

Odrodzona brytyjskość postdewolucyjnej Walii. Reintegracja wewnętrzna Wielkiej Brytanii w warunkach Brexitu

Bartłomiej H. Toszek, *Uniwersytet Szczeciński (Polska)*

E-mail: clermont@wp.pl

ORCID ID: 0000-0003-2989-7168

Streszczenie

W artykule przedstawiono podjętą przez władze walijskie próbę umocnienia swojej pozycji ustrojowej (uzyskanej w wyniku reformy dewolucyjnej) jako swoistej rekompensaty za negatywne oddziaływanie Brexitu na rozwój gospodarczy i społeczny regionu. Wysunięta przez rząd Carwyna Jonesa koncepcja nie mogła być jednak prezentowana jako alternatywa wobec ukierunkowania procesów autonomizacyjnych na osiągnięcie niepodległości, ze względu na brak zainteresowania społeczeństwa walijskiego tym drugim rozwiązaniem. W efekcie została ona całkowicie zignorowana przez władze krajowe. Niezdolność implementacji szkockiego wzorca emancypacji politycznej (w kontekście stopniowego wyłączenia mechanizmów polityki regionalnej Unii Europejskiej w Wielkiej Brytanii) okazała się zatem przesłanką inicjującą proces faktycznej rebrytyzacji Walii.

Słowa kluczowe: Wielka Brytania, Walia, dewolucja, Unia Europejska, Brexit

The Britishness rebirth in postdevolved Wales. The United Kingdom internal reintegration under Brexit conditions

Abstract

Article describes Welsh authorities attempt to enhance their political position (achieved as a result of the devolution reform) as some sort of compensation for the Brexit negative impact on economic and social development of the region. The conception created by Carwyn Jones' Government could not be presented as an alternative to focusing autonomous processes on gaining independence, because of Welsh people lack of interest of the latter solution. As an effect it has been completely ignored by the national authorities. Inability to implement the Scottish model of political emancipation (in the context of step-by-step exception of the European Union regional policy mechanisms in the United Kingdom) has become a factor stimulating real re-Britisation of Wales process.

Keywords: the United Kingdom, Wales, devolution, the European Union, Brexit

Proces wychodzenia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (tzw. Brexit) został niemal powszechnie oceniony negatywnie ze względu na przewidywane implikacje dla rozwoju gospodarki brytyjskiej oraz osłabienie potencjału unijnego w wymiarze demograficznym, ekonomicznym, politycznym i militarnym. Decyzja podjęta podczas referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej (UE) w 2016 r. nie była jednak wynikiem *furor brevis*, lecz opierała się na konkretnych (aczkolwiek niekoniecznie prawidłowo zidentyfikowanych i zinterpretowanych) przesłankach, o czym często zapominają krytycy Brexitu. Większość z nich nie dostrzega również korelacji między nieuchronnością redefiniowania formuły stosunków brytyjsko-unijnych na płaszczyźnie politycznej z pojawieniem się możliwości przywrócenia prawidłowości funkcjonowania tych elementów systemu politycznego Wielkiej Brytanii, które doznawały (formalnego lub faktycznego) ograniczenia ze względu na pozostawanie państwa w obrębie struktury ponadnarodowej. W tym kontekście Brexit niewątpliwie stanowi istotną determinantę kierunków i dynamiki rozwoju procesów dewolucyjnych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej (których dotychczasowy przebieg rodził uzasadnione wątpliwości odnośnie trwałości unitarnego charakteru państwa, a nawet samej jego spistości). Należy bowiem przypuszczać, że w stosunkowo nieodległej perspektywie czasu wskazane regiony staną przed koniecznością dokonania wyboru między całkowitą suwerennością (ku czemu wydaje się skłaniać Szkocja) a utrzymaniem obecnego statusu politycznego (co najprawdopodobniej wybiorą Walia i Irlandia Północna) w ramach państwa, które będzie mogło uznać podejmowany samodzielnie wysiłek sprostania wyzwaniom współczesnego świata za przesłankę uzasadniającą (przynajmniej częściowe) przywrócenie predewolucyjnego modelu w relacjach regionalnych.

W niniejszym artykule znaczenie Brexitu jako czynnika stymulującego rebrytyzację Walii w wymiarze politycznym zostało przedstawione przy użyciu metody decyzyjnej (umożliwiającej porównanie przesłanek determinujących postawy decydentów na szczeblach krajowym i regionalnym w procesie implementacji decyzji podjętej w referendum w 2016 r.), analizy mikrosystemowej i analizy współzależności (pozwalających na uwypuklenie wpływu rozstrzygnięcia referendalnego na przededefiniowanie formuły relacji państwa i regionu, która została wytworzona w ramach reformy dewolucyjnej). Celem artykułu jest wykazanie słuszności tezy o istnieniu bezpośredniej zależności między stopniowym wycofywaniem się Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych a odradzaniem się w walijskiej przestrzeni publicznej silnie nadwyrężonego w wyniku dynamicznego rozwoju procesów dewolucyjnych poczucia brytyjskości, rozumianego jako utożsamianie interesów regionalnych z krajowymi.

