, łączący tradycyjny brytyjski system wyborczy oparty na zasadzie większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych *first-past-the-post*²¹ i listy partyjne, gdzie obowiązuje podział proporcjonalny. System ten, określany skrótem AMS (*Additional Member System*), który obowiązuje obecnie także w Walii, ma na celu wyrównanie efektów wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych, poprzez wprowadzenie elementów wyborów proporcjonalnych.

Szkocki Parlament uchwała ustawy o zasięgu obowiązywania ograniczonym do terytorium Szkocji. Zgodnie z art. 28 Ustawy Szkockiej z 1998 roku, Parlament może stanowić prawo w formie ustaw Parlamentu Szkockiego (*Acts Of Scottish Parliament*), które wnoszone są w formie projektów (*bills*) i stają się ustawami po przyjęciu przez Parlament Szkocki oraz uzyskaniu sankcji królewskiej (*Royal Assent*). W drodze dewolucji, legislaturze szkockiej przekazano uchwalenie ustaw z następujących dziedzin: 1) polityki zdrowotnej, 2) edukacji, 3) planowania

¹⁶ Ch. Jeffrey, *Devolution in the UK*, [w:] M. Flinders, A. Gamble, C. Hay, M. Kenny (red.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford University Press, New York, 2009, s. 385.

¹⁷ *Devolution, Law Making and Constitution*, R. Hazell, R. Rowlings (red.), London 2005, s. 1.

¹⁸ M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego...*, *op. cit.*, s. 121

¹⁹ Zob. *The Government of Wales Act 1998* art. 22

²⁰ Donald Dewar (1937–2000) – szkocki polityk, minister ds. Szkocji w rządzie Tony'ego Blaira, a następnie pierwszy minister Szkocji.

²¹ *First-past-the-post* („pierwszy zdobywa mandat”) – system większości względnej, polegający na tym, że w wyborach zwycięża kandydat, który zgromadził w danym okręgu wyborczym więcej ważnych głosów niż każdy inny kandydat. Wybrany zostaje kandydat uzyskujący największą liczbę głosów, nawet jeżeli nie uzyskał większości absolutnej.

przestrzennego, 4) sportu i sztuki, 5) rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, 6) pracy socjalnej, 7) polityki transportowej (w zakresie obejmującym jedynie sieć dróg w Szkocji, sieć połączeń autobusowych), 8) turystyki, 9) polityki mieszkaniowej, 10) dziedzictwa naturalnego i kulturowego, 11) prawa i spraw wewnętrznych (włączając prawo karne, cywilne, policję, służbę pożarniczą, system sądownictwa oraz prokuratury), 12) samorządu lokalnego.

Kwestie należące do materii zastrzeżonej (*reserved*), czyli takie, które mogą być regulowane wyłącznie na poziomie centralnym Zjednoczonego Królestwa to: 1) bezpieczeństwo narodowe i obronność, 2) polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii, 3) zmiany systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii (w tym również w *The Scotland Act 1998*), 4) sprawy gospodarcze i finansowe, 5) handel i przemysł, 6) polityka monetarna, 7) polityka transportowa oraz kolej (nie w obrębie Szkocji), 8) ochrona konkurencji i konsumenta, 9) sprawy międzynarodowe, służba cywilna, 10) polityka imigracyjna oraz nadawanie obywatelstwa, 11) zatrudnienie oraz polityka nadawania szans, 13) sprawy z zakresu etyki medycznej 14) polityka energetyczna (zagadnienia z zakresu elektryczności, węgla, ropy naftowej, gazu, energii nuklearnej)²².

Ustawy Parlamentu Szkockiego mogą zostać unieważnione przez ustawy Parlamentu brytyjskiego. W art. 29 *The Scotland Act* przewiduje szereg zastrzeżeń oraz ograniczeń szkockiego ustawodawstwa, nie może ono m.in.: dotyczyć terytorium innego niż Szkocja, dotyczyć spraw zarezerwowanych dla Parlamentu Zjednoczonego Królestwa (wymienione w załączniku nr 5 *The Scotland Act*), nie może zmieniać aktów prawnych wyliczonych w załączniku nr 6 do *The Scotland Act*. Załączniki podlegają zmianie na mocy rozporządzenia monarchy, bez konieczności uzyskania aprobaty Parlamentu Zjednoczonego Królestwa.

Władzę wykonawczą sprawuje Gabinet Szkocki (*Scottish Executive*) na czele z szefem rządu, czyli premierem Szkocji (*the First Minister of Scotland*).

Zaprojektowana przez rząd premiera Tony'ego Blaira reforma dewolucyjna (1998 rok) zakładała utrzymanie spójności Zjednoczonego Królestwa oraz nienaruszenie zasady suwerenności Parlamentu. Konieczne zatem było przygotowanie proceduralnych i strukturalnych ram współpracy pomiędzy organami władzy wykonawczej w częściach Zjednoczonego Królestwa. Ich wskazania znajdują się w Memorandum o Porozumieniu²³. Na podstawie porozumień, zawartych w Memorandum, ustanowiono Ministerialną Komisję Wspólną (*Joint Ministerial Committee – JMC*).

