

Bartłomiej H. Toszek*

Pełzająca dewolucja. Problem uznania statusu prawnego mniejszości kornwalijskiej w Wielkiej Brytanii na początku XXI w.

Nierównomierny charakter reformy dewolucyjnej (zapoczątkowanej w Wielkiej Brytanii przez laburzystowski rząd Tony'ego Blaira w 1997 r.), wyrażający się odgórnym stymulowaniem procesów emancypacyjnych jedynie w regionach peryferyjnych (tj. Szkocji, Walii i Irlandii Płn.) przy jednoczesnym „pozostawieniu Anglii w stanie zawieszenia”¹, niespodziewanie rozbudził tendencje odśrodkowe również wśród mieszkańców angielskich regionów North East England, North West England, Yorkshire and the Humber² oraz Kornwalii. Zwolennicy dewolucji w północnej Anglii domagali się przede wszystkim przyznania kompetencji stanowiących istniejącym zgromadzeniom regionalnym do poziomu odpowiadającego uprawnieniom przysługującym Walijskiemu Zgromadzeniu Narodowemu w latach 1999–2006 (tj. wyłącznie w zakresie określania sposobu implementacji prawa krajowego)³, toteż ich postulaty cieszyły się umiarkowanym poparciem społecznym, co ostatecznie wykazało fiasko referendum dewolucyjnego w 2004 r.⁴ Natomiast w „silnie izolowanej od reszty kraju”⁵ Kornwalii, różniącej się od pozostałych hrabstw regionu South

* Prawnik, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, w swoich badaniach naukowych koncentruje się na procesach autonomizacyjnych brytyjskich regionów i obszarów zależnych.

¹ N. Davies, *Wyspy*, Kraków 2003, s. 808.

² W wyniku reformy administracyjnej Anglii w latach 1994 i 1998 powstało dziewięć regionów, tj. North West England, North East England, Yorkshire and the Humber, West Midlands, East Midlands, East of England, Greater London, South East England i South West England.

³ Zob. szerzej: B.H. Toszek, E. Kuźelewska, *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Warszawa 2011, s. 84–86.

⁴ Zob. szerzej: B.H. Toszek, *Znaczenie północnoangielskiego referendum dewolucyjnego dla określenia formuły decentralizacji regionalnej na obszarze Anglii w okresie rządów Partii Pracy*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2011, vol. 9, nr 1–2, s. 128–143.

⁵ M. Bodlore-Penlaez, *Atlas of Stateless Nations in Europe. Minority peoples in search of recognition*, Talybont 2011, s. 53.

West England pod względem ekonomicznym⁶ oraz (do pewnego stopnia) administracyjnym⁷, zamieszkałej przez ludność zachowującą odrębność etniczną, kulturową i częściowo językową⁸, koncepcja utworzenia kornwalijskiego zgromadzenia parlamentarnego wyposażonego w (mniej lub bardziej rozbudowane) kompetencje stanowiące została przyjęta przez wiele grup społecznych z dużym zainteresowaniem, przyczyniając się do uświadomienia, sprecyzowania i zwerbalizowania oczekiwań lokalnej społeczności wobec rządu krajowego w przedmiocie przyznania statusu prawnego umożliwiającego (w mniej lub bardziej odległej przyszłości) uzyskanie szerokiej autonomii wewnętrznej w ramach państwa brytyjskiego.

W rezultacie u progu XXI w. kornwalijskie dążenia emancypacyjne przybrały dwie zasadnicze formy, z których pierwsza (analogiczna do działań realizowanych w północnej Anglii) ograniczała się do wysuwania wobec władz