Parlamentarne propozycje złagodzenia negatywnych skutków Brexitu w Walii

W treści opublikowanego w lipcu 2017 r. raportu „Brexit a dewolucja” (ang. *Brexit: devolution*) z prac Komitetu ds. Unii Europejskiej (funkcjonującego w ramach Izby Lordów) podkreślono, że wszyscy członkowie Rządu Walijskiego oraz przeważająca część członków Walijskiego Zgromadzenia Narodowego z ramienia Liberalnych Demokratów,

Partii Konserwatywnej, Partii Pracy i Partii Walii (wal. *Plaid Cymru*) „opowiedziały się za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Tylko niewielka grupa członków Zgromadzenia (wszyscy reprezentanci UKIP¹ i niektórzy konserwatyści) głosowali za wyjściem z UE. Z kolei wyniki referendum w Walii dowodzą, że większość uczestników (52,5%) poparła wyjście z Unii Europejskiej. Wynosząca 71,7% frekwencja była wprawdzie niższa niż w Anglii, lecz równocześnie najwyższa ze wszystkich obszarów, na których wdrożono reformę dewolucyjną. Walijszczyki są więc jedynym z trzech narodów objętych dewolucją, który w większości zagłosował za opuszczeniem UE” (HL EUC 2017: s. 26). Wyraźny dysonans między oczekiwaniami regionalnych władz i społeczności został złagodzony przez szefa walijskiej egzekutywy Carwyna Jonesa, który od czerwca 2016 r. do stycznia 2017 r. kilkakrotnie publicznie uznawał Brexit za rozwiązanie akceptowalne pod warunkiem zabezpieczenia żywotnych interesów regionu. Pierwszy Minister domagał się dla Walii gwarancji aktywnego uczestniczenia w negocjacjach dotyczących warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, utrzymania swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników w relacjach z państwami Wspólnego Rynku oraz dokończenia realizacji przedsięwzięć realizowanych w ramach programów unijnych przy niezmiennym wsparciu finansowym pochodzącym z budżetu UE. W relacjach z rządem krajowym C. Jones podkreślał konieczność przywrócenia partnerskiego dialogu jako podstawy wzajemnych relacji oraz rewizji formuły ustalania wysokości corocznej dotacji z budżetu państwa. Zbliżone stanowisko zostało wyrażone we wspólnej deklaracji laburzystowskiego Rządu Walijskiego i *Plaid Cymru* pt. „W trosce o przyszłość Walii” (ang. *Securing Wales' Future*) opublikowanej w styczniu 2017 r.² Bazując na powyższych danych, a także opiniach wyrażonych przez czołowych polityków walijskich, Komitet ds. Unii Europejskiej Izby Lordów sformułował następujące wnioski:

- 1) ponad 65% produktów przemysłowych i rolnych wytworzonych w Walii jest eksportowanych do państw Unii Europejskiej, a niektóre sektory gospodarcze pozostają całkowicie uzależnione od kontynentalnego rynku zbytu, co oznacza, że „gospodarka walijska pozostaje szczególnie uwrażliwiona na wszelkie decyzje dotyczące swobody dostępu Wielkiej Brytanii i możliwości prowadzenia wymiany handlowej w ramach Wspólnego Rynku” (HL EUC 2017: s. 33);
- 2) ok. 80% walijskich gruntów rolnych zalicza się do gleb o szczególnie trudnych warunkach gospodarowania, a ze względów topograficznych i klimatycznych w regionie przeważa rolnictwo na obszarach górskich i pasterstwo, których niska dochodowość była wyrównywana środkami pomocowymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (co pozwalało na obszarach wiejskich pozostawić nienaruszone wzorce zachowań społecznych o istotnym znaczeniu dla rozwoju walijskiej kultury i języka narodowego) i funduszy strukturalnych; skoro Walia miałaby utracić środki uzyskiwane z budżetu Unii Europejskiej w wyniku Brexitu, konieczne

¹ UKIP to powszechnie używany skrót nazwy Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (ang. *United Kingdom Independence Party*).