²² W załączniku nr 5 do Ustawy Szkockiej zawiera wykaz spraw zastrzeżonych dla Parlamentu Brytyjskiego – jeżeli sprawa nie jest wymieniona w tej sekcji jest ona przekazywana Parlamentowi Szkockiemu. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/5>

²³ *Memorandum of Understanding* opublikowane w 1999 roku składa się z szeregu porozumień pomiędzy rządem Zjednoczonego Królestwa a ministrami szkockiej egzekutywy, gabinetem Narodowego Zgromadzenia Walijskiego oraz ministrami Komitetu Wykonawczego Irlandii Północnej, określających zasady, które leżą u podstaw stosunków między nimi. Memorandum nie jest ściśle obowiązującym porozumieniem a jedynie wyrazem woli politycznych stron, przystępujących do niego. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79366/Memorandum_of_Understanding_and_Supplementary_Agreements.pdf

W jej skład wchodzi ministrowie zasiadający w rządzie Zjednoczonego Królestwa, ministrowie rządu szkockiego, członkowie Gabinetu Narodowego Zgromadzenia Walijskiego oraz ministrowie Komitetu Wykonawczego Irlandii Północnej. Ministerialna Komisja Wspólna jest podstawowym forum współpracy międzyrządowej (paragraf 23). W paragrafie 24 wymieniono kompetencje JMC, do których należy: 1) rozpatrywanie sporów między stronami Memorandum, 2) poddawanie ocenie sposobów współpracy stron Memorandum, 3) rozpatrywanie spraw nieprzekazanych w ramach dewolucji, które wpływają na przekazane i nieprzekazane, 4) rozpatrywanie, pod warunkiem, jeśli strony wyrażą na to zgodę, spraw przekazanych w ramach dewolucji, jeśli uzasadnione będzie omówienie sposobu ich rozwiązania w różnych częściach Zjednoczonego Królestwa. Współpraca przy udziale JMC, sekretarzy stanu i kancelarii premiera, ma mieć charakter jedynie koordynujący.

Przed wszystkim jednak Memorandum określiło pięć podstawowych zasad współpracy: zasadę komunikacji i porozumiewania się (*Communication and Consultation*), zasadę kooperacji (*Co-operation*) zasadę wymiany informacji między stronami (*Exchange of information, statistics and research*), zasadę utrzymania poufności we wzajemnych relacjach (*Confidentiality*) oraz zasadę korespondencji (*Correspondence*) (odpowiednio paragrafy 4, 8, 10, 12, 13).

Memorandum o Porozumieniu jest niezwykle istotnym uzupełnieniem reformy dewolucyjnej. Należy jednak pamiętać, że pozostaje tylko porozumieniem politycznym pozbawionym mocy prawnej.

Kolejnymi organami współpracy między władzami Zjednoczonego Królestwa a władzami regionów są sekretarze stanu ds. Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, będący członkami rządu brytyjskiego. Według artykułu 58 ust. 1 i 2 Ustawy Szkockiej, sekretarz stanu uprawniony jest do żądania podjęcia określonego działania lub wydawania zakazu jego podjęcia przez członka szkockiej egzekutywy, jeżeli uzna, że to będzie zgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi Zjednoczonego Królestwa.

Ustawa Szkocka przewiduje, że do rozstrzygania wszelkich sporów, mogących powstać w związku z reformą dewolucyjną są uprawnione sądy powszechne. Orzekają one w szczególności o: 1) legalności aktów stanowionych przez legislaturę krajową, 2) w sporach kompetencyjnych między członkami rządu centralnego i krajowego, 3) w sprawie działań podejmowanych przez członków rządów krajowych, 4) o naruszeniu zobowiązań wspólnotowych na skutek zaniechania wymaganej czynności przez członka egzekutywy krajowej, 5) orzekają o zgodności działania proponowanego lub podjętego przez członka szkockiej egzekutywy z regulacjami wspólnotowymi (orzeczenie będzie równoznaczne ze stwierdzeniem legalności danego działania), 6) o jakiegokolwiek innej kwestii dotyczącej funkcji wykonywanych w ramach kompetencji przekazanych przez Ustawę Szkocką²⁴.

²⁴ Załącznik nr 6 (*Devolution Issues*) do Ustawy Szkockiej z 1998 roku, część I. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/6>

*Concordat on Co-ordination of EU Policy Issues (Uzgodnienie dotyczące koordynacji polityki w sprawach Unii Europejskiej)*²⁵ – zawarte w 1999 roku między rządami Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz rządem Zjednoczonego Królestwa, jest nieformalnym porozumieniem mającym szczególne znaczenie w kształtowaniu i uzgadnianiu polityki europejskiej między brytyjskimi regionami. Wyznacza ono zasady współdziałania władz brytyjskich i władz regionalnych w określaniu stanowiska w sprawach europejskich oraz współpracy w implementacji prawa wspólnotowego w regionach. Brytyjski minister ds. europejskich może porozumiewać się ze swoimi odpowiednikami w regionach również dzięki Ministerialnej Grupie ds. Koordynacji Europejskiej, tzw. Minecor-u.