⁶ W drudziej poł. XX w. południowo-zachodnia Anglia pozostawała „w skali brytyjskiej regionem słabo uprzemysłowionym, zaliczanym do gospodarczo zacofanych (...) i korzystającym z subwencji państwa”, za: J. Barbag, *Wielka Brytania*, Warszawa 1976, s. 236. Przy czym najsłabiej rozwiniętą jej częścią była Kornwalia, której gospodarka opierała się niemal wyłącznie na rybołówstwie i turystyce. Systematyczny rozwój ekonomiczny północnej, wschodniej i południowej części regionu *South West England* w ostatnich dwudziestu latach nie korelował ze słabą kondycją ekonomiczną Kornwalii, która nadal pozostaje jednym z najuboższych hrabstw Wielkiej Brytanii. Świadczy o tym wskaźnik wartości dodanej brutto (GVA), który w 2009 r. wynosił 13.129 GBP na 1 mieszkańca rocznie, tj. o 34,36% mniej od średniej krajowej, przy tendencji spadkowej na poziomie 2,8% rocznie, za: Office for National Statistics, *Regional, sub-regional and local Gross Value Added 2010*, London 2011, s. 10.

⁷ Szczególny status administracyjny Kornwalii podkreśla istnienie Księstwa Kornwalii (*Duchy of Cornwall*), które jednak rozciąga się przede wszystkim na obszarze hrabstw ceremonialnych Devon, Somerset, Herefordshire i południowej Walii a jedynie w niewielkim stopniu hrabstwa Kornwalii. Zob. szerzej: Duchy of Cornwall, *Around the Duchy*, <http://www.duchyofcornwall.org/aroundtheduchy.htm>, dostęp: 25.07.2014. Ponadto wśród społeczności lokalnej wciąż żywa jest tradycja Kornwalijskiego Parlamentu Cynowego (*Cornish Stannary Parliament*) funkcjonującego do połowy XVIII w. Zob. szerzej: *Seneth an Stenegow Kernow*, <http://www.cornishstannaryparliament.co.uk>, dostęp: 25.07.2014]

⁸ Wprawdzie język kornijski (*kernevek*) został uznany za martwy już w 1777 r., lecz wysiłki podejmowane przez językoznawców i badaczy kultury kornwalijskiej (w szczególności Henry’ego Jennera, Roberta M. Nance’a, Kena George’a, Richarda Gendalla i Nicholasa Williama) doprowadziły do jego odrodzenia na początku XX w. Obecnie „zaledwie kilkaset osób posługuje się językiem kornijskim na co dzień, lecz co najmniej kilka tysięcy potrafi już prowadzić konwersację w tym języku mniej lub bardziej płynnie (...), przy czym liczba ta zwiększa się każdego roku”, za: British Council, *The Kernewek success story*, <http://learnenglish.britishcouncil.org/en/magazine/kernevek-success-story>, dostęp: 25.07.2014.

krajowych żądań stopniowego rozszerzania uprawnień stanowiących Rady Hrabstwa Kornwalii (*Cornwall County Council*)⁹ lub zastąpienia tego organu zgromadzeniem parlamentarnym wyposażonym w funkcje prawodawcze *ab origine*. Narzędziem służącym jej realizacji stała się Kornwalijska Konwencja Konstytucyjna (*Cornish Constitutional Convention*), utworzona w 2000 r. z inicjatywy lokalnej partii nacjonalistycznej Synowie Kornwalii (*Mebyon Kernew*) i popierana przez przedstawicieli wielu środowisk społecznych (m.in. anglikańskiego biskupa Truro) i politycznych (m.in. liberalnych i konserwatywnych polityków zasiadających w parlamencie brytyjskim i Parlamencie Europejskim). Jednakże przygotowany przez *Cornish Constitutional Convention* obywatelski projekt ustawy o powołaniu Kornwalijskiego Zgromadzenia Narodowego z 2001 r., pomimo poparcia ponad 50 000 mieszkańców (w tym przywódców lokalnych struktur Partii Konserwatywnej, Partii Pracy, Liberalnych Demokratów i *Mebyon Kernow*), nie został zaaprobowany na szczeblu centralnym, ani w okresie sprawowania władzy przez laburzystów (tj. do maja 2010 r.)¹⁰ ani po przejęciu steru rządów przez konserwatywno-liberalną koalicję pod przywództwem Davida Camerona. Podobny los spotkał prywatny projekt ustawy o rządzie Kornwalii (*Government of Cornwall Bill*)¹¹, który został wniesiony pod obrady legislatury krajowej przez liberalnego parlamentarzystę Dana Rogersona z okręgu wyborczego Północnej Kornwalii w lipcu 2009 r. i dotychczas nie został jeszcze poddany pod drugie głosowanie w Izbie