² Zob. szerzej: WELSH GOVERNMENT (2017), *Securing Wales' Future. Transition from the European Union to a new relationship with Europe*, Cardiff.

byłoby proporcjonalne podniesienie poziomu corocznej dotacji z budżetu państwa (np. w ramach rewizji formuły finansowania wszystkich obszarów objętych reformą dewolucyjną) (HL EUC 2017: s. 34);

- 3) chociaż liczba pracowników z państw członkowskich Unii Europejskiej w Walii jest stosunkowo niewielka, to jednak służba zdrowia, turystyka, rolnictwo i niektóre sektory produkcji przemysłowej pozostają silnie uzależnione od stałego lub sezonowego dopływu siły roboczej spoza regionu, toteż „ograniczenie swobody przemieszczania się pracowników UE mogłoby się okazać poważnym obciążeniem dla tych dziedzin gospodarki” (HL EUC 2017: s. 34);
- 4) ze względu na swoje peryferyjne położenie geograficzne, niewielki obszar, małą liczbę ludności, słaby potencjał ekonomiczny i nieprzejawianie poważniejszych tendencji odśrodkowych na płaszczyźnie politycznej (pomimo objęcia reformą dewolucyjną, sprzyjającą rozbudzeniu aspiracji emancypacyjnych), Walia znajduje się poza centrum uwagi rządu krajowego, co może prowadzić do pominięcia kwestii o istotnym znaczeniu dla tego regionu podczas negocjacji prowadzonych przez Wielką Brytanię i Unię Europejską w sprawie Brexitu; „rząd brytyjski powinien wykazać dobrą wolę uwzględniając potrzebę ochrony interesów walijskich w negocjacjach (...), bowiem gdyby tego zaniechał, musiałby liczyć się z możliwością wyboru sposobu zapewnienia takiej ochrony przez samych Walijszyków” (HL EUC 2017: s. 34) (co mogłoby skutkować wytworzeniem się wśród nich przekonania o konieczności oddolnego zweryfikowania istniejącej formuły unii politycznej z Anglią).

Autorzy raportu podkreślili, że postulaty Rządu Walijskiego wysuwane w związku z rozpoczęciem procesu wychodzenia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych pokrywają się z oczekiwaniami mieszkańców regionu jedynie w odniesieniu do kwestii gospodarczych. W wymiarze politycznym Walijszyki wykazywali pragmatyzm, przejawiający się instrumentalnym wykorzystywaniem (otwartego pod względem rezultatu) charakteru reformy dewolucyjnej, czego wyrazem były adresowane do władz krajowych żądania zmniejszenia (przewidywanego) negatywnego wpływu Brexitu na gospodarkę regionalną, pod rygiem zintensyfikowania i zdynamizowania procesów autonomizacyjnych. Należy zresztą zauważyć, że obie strony miały świadomość niewielkiego prawdopodobieństwa urzeczywistnienia scenariusza zakładającego uzyskanie przez Walię całkowitej suwerenności. Jak bowiem stwierdził C. Jones w przemówieniu wygłoszonym na forum regionalnej legislatury w dniu 21 marca 2017 r.: „niepodległość nie leży w walijskim interesie (...). Ci, którym marzy się niepodległa Walia, opierają się na emocjach, nie biorąc pod uwagę realiów gospodarczych (...), a to właśnie one będą liczyły się najbardziej, kiedy Wielka Brytania opuści Unię Europejską” (McQuarrie 2017).

Postulaty władz walijskich dotyczące nieodwracalności procesów dewolucyjnych

Ustosunkowując się do rekomendacji dla rządu brytyjskiego umieszczonych w raporcie pt. *Brexit: devolution*, rząd walijski opublikował jesienią 2017 r. dokument „Brexit

i dewolucja" (ang. *Brexit and devolution*) zawierający własną ocenę wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych na rozwój polityczny regionu. W treści tego opracowania podkreślono konieczność wytworzenia nowej formuły relacji władz krajowych i regionalnych, „w otwartej dyskusji (...), opartej na pozytywnym podejściu obu stron, (...) wzajemnym szacunku i zrozumieniu, w której nikt nie miałby monopolu na dobre rozwiązania. (...) Aby Wielka Brytania mogła nadal trwać i rozwijać się potrzebne są wizja, ambicja i wyobraźnia" (Welsh Government 2017: s. 5). Autorzy *Brexit and devolution* uznali, że w obliczu nieuchronności wyjścia całego państwa z Unii Europejskiej, najlepszą gwarancją ochrony interesów regionalnych wydaje się pozostawianie Walii integralną częścią Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do znacznej części społeczeństwa szkockiego, Walijszczyki *in gremio* nie wykazywali zainteresowania możliwością funkcjonowania wewnątrz UE (z czym wiązałyby się doraźne korzyści ekonomiczne) za cenę zerwania uwarunkowanej historycznie unii politycznej z Anglią. Równocześnie w dokumencie *Brexit and devolution* została umieszczona przestroga pod adresem rządu krajowego, aby nie wykorzystywał procesu „deuropeizacji” do zatrzymania, czy wręcz odwrócenia reformy dewolucyjnej poprzez stopniową centralizację kompetencji decyzyjnych. Wdrożenie takiego rozwiązania mogłoby bowiem doprowadzić do radykalizacji nastrojów społecznych we wszystkich regionach poddanych procesom dewolucyjnym, a w konsekwencji spowodować dynamiczną i całkowitą dezintegrację struktury państwowej. „Jesteśmy przekonani, że tradycyjny model supremacji Parlamentu Westminsterskiego jest przestarzały i nie przystaje do warunków panujących we współczesnej Wielkiej Brytanii. Rozwiązaniem lepszym i przyszłościowym jest (...) »zasada rozdzielonej suwerenności«, uwzględniająca specyfikę (...) unii łączącej cztery kraje na podstawie demokratycznie podjętych decyzji. (...) W okresie dewolucji możliwe staje się osiągnięcie równowagi między swobodą [indywidualnych] działań i autonomią każdego narodu a gotowością realizacji wspólnych inicjatyw w wybranych dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Zasada rozdzielonej suwerenności stanowiłaby świadectwo dokonanego przez mieszkańców Walii, a także Szkocji i Irlandii Północnej wyboru dewolucji, jako najlepszego ich zdaniem sposobu rządzenia" (Welsh Government 2017: s. 19).