Mimo, że Zjednoczone Królestwo ma w Brukseli stałą reprezentację jako przedstawicielstwo całego terytorium państwa, od 1999 roku swoje biuro posiada również Szkocja. W następstwie dewolucji, do uczestnictwa w sprawach unijnych włączone zostały Parlament Szkocki, Zgromadzenie Narodowe Walii oraz Zgromadzenie Północnoirlandzkie. Parlament Szkocki wzoruje się na procedurze stosowanej przez Parlament westminsterski, wnioski w sprawie projektów unijnych aktów normatywnych kieruje do rządu szkockiego. W Zgromadzeniu Walijskim wykształciła się odpowiednia komisja, która dwa razy do roku dokonuje ogólnej analizy problemów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, które mogą mieć wpływ na Walię²⁶.

W kontekście rozwoju reformy dewolucyjnej oraz wymienionego na wstępie porozumienia zawartego pomiędzy premierem Cameronem a premierem Salmondem, powstaje wiele pytań, w tym m.in. jak wyglądać będzie przyszłość Szkocji po uzyskaniu przez nią niepodległości, czy warto rezygnować z dewolucji oraz szerokiego zakresu uprawnień, w jakie wyposażony został Szkocki Parlament, a przede wszystkim, czy gotowa jest ona na całkowite odłączenie się od Zjednoczonego Królestwa²⁷.

W 2007 roku wybory do Parlamentu wygrała Szkocka Partia Narodowa (*Scottish National Party*)²⁸. W manifeście wyborczym SNP zapowiedziała, że referendum niepodległościowe zostanie zarządzane do końca 2010 roku. Po wygranych wyborach, w sierpniu 2007 roku, rząd SNP opublikował Białą Księgę²⁹ zatytułowaną „Wybór przyszłości Szkocji”, w której omówione zostały ewentualne warianty rozwoju sytuacji Szkocji w przyszłości, tj.:

²⁵ Jest to porozumienie mający nieformalny charakter zobowiązania prawnego.

²⁶ M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego...*, op. cit., s. 176.

²⁷ Zob. Gavin McCrone, *Scottish Independence: Weighing Up the Economics*, Birlinn Limited, Edinburgh, 2013; M. Keating, *The independence in Scotland. Public Policy Making after devolution*, Edinburgh 2005; <http://www.independent.co.uk/extras/big-question/the-big-question-is-scotland-ready-for-independence-and-if-so-what-form-will-it-take-1831669>; http://www.nuffieldfoundation.org/sites/.../ScotCen_report_Public_opinion.pdf

²⁸ Zob. Katarzyna Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na poziomie regionu. Przykład Szkocji i Katalonii*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012.

²⁹ *White Paper* – <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/08/13103747/12>

- 1) brak zmian,
- 2) rozszerzenie dewolucji (*devo max, devo plus*),
- 3) uzyskanie przez kraj niepodległości.

W dokumencie podkreślono, że Szkocki Parlament jest gotowy zająć się wszystkimi sprawami dotyczącymi kraju – zatem nie tylko tymi przekazanymi w drodze dewolucji, lecz również materiami zarezerwowanymi wyłącznie dla parlamentu westminsterskiego. Szczególną uwagę zwrócono na politykę fiskalną i monetarną państwa, politykę energetyczną oraz kontrolę nad surowcami mineralnymi, w tym kontrolę nad Morzem Północnym.

Według przeprowadzonej przez szkocki rząd analizy, uzyskanie przez Szkocję niepodległości pozwoliłoby na bardziej dynamiczny rozwój przemysłu, handlu czy rolnictwa.

Biała Księga miała być pierwszym krokiem do ogólnonarodowej dyskusji na temat przyszłości Szkocji. Zawarte w niej informacje umożliwiłyby ludności zapoznanie się ze wszystkimi rozwiązaniami dotyczącymi przyszłości Szkocji oraz zachęcić do wyrażenia opinii na temat ewentualnej niepodległości Szkocji – „Ta Księga jest pierwszym krokiem do podjęcia krajowej rozmowy na temat przyszłości Szkocji. Rozmowa ta pozwoli mieszkańcom Szkocji rozważyć wszystkie opcje dotyczące przyszłości Szkocji oraz umożliwi podjęcie świadomych decyzji”³⁰.