⁹ Rada Hrabstwa Kornwalii „była odpowiedzialna za ważne zadania, takie jak: edukacja, opieka społeczna, transport i biblioteki. Kornwalia jest podzielona na 6 dystryktów, którymi zarządzało 5 rad dystryktów (...) i jedna rada miejska (...). Były one odpowiedzialne za wiele zadań, takich jak: mieszkalnictwo, ustalanie standardów zdrowotnych w zakresie żywności i środowiska naturalnego, pobieranie podatku od nieruchomości, utrzymanie parków i terenów rekreacyjnych, sprzątanie ulic i wywóz śmieci. Od kwietnia 2009 r. wszystkie usługi samorządowe na terenie Kornwalii świadczy nowa rada unitarna. Zastąpiła ona rady dystryktów, miejską oraz radę hrabstwa i przejęła wszystkie ich dotychczasowe obowiązki. Działa pod nazwą Rada Kornwalii (*Cornwall Council*)”, za: L. Rajca, *Samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. eadem, Warszawa 2010, s. 290.

¹⁰ Zob. szerzej: B.H. Toszek, *Perspektywy dewolucji w Kornwalii*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania i perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Toruń 2009, s. 197–214.

¹¹ Zob. szerzej: United Kingdom Parliament, *Government of Cornwall Bill 2009*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmbills/132/2009132.pdf>, dostęp: 25.07.2014.

Gmin (stanowiące 2 z 11 etapów procedury legislacyjnej)¹². Druga koncepcja emancypacyjna została oparta na założeniu uzyskania przez Kornwalijszczyków statusu mniejszości narodowej, który (w kontekście uprawnień przysługujących takim wspólnotom na gruncie prawa brytyjskiego i międzynarodowego) legitymowałby społeczność lokalną do podjęcia negocjacji z władzami krajowymi odnośnie określonych koncesji politycznych. Postulat ten uzyskał poparcie Ligi Celtyckiej (*Celtic League*), Międzynarodowego Kongresu Celtyckiego (*International Celtic Congress*)¹³, lokalnych struktur Partii Zielonych, części działaczy *Mebyon Kernow*, niewielkiej Kornwalijskiej Partii Narodowej (*Cornish Nationalist Party*) oraz lobbystów z Solidarności Kornwalijskiej (*Cornish Solidarity*)¹⁴. W okresie od sierpnia do grudnia 2008 r. koordynacją i finansowaniem działań zmierzających do nadania społeczności kornwalijskiej statusu mniejszości narodowej zajmowała się pozarządowa organizacja charytatywna *Cornwall 2000*, której udało się pozyskać ze zbiorów publicznych 33 000 GBP¹⁵.

Formalną podstawą roszczeń wysuwanych przez zwolenników drugiej koncepcji emancypacyjnej była Konwencja Ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych z dnia 1 lutego 1995 r., która została ratyfikowana

¹² Zob. szerzej: United Kingdom Parliament, *Government of Cornwall Bill 2008-09*, <http://services.parliament.uk/bills/2008-09/governmentofcornwall.html>, dostęp: 25.07.2014.