Koncepcja „rozdzielonej suwerenności” zarysowana w treści *Brexit and devolution* została rozwinięta w dokumencie „Zarządzanie Wielką Brytanią po Brexicie” (ang. *UK governance post-Brexit*) opublikowanym przez Walijskie Zgromadzenie Narodowe w lutym 2018 r. Na wstępie tego opracowania podkreślono znaczenie decyzji o wyjściu państwa z Unii Europejskiej jako czynnika stymulującego wprowadzanie „głębszych przemian konstytucyjnych (...) wywierających trwały wpływ na rządzenie Wielką Brytanią w całości oraz [wchodzącymi w jej skład] narodami i regionami (...). W miarę postępu procesu opuszczania Unii Europejskiej (...) coraz więcej uwagi należy poświęcać określeniu zasad współpracy poszczególnych rządów i parlamentów" (NAW 2018: s. 9–10). Opierając się na tym założeniu, autorzy *UK governance post-Brexit* skierowali do rządu krajowego propozycje dotyczące m.in. wypracowania (poprzez konsultacje społeczne) i monitorowania czytelnych i akceptowalnych kryteriów podziału obszarów kompetencyjnych władz krajowych i regionalnych oraz przekształcenia niecyklicznych

i nieefektywnych spotkań przedstawicieli tych władz w ramach Wspólnego Komitetu Ministerialnego (ang. *Joint Ministerial Committee*) w zinstytucjonalizowaną strukturę o określonych uprawnieniach decyzyjnych.

Postulowane przez Walijczyków rozwiązanie polegające na uznaniu określonego poziomu rozwoju autonomii wewnętrznej regionu za trwały element brytyjskiego systemu politycznego byłoby równoznaczne z odebraniem reformie dewolucyjnej immanentnej cechy formalnej odwracalności. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby *de facto* pozbawienie Wielkiej Brytanii charakteru państwa unitarnego, w którym poszczególne wspólnoty regionalne mogą wprawdzie otrzymywać uprawnienia do samodzielnego kształtowania stosunków wewnętrznych przy pomocy prawa wykonawczego, a nawet pierwotnego, ale sama istota oraz zakresy swobód decyzyjnych są limitowane przez władze krajowe. Koncepcja „rozdzielonej suwerenności” oznaczałaby bowiem odwrócenie istniejącego stanu rzeczy, poprzez (znajdujące oparcie w aktach rangi konstytucyjnej) wyznaczenie parlamentowi i rządowi brytyjskiemu ściśle określonych obszarów kompetencyjnych (obejmujących np. sprawy z zakresu obywatelstwa, polityki zagranicznej, obronności) oraz pozostawienie pozostałych obszarów w gestii władz regionalnych (być może, nawet z domniemaniem ich kompetencji w sprawach o charakterze spornym). Chociaż w dokumentach *Brexit and devolution* i *UK governance post-Brexit* ani razu nie zostało użyte „słowo na literę ‘f’”, to jednak nie ulegało wątpliwości, że określenie „rozdzielonej suwerenności” dotyczy ustroju federalnego, w którym władze walijskie, posiadając stosowne gwarancje konstytucyjne, zajęłyby upragnioną (tj. partnerską) pozycję wobec rządu krajowego. Swoisty paradoks stanowił fakt, że pomimo stopniowego przekształcenia „administracyjnego modelu dewolucji” w formułę szerokiej autonomii wewnętrznej (analogiczną do przyznanej Szkocji), Walia pozostawała regionem, którego mieszkańcy w większości obojętnie przyjmowali zachodzące zmiany ustrojowe. Zarówno umiarkowana frekwencja w drugim i trzecim referendum dewolucyjnym (przeprowadzonych w latach 1997 i 2011), niewielkie zainteresowanie wzmocnieniem kompetencji legislacyjnej i egzekutywnej regionalnej na mocy ustaw o Walii uchwalonych w latach 2006 i 2017, a wreszcie wyniki referendum w sprawie Brexitu stanowiły wyraźne świadectwo utrzymywania się wśród Walijczyków głębokiego przekonania o celowości pozostawiania integralną częścią brytyjskiego organizmu państwowego w wymiarze gospodarczym, społecznym, a także (przynajmniej do pewnego stopnia) politycznym. W tym kontekście, postulaty opublikowane w treści *Brexit and devolution* i *UK governance post-Brexit* należało rozumieć nie jako propozycję zmiany systemu politycznego całego państwa (choć tak właśnie brzmiały wnioski sformułowane w obu dokumentach), lecz jako wyraz determinacji w dążeniu do utrwalenia uzyskanego w wyniku reformy dewolucyjnej zakresu autonomii wewnętrznej w obrębie Wielkiej Brytanii. Pozorowane dążenia federalistyczne miały zatem stanowić jedynie swego rodzaju ostrzeżenie pod adresem władz krajowych przed ignorowaniem umiarkowanych (tj. realizowanych w ramach istniejącej struktury państwowej) postulatów autonomizacyjnych, pod rygiorem pojawienia się tendencji odśrodkowych o niekontrolowanym nasileniu i przebiegu.