Szkocka Partia Pracy, Szkocka Partia Konserwatywna oraz Szkocka Partia Liberalno-Demokratyczna³¹ odmówiły wzięcia udziału w narodowej debacie na temat przyszłości narodu, podobnie jak premier Zjednoczonego Królestwa Gordon Brown. 6 grudnia 2007 roku, na podstawie uchwały parlamentarnej, powołana została Komisja do spraw szkockiej dewolucji, zwana także Komisją Calmana³², aby przejrzeć przepisy *The Scotland Act* z 1998 w świetle doświadczeń i propozycji ewentualnych zmian obecnych rozwiązań konstytucyjnych, które umożliwiłyby szkockiemu Parlamentowi lepiej służyć ludowi Szkocji oraz zabezpieczyć pozycję Szkocji w Zjednoczonym Królestwie.

Komisja składała się z 15 członków³³: 3 członków partii unionistycznych (Szkockiej Partii Pracy, Szkockiej Partii Konserwatywnej oraz Szkockiej Partii Liberalno-Demokratycznej), przedstawicieli związków zawodowych, świata biznesu, środowiska akademickiego oraz organizacji społecznych. Pierwsze posiedzenie w szkockim Parlamencie Komisja odbyła 28 kwietnia 2008 roku, następne odbywały się w terminach comiesięcznych. Komisja w stosunkowo krótkim czasie omówiła możliwe drogi rozwoju Szkocji w przyszłości³⁴. Końcowe sprawozdanie

³⁰ *This paper is the first step in a wide-ranging national conversation about the future of Scotland. This conversation will allow the people of Scotland to consider all the options for the future of the country and make informed decisions.* White Paper, sierpień 2007, s. 10.

³¹ Scottish Labour Party, Scottish Conservative Party, the Liberal Democrats.

³² Od nazwiska przewodniczącego Komisji, profesora Kennetha Charlesa Calmana.

³³ <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/members.html>

³⁴ Ch. Jeffrey, *Devolution in the UK...*, op. cit., s. 388.

ogłoszone zostało 15 czerwca 2009 roku i skierowane było zarówno do szkockiego Parlamentu jak i rządu Zjednoczonego Królestwa. Stwierdzono, że dewolucja odniosła sukces i powinno się ją kontynuować, rozszerzając jednak zakres spraw, którymi może zająć się szkocki Parlament (w szczególności tych związanych z polityką fiskalną państwa, tj. m. in. zwiększenie kontroli Parlamentu nad gromadzeniem przychodów, w szczególności poprzez dzielenie się odpowiedzialnością z Parlamentem Brytyjskim w sprawie ustalania stawek podatku dochodowego)³⁵.

W 2010 roku Szkocka Partia Narodowa ogłosiła, że referendum nie odbędzie się przed wyborami w 2011 roku³⁶. W 2011 roku SNP ponownie wygrała wybory, zdobywając zdecydowaną większość w Parlamencie³⁷. Premier Szkocji – Alexander Salmond – powrócił do tematu referendum. Referenda w Zjednoczonym Królestwie mają jednak charakter wyłącznie doradczy dla rządu³⁸, dlatego powstało pytanie, czy to przeprowadzone na terytorium Szkocji będzie wiążące dla Zjednoczonego Królestwa. W styczniu 2012 roku Sekretarz Stanu ds. Szkocji Michael Moore oraz premier David Cameron wyrazili chęć przeprowadzenia referendum, nie zgodzili się jednak ze SNP w sprawie czasu oraz formy referendum. Jak już wyżej przedstawiono, 15 października 2012 roku David Cameron oraz Alexander Salmond podpisali w Edynburgu porozumienie, zgodnie z którym w 18 września 2014 roku zostanie przeprowadzone referendum w sprawie niepodległości Szkocji. Szkocki Rząd zaproponował, aby w referendum również mogli wziąć udział obywatele, którzy ukończyli 16 rok życia³⁹. Pytanie, które zostanie postawione, będzie brzmiało: „Czy Szkocja powinna zostać niepodległym państwem?” (*Should Scotland be an independent country?*).

Zwolennicy niepodległości argumentują, że zależność Szkocji od Parlamentu Zjednoczonego Królestwa hamuje jej rozwój gospodarczy oraz krępuje kreatywność w sprawach polityki gospodarczej i społecznej. Szczególnie podkreślane są korzyści gospodarcze, jakie dałoby Szkocji posiadania na wyłączność 90% złóż gazu i ropy naftowej Morza Północnego. Kampania *Yes Scotland*⁴⁰, na której czele stoi dziennikarz Blair Jenkins, przekonuje do opowiedzenia się za secesją. Pół-niezależność nie jest uważana za satysfakcjonującą, ponieważ siła fiskalna

³⁵ Por. T. Czapiewski, *Co dalej z dewolucją? Współczesne projekty zmian ustrojowej pozycji Szkocji*, [w:] F. Gołębski, P. Biskup, M. Kaczorowska, W. Lewandowski (red.), *Polityka brytyjska po wyborach parlamentarnych 2010*, Oficyna Wydawnicza Aspra – JR, Warszawa 2011.