Przyczyny niepowodzenia koncepcji „rozdzielonej suwerenności”

W lutym 2018 r. ukazał się raport „Brexit: zarządzanie obszarami lokalnymi i postdewolucyjnymi” (ang. *Brexit: Local and Devolved Government*) opublikowany przez niezależny ośrodek badawczy działający przy renomowanej uczelni publicznej - King's College w Londynie. Część tego dokumentu stanowi analiza wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej na sytuację społeczno-gospodarczą i polityczną w Walii (sporządzona przez znanego brytyjskiego politologa Rogera Awan-Scully'ego). Autor analizy podkreślił, że „Walia ma potencjalnie bardzo dużo do stracenia w związku z Brexitem (...), toteż dla Rządu Walijskiego priorytetowe znaczenie mają próby możliwie największego zmiękczenia Brexitu. (...) Jednakże Walia posiada słabe lub wręcz żadne atuty przetargowe [w negocjacjach prowadzonych] wewnątrz Wielkiej Brytanii: ani Rząd Walijski nie może postużyć się wobec Londynu wiarygodnie brzmiącymi groźbami [tj. perspektywą przekształcenia reformy dewolucyjnej w proces niepodległościowy], ani nie posiada mandatu społecznego do odrzucenia Brexitu. Ponadto (...), koncepcja zwiększenia uprawnień Zgromadzenia Walijskiego cieszy się mniejszą popularnością wśród elektoratu walijskiego, niż [analogiczne pomysły] w Szkocji czy Irlandii Północnej. Nie może zatem dziwić fakt, że co do zasady zawodzą również inicjatywy ukierunkowane na przyznanie Walii możliwości oddziaływania na negocjacje prowadzone przez rząd brytyjski w sprawie Brexitu” (Awan-Scully, s. 20). Bezskuteczne próby zajęcia pozycji analogicznej do posiadanej przez władze szkockie (warunkujących niewysuwaniem żądania przeprowadzenia kolejnego referendum niepodległościowego w regionie spełnieniem oczekiwań dotyczących prawnych i finansowych gwarancji rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego Szkocji, formułowanych w rozmowach z rządem krajowym w związku z procesem wychodzenia państwa z Unii Europejskiej) nie skłoniły wprawdzie władz walijskich do odstąpienia od wysuwanego wcześniej postulatu „rozdzielonej suwerenności”, niemniej jednak wytworzyły (lub ugruntowały) wśród mieszkańców Walii przeświadczenie o braku perspektywy utrwalenia podstaw autonomii politycznej regionu niejako przy okazji uwikłania rządu krajowego w przeciągające się negocjacje z Unią Europejską w sprawie warunków Brexitu. O ile zatem wielu ministrów zasiadających w Rządzie Szkockim „dopuszczało możliwość opuszczenia Wielkiej Brytanii, to (...) w przypadku Walii, rząd [regionalny] zasadniczo wyrażał przekonanie o potrzebie utrzymania unii [z Anglią] (z zastrzeżeniem konieczności zweryfikowania jej formuły” (Awan-Scully 2018: s. 21).