³⁶ Zob. *The Scottish National Party. Transition to power*, J. Mitchell, L. Bennie, R. Johns (red.), Oxford University Press 2012.

³⁷ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-13305522>

³⁸ Oznacza to, że referendum nie tworzy żadnych obowiązków, nie ma bezpośrednich konsekwencji ustrojowych. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9907.htm>

³⁹ Czynne prawo wyborcze w Wielkiej Brytanii przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat.

⁴⁰ Powstała 25 maja 2012 roku w Edynburgu, zrzesza i reprezentuje osoby prywatne oraz organizacje popierające oddzielenie się Szkocji od Zjednoczonego Królestwa; <http://www.yesscotland.net/>

i kontrola ekonomiczna pozostaje w rękach Westminsteru. Akcentowane są również coraz gorsze relacje między Szkocją a Anglią.

Alexander Salmond chce jednak, aby Szkocja zachowała formę monarchii⁴¹, pozostała we Wspólnocie Narodów (*Commonwealth*), a dzięki zawarciu unii monetarnej z Wielką Brytanią nie rezygnowała z funta.

Przeciwnikami uzyskania przez Szkocję pełnej niezależności są konserwatyści pod wodzą Rutha Davidsona oraz ruch *Better Together*, której przewodni Alistair Darling⁴². Uwagę zwraca się przede wszystkim na to, że Szkocja, jako niepodległy kraj, stanie się zupełnie nowym podmiotem prawa międzynarodowego; nie będzie kontynuatorem, co równoznaczne jest z tym, że nie „odziedziczy” praw, zobowiązań oraz sił poprzednika. Premier Zjednoczonego Królestwa, David Cameron, również nie jest entuzjastą odłączenia się Szkocji. Jak sam powiedział „Szkocja powinna zostać częścią Zjednoczonego Królestwa, ponieważ posiadanie dwóch rządów odpowiedzialnych za jej sprawy jest optymalnym rozwiązaniem”⁴³. Dodał także, że narody szkocki i angielski „dzielią dumę i historię. Wspólnie budowaliśmy znane na świecie instytucje, walczyliśmy o wolność i demokrację w dwóch wojnach światowych, nasi przodkowie odkrywali razem świat, a dziadkowie walczyli wspólnie w bitwach – pozostawia to głębokie, nierozzerwalne więzi pomiędzy mieszkańcami tych wysp”⁴⁴.

Należy podkreślić fakt, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym – nie jest skodyfikowana, składa się zarówno z ustaw, jak i konwenansów, praw i zwyczajów parlamentu, prawa zwyczajowego, orzecznictwa oraz doktryny⁴⁵. Szkocja, jako część Zjednoczonego Królestwa, także nie posiada konstytucji.

Jednak w 2002 roku SNP opublikowała dokument *A Constitution for a Free Scotland*⁴⁶. Składa się on z VI paragrafów oraz poprawek.

Paragraf I – „Konstytucja i ludzie” zawiera fundamentalne zasady państwa szkockiego, w tym m.in. prawo ludu szkockiego do suwerenności i samostanowienia; deklarację o konstytucji jako najwyższej ustawie w państwie.

Paragraf II – „Głowa państwa i egzekutywa” określa, że głową państwa po zostanie Królowa Elżbieta II, władzę wykonawczą będzie sprawował Rząd z Premierem na czele.

⁴¹ <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2093606/Independent-Scotland-Queen-despite-majority-favour-break-away.html>

⁴² Były laburzystowski minister finansów.

⁴³ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-21394184>

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Naukowe opracowania poświęcone systemowi Wielkiej Brytanii, których autorami są m.in. A.V. Dicey, W. Bagehot, I. Jennings, T.E. May czy E.C.S. Wade. Służą one jako swego rodzaju podręczniki pomagające ustalać treść konstytucyjnych zasad zachowania.

⁴⁶ *Konstytucja dla wolnej Szkocji*; http://devolutionmatters.files.wordpress.com/2013/01/snp_2002_text-1.pdf

W paragrafie III uregulowana została władza ustawodawcza sprawowana przez jednoizbowy Parlament wybierany na 4 lata.

IV paragraf dotyczy wyboru w systemie proporcjonalnym organów samorządu lokalnego.

Paragraf V stanowi o niezależnym sądownictwie.

Paragraf VI zawiera katalog podstawowych praw i wolności, w tym m.in. wolność słowa, wyznania, prywatności, prawo do bezstronnego i rzetelnego procesu. Oparte są one na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Projekt potwierdzony został w dokumencie „Scotland’s Future: from the Referendum to Independence and a Written Constitution” („Przyszłość Szkocji: od referendum do niepodległości i pisanej konstytucji”)⁴⁷.

W lutym 2013 rząd Zjednoczonego Królestwa opublikował dokument pt.: „Scotland analysis. Devolution and the implication of Scottish independence” („Analiza Szkocji. Dewolucja oraz następstwa niepodległości Szkocji”)⁴⁸, w którym oprócz oficjalnego stanowiska Rządu przedstawione zostały również analizy problemu niepodległości Szkocji dokonane przez profesora Jamesa Crawforda⁴⁹ z Uniwersytetu w Cambridge oraz profesora Alana Boyle’a⁵⁰ z Uniwersytetu w Edynburgu.

Wyżej wymieniona analiza jest pierwszym z serii dokumentów opublikowanych przez rząd, które mają na celu dokładne zapoznanie obywateli ze wszelkimi zmianami i konsekwencjami, jakie niesie za sobą uzyskanie przez Szkocję niepodległości.

W analizie uwagę zwrócono przede wszystkim na to, że Szkocja stanie się, jak już wcześniej wspomniałam, nowym podmiotem prawa międzynarodowego, będzie musiała zatem ubiegać się o członkostwo we wszystkich organizacjach międzynarodowych, których członkiem obecnie jest Zjednoczone Królestwo. Oznacza to zatem, że Szkocja nie wstąpi „automatycznie” do Unii Europejskiej czy NATO. Kolejny raz podkreślono, że niepodległość równa się końcowi dewolucji, bowiem elastyczność dewolucji nie oznacza, że niepodległość będzie jej rozszerzeniem. Zwrócono też uwagę, że w tym momencie Szkocja posiada bardzo silną pozycję w Zjednoczonym Królestwie, natomiast niepodległość ją z niego usunie, a co za tym idzie, straci ona wszystkie przywileje i korzyści płynące z dewolucji. Podkreślono również, że Parlament brytyjski nie będzie obejmował swoją jurysdykcją niepodległej Szkocji.

W wymienionej analizie [par. 50, 71 oraz 95] profesorowie Crawford i Boyle rozpatrują trzy możliwości, na gruncie prawa międzynarodowego, dla przyszłości niepodległej Szkocji:

⁴⁷ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0041/00413757.pdf>

⁴⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/scotland-analysis-devolution-and-the-implications-of-scottish-independence>

⁴⁹ Profesor prawa międzynarodowego na Uniwersytecie w Cambridge.

⁵⁰ Profesor prawa międzynarodowego publicznego na Uniwersytecie w Edynburgu.

- 1) Zjednoczone Królestwo bez Szkocji jako państwo – kontynuator, Szkocja – nowe państwo,
- 2) dwa nowe państwa, z których żadne nie będzie kontynuatorem, a Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przestanie istnieć,
- 3) pozostała bez Szkocji część Zjednoczonego Królestwa jako państwo-kontynuator, Szkocja natomiast powraca do stanu sprzed Unii w 1707 roku⁵¹.

Według nich najbardziej prawdopodobny jest scenariusz numer 1: pozostała część Zjednoczonego Królestwa będzie kontynuatorem poprzedniej państwowości, Szkocja natomiast nowym państwem. Na poparcie swojej tezy wymieniają cztery czynniki, które stanowią podstawę tego wniosku:

- 1) ludność i terytorium: pozostała bez Szkocji część Zjednoczonego Królestwa obejmować będzie 68% terytorium zamieszkałego przez 92% ludności,
- 2) uznanie przez inne państwa,
- 3) obopólna zgoda.

Profesorowie Crawford i Boyle uważają również, że niemożliwym wydaje się, aby Westminster zgodził się na rozwiązanie Zjednoczonego Królestwa i powstanie dwóch zupełnie nowych państw. Biorąc pod uwagę wszystkie zmiany jakie zaszły od 1707 roku, trzeci scenariusz również wydaje się nieprawdopodobny⁵².

W tej chwili trudno jest przewidzieć wynik referendum. Od lutego do maja 2013 roku wśród 10 tysięcy dorosłych obywateli uprawnionych do głosowania, objętych przeprowadzoną ankietą, tylko 26% deklaruje chęć głosowania ZA uzyskaniem przez Szkocję niepodległości⁵³. Blair McDougall z antyniepodległościowej kampanii *Better Together*, uważa, że „Alexander Salmond przedkłada uzyskanie niepodległości przez Szkocję nad interesy jej mieszkańców”. Dodaje również że „premierowi Salmondowi w tym momencie bardziej zależy na zapewnieniu sobie ‘miejsca’ w historii niż zapewnieniu lepszej przyszłości krajowi”⁵⁴. Anas Sarwar, zastępca przewodniczącego Szkockiej Partii Pracy, dodaje, że „Alexander Salmond coraz bardziej oddala się od Szkotów. Jest to najwyższa pora, aby skupił się on przede wszystkim na interesach obywateli, a nie na referendum”⁵⁵.

Zwolenników secesji, zgromadzonych wokół kampanii *Yes Scotland*, wyniki przeprowadzonego sondażu nie przekonują. Uznali je za „bardzo nieaktualne” i są pewni zwycięstwa we wrześniu 2014 roku⁵⁶.