Przedstawione w raporcie pt. *Brexit: Local and Devolved Government* pesymistyczne przewidywania odnośnie znikomej możliwości skutecznego oddziaływania władz walijskich (reprezentujących interesy całej społeczności regionalnej) na centralny ośrodek decyzyjny w kwestii wypracowania konstytucyjnych podstaw autonomii wewnętrznej (czyli *de facto* federalizacji Wielkiej Brytanii) znalazły swoje odzwierciedlenie w oficjalnym stanowisku rządu krajowego, sformułowanym przez ministra (nieformalnie pełniącego obowiązki wicepremiera) Davida Lidingtona podczas wystąpienia na forum Izby Gmin pod koniec lutego 2018 r. „Lidington (...) obiecał, że »znacząca większość uprawnień ode-

branych Brukseli zostanie przekazana do Edynburga, Cardiff i Belfastu – a nie do Whitehallu³», dodając równocześnie, że rząd brytyjski zachowa sobie możliwość ingerowania w prawodawstwo dotyczące niektórych dziedzin objętych procesami dewolucyjnymi, jak np. rolnictwo. (...) Hipokryzja rządu, który pomimo odzyskania kompetencji nie zamierza przekazać ich dalej, może doprowadzić do dalszego osłabienia unii [brytyjskiej]. (...) O ile jednak [Nicola] Sturgeon⁴ (...) w ostatnich miesiącach wskrzesiła groźbę powtórnego referendum niepodległościowego, o którego przeprowadzeniu miałyby zdecydować przed końcem tego [tj. 2018] roku, o tyle wydaje się raczej mało prawdopodobne, aby Jones mógł straszyć, że Walijczycy również opowiedzą się za wyjściem [z Wielkiej Brytanii]" (Lee 2018). W sytuacji, gdy władze krajowe stanowczo trwały w zamiarze zatrzymania uprawnień decyzyjnych odebranych instytucjom Unii Europejskiej w ramach Brexitu, Rząd Walijski – nie posiadając potencjału politycznego, ani poparcia społecznego (w tej konkretnej sprawie) porównywalnych do tych, jakimi dysponowały władze szkockie – „po wyrażeniu wstępnych obiekcji wobec centralistycznego nastawienia pani [Theresy] May, (...) postawił na uzyskanie pewnych koncesji poprzez wykorzystanie wahań pozycji rządu krajowego [w negocjacjach dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] teraz zatem jest to już tylko kwestia układu sił" (*The Guardian view...* 15.05.2018, s. 2).

Wnioski

Przeprowadzona metodą decyzyjną analiza przyczyn rozbieżności dzielących władze krajowe i regionalne pod względem oceny znaczenia Brexitu dla rozwoju procesów dewolucyjnych w Walii wskazuje, że oba podmioty wykreowały swoje stanowiska na podstawie niepokrywających się systemów wartości. Z punktu widzenia rządu krajowego (złożonego w całości z przedstawicieli ugrupowania postulującego umocnienie pozycji państwa w relacjach międzynarodowych i wewnętrznych) wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (pomimo przewidywań dotyczących nieuchronności wystąpienia negatywnych konsekwencji ekonomicznych) stanowi w wymiarze politycznym doskonałą okazję do rozszerzenia zakresu własnych kompetencji w wyniku zatrzymania wszystkich (lub przynajmniej większości) uprawnień decyzyjnych odebranych instytucjom unijnym. W poszczególnych obszarach przestrzeni publicznej, na których przestaną obowiązywać przepisy prawa europejskiego, a także w obrębie każdej polityki krajowej, której orientacja i dynamika rozwoju były dotychczas uzależnione od formalnych lub faktycznych wytycznych sformułowanych na szczeblu unijnym, najważniejszym decydującym stanie się w sposób automatyczny państwo. Dotyczy to m.in. polityki regionalnej (w tym

³ Whitehall to potoczne określenie rządu brytyjskiego, którego wiele (choć nie wszystkie) resortów posiada siedziby w budynkach znajdujących się przy londyńskiej ulicy Whitehall lub ulicach sąsiadujących.

⁴ Nicola Ferguson Sturgeon (1970-) szkocka polityk nacjonalistyczna, wiceprzewodnicząca i przewodnicząca Szkockiej Partii Narodowej odpowiednio w latach 2004-2014 i od 2014 r., reprezentowała okręgi Glasgow, Glasgow Govan i Glasgow Southside w Parlamencie Szkockim odpowiednio w latach 1999-2007, 2007-2011 i od 2011 r., w Rządzie Szkockim zajmowała stanowiska ministra ds. zdrowia w latach 2007-2012, „wicepremiera” (tj. Zastępcy Pierwszego Ministra Szkocji) w latach 2007-2014, ministra ds. rozwoju infrastruktury, inwestycji i miast w latach 2012-2014, kieruje Rządem Szkockim od 2014 r.