⁵¹ Pod koniec XIII wieku Szkocja została najechna przez Anglików. Jednak w czerwcu 1314 pod Bannockburn Szkoci otworzyli sobie drogę do niepodległości (odzyskując ją na dwa stulecia) pokonując pod wodzą króla Roberta I znacznie liczniejsze oddziały Anglii. Król Robert I został uznany za faktycznego władcę Szkocji. W 1603 roku Szkocja i Anglia zawarły Unię Personalną – łączył je wspólny władca.

⁵² Por. M.A. Stradowski, *Przystanek niepodległość. Polityka szkockich neonajconalistów*, Toruń 2013.

⁵³ <http://www.edinburghnews.scotsman.com/news/politics/scottish-independence-poll-shows-65-opposed-1-3082856>

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ <http://www.theguardian.com/politics/2013/sep/09/scottish-independence-65-percent-against-split>

⁵⁶ *Ibidem*.

Nie bez powodu zaplanowana jest również data referendum: to właśnie w 2014 (dokładnie w czerwcu) przypada 700. rocznica wspomnianej już bitwy pod Bannockburn.. Jesienią 2014 w Szkocji będą miały miejsce dwa ważne wydarzenia sportowe: igrzyska Wspólnoty Brytyjskiej oraz golfowy puchar Rydera. SNP liczy na rozbudzenie w mieszkańcach patriotycznego ducha, co być może przełoży się na wynik referendum.

Należy jednak pamiętać, że nawet w przypadku wygranego referendum, Szkocja nie od razu stanie się niepodległym państwem. Najpierw przeprowadzone zostaną negocjacje, w czasie trwania których Szkocja nadal będzie częścią Zjednoczonego Królestwa. Negocjacje te będą miały zupełnie inny wymiar i charakter niż wcześniejsze, prowadzone np. w sprawie dewolucji – proces tych negocjacji wiązałby się z podziałem wielu obowiązków, instytucji i zobowiązań dzielonych na terenie całej Wielkiej Brytanii. Obecnie nie da się przewidzieć, ile czasu mogą zająć rozmowy, wiadomo jednak, że nie zostaną zakończone w krótkim czasie. Omówione muszą zostać sprawy dotyczące podziału długów i aktywów, obronności państw, polityki fiskalnej, gospodarki. Prawdopodobnie konieczna będzie ingerencja Unii Europejskiej, której Zjednoczone Królestwo jest członkiem, ponieważ niektóre sprawy wymagające omówienia dotyczyć będą międzynarodowych przepisów i zasad prawa. Jedną z poruszonych kwestii będzie pozostanie Szkocji w *Common Travel Area* (tzw. Wspólny Obszar). *Common Travel Area* to strefa wolnego ruchu, która pozwala podróżować wewnątrz Zjednoczonego Królestwa, Republiki Irlandii, Wyspy Man oraz Wysp Normandzkich bez wewnętrznych granic. Członkostwo w CTA nie jest jednak kompatybilne z członkostwem w strefie Schengen⁵⁷. Dlatego też, jeżeli niezależne szkockie państwo będzie starało się o przyjęcie do Unii Europejskiej wymagane będzie od niego przystąpienie do strefy Schengen, co uniemożliwiłoby bycie członkiem CTA. Wicepremier Szkocji, Nicola Sturgeon, oświadczyła, że jako niepodległemu krajowi Szkocji zależeć będzie na byciu członkiem Unii Europejskiej, podkreśliła jednak, że „wzorem Irlandii Szkocja nie chciałaby przystąpić do strefy Schengen, lecz kontynuować uczestnictwo w *Common Travel Area* wraz z Irlandią i pozostałą częścią Zjednoczonego Królestwa”⁵⁸. Jednakże uczestnictwo w CTA wymagać będzie negocjacji ze wszystkimi istniejącymi członkami tego obszaru. Negocjacje podjęte zostaną w dobrej wierze – jeżeli w referendum większość opowie się za niepodległością, ich celem będzie urzeczywistnienie pragnień obywateli Szkocji, którzy chcą odrębnego państwa⁵⁹. Jeśli za secesją zagłosuje większość obywateli biorących udział w referendum, całkowitego oddzielenia się Szkocji

⁵⁷ Układ z Schengen to porozumienie, znoszące kontrolę osób przekraczających granice między państwami członkowskimi układu; w zamian za to wzmacnia współpracę w zakresie bezpieczeństwa oraz polityki azylowej.

⁵⁸ www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/28862.aspx?r=7603&i=69449&c=1400991&s=common%20travel%20area

⁵⁹ *Scotland analysis...*, par. 2.29–2.41, s. 38–40.

od Zjednoczonego Królestwa można spodziewać się w 2016 roku. W maju tego samego roku odbędą się również wybory do Parlamentu, który, wraz z Rządem, zadecyduje o kierunkach rozwoju niepodległej Szkocji⁶⁰.