kształtowania relacji z obszarami objętymi reformą dewolucyjną), która nie będąc poddana presji wywieranej przez podmioty zewnętrzne (w szczególności Europejski Komitet Regionów reprezentujący interesy wspólnot regionalnych wewnątrz Unii Europejskiej), ani nie otrzymując zewnętrznego wsparcia finansowego na realizację celów określonych wyłącznie na poziomie ponadnarodowym lub regionalnym, będzie musiała rozwijać się w ramach narzuconej przez władze krajowe formuły (limitowanej jedynie koniecznością zaspokajania wyraźnie artykułowanych potrzeb społecznych). W ten sposób procesy dewolucyjne (traktowane jako część niechcianej spuścizny po laburzystowskich rządach Tony'ego Blaira i Gordona Browna) będą mogły zostać spowolnione, zatrzymane, a być może nawet parcjalnie odwrócone wszędzie tam, gdzie ich niewielki stopień zaawansowania lub relatywnie niski poziom poparcia społecznego pozwoli na wdrożenie takich rozwiązań. Mając świadomość małego prawdopodobieństwa powstrzymania postępującej emancypacji politycznej Szkocji (której dalsze pozostawanie w ramach struktury państwowej Wielkiej Brytanii w warunkach wytworzonych po Brexicie zostanie niemal na pewno rozstrzygnięte w sposób analogiczny do przyjętego w 2014 r., tj. w formie referendum regionalnego), władze krajowe uznały, że mogą przynajmniej zahamować demontaż „imperium wewnętrznego” w odniesieniu do Walii i Irlandii Północnej, wykorzystując w tym celu wzmocnienie swojej pozycji ustrojowej po wyjściu państwa z Unii Europejskiej. W tym kontekście Brexit nabrał nowego znaczenia, jako narzędzie służące osłabieniu istniejących oraz zapobieganiu pojawieniu się potencjalnych tendencji odśrodkowych, nie tylko na obszarach peryferyjnych, lecz także w samej Anglii (w szczególności w regionie północno-wschodnim oraz w Kornwalii, w których od początku bieżącego stulecia uwidoczniły się dążenia autonomizacyjne o niewielkim nasileniu).

Decyzja podjęta w referendum w 2016 r. przez mieszkańców Walii postawiła egzekutywę regionalną w niezwykle trudnej sytuacji. O ile większość członków ówczesnego rządu krajowego (na czele z premierem Davidem Cameronem) dostrzegą celowość brytyjskiego uczestnictwa w głównym nurcie integracji europejskiej ze względów ekonomicznych, lecz równocześnie zachowywała uwarunkowany ideologicznie sceptycyzm wobec projektów dotyczących zacieśniania i pogłębiania procesów unifikacyjnych o charakterze politycznym, o tyle laburzystowski Rząd Walijski *in gremio* z pełnym przekonaniem opowiadał się za utrzymaniem członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej, uważając je za optymalne otoczenie dla dynamicznego rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i politycznym. Wynik referendum został więc przyjęty przez rząd regionalny nie tylko z głębokim rozczarowaniem (ze względu na zaprzepaszczenie dotychczasowych wysiłków ukierunkowanych na zbudowanie gęstej sieci powiązań z instytucjami unijnymi), lecz także jako podważenie swojej legitymacji do reprezentowania interesów miejscowej ludności. Nie mogąc zakwestionować rozstrzygnięcia referendalnego, a jednocześnie starając się zapobiegawczo przeciwdziałać osłabieniu dynamiki rozwoju emancypacji politycznej Walii w warunkach wytworzonych po zakończeniu Brexitu, C. Jones wysunął propozycję przeformułowania relacji władz krajowych i regionalnych. Przedstawiona w dokumentach *Brexit and devolution* oraz *UK governance post-Brexit* koncepcja „rozdzielonej suwerenności” (opierająca się na zało-

zeniu nienaruszalności rozwiązań ustrojowych wypracowanych w ramach reformy dewolucyjnej) miałyby stanowić gwarancję zachowania przez region określonego poziomu autonomii wewnętrznej, a powrót do bardziej scentralizowanego modelu zarządzania byłby możliwy jedynie w przypadku wyrażenia takiej woli przez samych Walijszczyków. Ponieważ jednak mieszkańcy regionu nie wyrazili zainteresowania perspektywą intensyfikacji procesów autonomizacyjnych, toteż Rząd Walijski nie posiada (analogicznych do pozostających w dyspozycji władz szkockich) możliwości poparcia swoich żądań groźbą poddania kwestii zasadności pozostawania Walii w ramach struktury państwowej Wielkiej Brytanii w warunkach wytworzonych po Brexicie. Nie ulega zatem wątpliwości, że władze regionalne zostały zepchnięte do roli biernego obserwatora zmian zachodzących obecnie w brytyjskiej polityce europejskiej i regionalnej, w których głównymi (a w wielu przypadkach jedynymi) decydentami są parlament i rząd brytyjski.

Referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej wydaje się stanowić punkt zwrotny w rozwoju reformy dewolucyjnej w Walii. Opowiedzenie się większości uczestniczących w głosowaniu mieszkańców regionu za Brexitem uzmysłowiło władzom walijskim konieczność zweryfikowania swojego pro unijnego stanowiska (będącego naturalną konsekwencją wytworzenia wewnątrz Unii Europejskiej warunków sprzyjających, a wręcz zachęcających wspólnoty regionalne do emancypacji politycznej w stopniu nieistniejącym w żadnym innym makroregionie świata). W tym kontekście defensywną (a ponadto zupełnie zignorowaną przez rząd krajowy) koncepcję „rozdzielonej suwerenności” (stanowiącą próbę ocalenia dorobku dewolucyjnego przed potencjalnym zagrożeniem centralizacją uprawnień decyzyjnych) należy postrzegać jako świadectwo rezygnacji z ambitniejszego zamierzenia przekształcenia unii angielsko-walijskiej w federację (a w konsekwencji uzyskania przez Walię niepodległości) w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej. Podążając za głosem społeczności regionalnej (manifestującej w kwestii brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej, niepoparte racjonalnymi przesłankami, poczucie wspólnoty interesów z Anglikami), Rząd Walijski *volens nolens* zaakceptował stan rzeczy, w którym kierunki i dynamika rozwoju procesów dewolucyjnych miały być odtąd warunkowane przede wszystkim (a być może nawet wyłącznie) racjami centralnego ośrodka decyzyjnego. Jeżeli zatem rząd krajowy umiejętnie wykorzysta nadarżającą się okazję, to zupełnie realna wydaje się swoista rebrytyzacja Walii, polegająca na stopniowym umacnianiu lub nawiązywaniu powiązań politycznych, prawnych i administracyjnych, które zostały osłabione lub zerwane w wyniku reformy dewolucyjnej. A chociaż powrót do przedewolucyjnego modelu zarządzania regionem wydaje się obecnie niemożliwy (ze względu na wysoki stopień zaawansowania procesów autonomizacyjnych) i niepotrzebny (skoro Walijszczyki okazali się zdolni do samodzielnego kierowania większością swoich spraw), to jednak wprowadzenie ściślejszego nadzoru nad działalnością władz regionalnych pozwoli zachować państwu głos decydujący w sprawach dotyczących rozwoju Walii na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i politycznej. Taka wizja wydaje się odpowiadać oczekiwaniom mieszkańców regionu, którzy (wbrew pogładowi wyrażonemu w treści dokumentu *Brexit and devolution*) zdecydowali się na opuszczenie Unii Europejskiej, wolą jednak pozostawać w obrębie silnego

organizmu państwowego Wielkiej Brytanii, niż samodzielnie stawiać czoła wyzwaniom współczesnego świata. O ile bowiem reforma dewolucyjna stanowiła podłoże, na którym ukształtowało się poczucie walijskiej tożsamości narodowej w wymiarze politycznym, o tyle Brexit wykazał, że Walijczycy w o wiele większym stopniu czują się Brytyjczykami niż Europejczykami.

Bartłomiej H. Toszek – prawnik, doktor habilitowany nauk politycznych, profesor w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego, autor trzech monografii i ponad 50 artykułów naukowych poświęconych polityce europejskiej i regionalnej Wielkiej Brytanii, emancypacji politycznej regionów brytyjskich (w szczególności Walii) oraz przemianom zachodzącym we współczesnym systemie politycznym Wielkiej Brytanii.

Bartłomiej H. Toszek – lawyer, habilitated doctor of political sciences, professor at the Institute of Political and Security Sciences of the University of Szczecin, author of 3 monographs and more than 50 scientific articles devoted to the European and regional policy of the United Kingdom, political emancipation of British countries (especially Wales) and changes in modern political system of the United Kingdom.

➔ Bibliografia:

AWAN-SCULLY Roger (2018), *Brexit and Wales*, w: Anand Menon (ed.), *Brexit: Local and Devolved Government*, London.

THE GUARDIAN VIEW on *Brexit and devolution: wanted – joined – up thinking* (15.05.2018), „The Guardian”, nr 126.

HL EUC – HOUSE OF LORDS European Union Committee (2017), *4th Report of Session 2017-2019. Brexit: devolution*, London.

LEE Dulcie (2018), *The government's Brexit devolution plans have divided the UK – should London be worried?*, <https://www.newstatesman.com/politics/devolution/2018/02/government-s-brexit-devolution-plans-have-divided-uk-should-london-be> (25.08.2018).

McQUARRIE Andrew (2017), *Straw poll reveals support for Welsh Independence in Cardiff*, <http://jomec.co.uk/thecardiffian/2017/03/21/straw-poll-reveals-support-welsh-independence-cardiff> (25.08.2018).

NAW – NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES Constitutional and Legislative Affairs Committee (2018), *UK governance post-Brexit*, Cardiff.

WELSH GOVERNMENT (2017), *Brexit and devolution. Securing Wales' Future*, Cardiff.