SZKOCKIE DAŻENIA NIEPODLEGŁOŚCIOWE – PŁASZCZYZNA PRAWNA I POLITYCZNA

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza problemu niepodległości Szkocji: od dewolucji, poprzez możliwe rozwiązania systemowe aż po skutki ewentualnej suwerenności.

Korzystając z dostępnej literatury polskiej i zagranicznej oraz artykułów prasowych poświęconych w/w zagadnieniu, starałam się przedstawić obecną sytuację Szkocji jako części Zjednoczonego Królestwa oraz wszystkie możliwości rozwoju tego regionu (lub po wygranym referendum – kraju) w przyszłości.

Obecny rząd Szkocji na czele z pierwszym ministrem, Alexandrem Salmondem, zachęca do głosowania za uzyskaniem niepodległości; równoległe działają organizacje *Yes, Scotland* (popierająca pomysł rządu) oraz *Better Together*, która zdecydowanie sprzeciwia się odłączeniu Szkocji od Zjednoczonego Królestwa.

Pomimo tego, że w tym momencie zdecydowana większość obywateli opowiada się przeciwko suwerenności, trudno przewidzieć jest wynik wrześnieowego referendum. W przypadku, kiedy większość obywateli biorących udział w referendum zagłosuje za secesją całkowitego oddzielenia się Szkocji od Zjednoczonego Królestwa można spodziewać się w 2016 roku.

SCOTTISH PURSUIT OF INDEPENDENCE – LEGAL AND POLITICAL ASPECTS

Summary

The article aims to analyse the issue of Scotland's independence: from devolution, through possible systematic solutions, to the effects of the potential sovereignty. Having used the available Polish and foreign literature and press articles on this issue, I am trying to present the current situation of Scotland as part of the United Kingdom and all possible developments in the region (or a country if it is voted for in the referendum to be held) in the future. The present Scottish Government with its First Minister, Alex Salmond, encourages people to vote for independence. On

⁶⁰ *Scotland's Future...*, par. 2.15, s. 16.

the other hand, there are organisations: Yes Scotland (supporting the government's idea) and Better Together, which is absolutely against Scotland's separation from the United Kingdom. Despite the fact that the majority of the citizens are against sovereignty, it is difficult to predict the results of the September referendum. In the case the majority of the citizens taking part in the referendum vote in favour of secession, Scotland can be expected to become a completely independent country in 2016.

LES TENDANCES DE L'INDÉPENDANCE DE L'ECOSSE – DIMENSION LÉGAL ET POLITIQUE

Résumé

Le but de l'article est d'analyser le problème de l'Indépendance de l'Ecosse : depuis son dévolution, à travers des solutions systématiques possibles jusqu'aux effets de son éventuelle souveraineté. En profitant de la littérature accessible aussi bien polonaise qu'étrangère et les articles de presse consacrés à cette question l'auteur a essayé de présenter la situation actuelle de l'Ecosse en tant que membre du Royaume Uni ainsi que toutes les possibilités du développement de cette région (ou après le referendum gagnant – un vrai pays) dans l'avenir. Le gouvernement actuel de l'Ecosse avec à la tête son premier ministre Alexandre Salmond invite à voter pour l'Indépendance ; parallèlement il y a les organisations telles que *Yes, Scotland* (qui est pour l'idée du gouvernement) et *Better Together* qui s'oppose décidément à la séparation de l'Ecosse du Royaume Uni. Toutefois, dans ce moment la plupart décisive des citoyens se prononce contre la souveraineté, il est difficile de prévoir le résultat du referendum de septembre. Dans le cas où la plupart des citoyens prenant part dans le referendum votent pour la sécession, la séparation complète de l'Ecosse du Royaume Uni peut être attendue en 2016.

ШОТЛАНДСКИЕ СТРЕМЛЕНИЯ К НЕЗАВИСИМОСТИ – ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПЛОСКОСТИ

Резюме

Целью статьи является анализ проблемы независимости Шотландии: от передачи, путём возможных системных решений, и до достижения эффекта потенциального суверенитета. Пользуясь доступной польской и зарубежной литературой, а также газетными статьями, посвящёнными этому вопросу, я старалась представить современную ситуацию Шотландии как части Соединённого королевства, а также

всесторонние возможности развития этого региона (либо в результате успеха на референдуме – страны) в будущем. Действующее правительство Шотландии во главе с первым министром, Александром Сальмондом, поощряет к голосованию за независимость; параллельно действуют организации *Yes, Scotland* (поддерживающая идею правительства), а также *Better Together*, которая решительно возражает против отделения Шотландии от Соединённого королевства. Несмотря на то, что на данный момент подавляющее большинство граждан выступает против суверенитета, трудно предвидеть результат сентябрьского референдума. В случае, когда большинство граждан, принимающих участие в референдуме, проголосует за рецессию, полного отделения Шотландии от Соединённого королевства можно ожидать в 2016 году.