¹³ Liga Celtycka jest panceltycką (obejmującą zasięgiem swojego działania Szkocję, Irlandię, Wyspę Man, Walię, Kornwalię i Bretanię) organizacją społeczno-polityczną postulującą umacnianie i rozwijanie tożsamości narodów celtyckich poprzez dążenie do zapewnienia stałej reprezentacji swoich interesów w formie lokalnych lub regionalnych organów przedstawicielskich wyposażonych w kompetencje do stanowienia prawa pierwotnego a także zacieśnianie współpracy tych narodów. Zob. szerzej: The Celtic League, *Aims and Objectives*, <http://www.celticleague.net/aims-and-objectives>, dostęp: 25.07.2014. Międzynarodowy Kongres Celtycki jest panceltycką organizacją kulturalną zajmującą się propagowaniem rozwoju kultury celtyckiej i języków celtyckich. Zob. szerzej: Craobh na hEireann den Chomhdhail Cheilteach, *The International Celtic Congress*, <http://www.ccheilteach.ie/cc-home-en.html>, dostęp: 25.07.2014.

¹⁴ Kornwalijska Partia Narodowa jest pravicowym, nacjonalistycznym ugrupowaniem politycznym domagającym się przyznania niepodległości Kornwalii, którego aktywność ogranicza się obecnie do propagowania kultury kornwalijskiej w formie publikacji broszurowych i książkowych. Zob. szerzej: The Roseland Institute, *Home*, <http://www.theroselandinstitute.co.uk/index.html>, dostęp: 25.07.2014. Solidarność Kornwalijska jest pozarządową organizacją społeczno-gospodarczą inicjującą i wspierającą działania na rzecz rozwoju społecznego, ekonomicznego i politycznego Kornwalii. Zob. szerzej: Cornish Solidarity, http://www.cornwallgb.com/cornish_solidarity_2.html, dostęp: 25.07.2014.

¹⁵ Zob. szerzej: Cornish Fighting Fund, *Cornwall 2000*, <http://www.cornishfightingfund.org/about.php>, dostęp: 31.03.2010.

przez Wielką Brytanię w dniu 15 stycznia 1998 r. Postanowienia tego aktu nakładają na państwa członkowskie obowiązki: zapobiegania dyskryminacji indywidualnych osób i grup społecznych ze względu na narodowość; udzielania mniejszościom narodowym pomocy w zakresie zapewnienia „we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pełnej i rzeczywistej równości (...) z osobami należącymi do większości”¹⁶; kształtowania warunków umożliwiających mniejszościom narodowym utrzymywania i rozwijania ich kultury oraz zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości (tj. religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego); powstrzymywania się od prowadzenia wobec grup mniejszościowych polityki asymilacyjnej lub zmieniającej proporcje narodowościowe ludności; podejmowania dialogu międzykulturowego i wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy między osobami należącymi do mniejszości i większości narodowych. Członkom mniejszości narodowych przyznano wolności: swobodnego, pokojowego zgromadzania się i stowarzyszania się, wyrażania opinii i myśli, sumienia i religii (w tym uzewnętrzniania swoich przekonań religijnych w formie indywidualnej i zorganizowanej), a także prawa: do przekazywania informacji i idei w języku mniejszości bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe; do swobodnego dostępu do środków przekazu; do tworzenia i wykorzystywania drukowanych, radiowych i telewizyjnych środków przekazu (z zastrzeżeniem obowiązków wynikających z koncesjonowania tych środków); do swobodnego używania języka mniejszości narodowej w relacjach prywatnych i publicznych, ustnych i pisemnych (w tym w kontaktach z organami administracji publicznej, ścigania i wymiaru sprawiedliwości); do używania imion, patronimiku i nazwiska w języku mniejszości narodowej; do umieszczania w tym języku nazw lokalnych, ulic i innych oznakowani topograficznych (stosowanie do potrzeb wyrażanych przez członków grup mniejszościowych). Ponadto sygnatariusze Konwencji zobowiązali się do zapewnienia należytych warunków do szerzenia wiedzy o kulturze, historii, języku i religii mniejszości narodowych (w tym kształcenia kadry nauczycielskiej i zapewnienia dostępu do podręczników) oraz umożliwienia mniejszościom zakładania własnych placówek oświatowych i szkoleniowych. Zobligowali się również do nieingerowania „w prawo osób należących do mniejszości narodowych do ustanawiania i utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów poprzez granice z osobami (...), z którymi łączą ich tożsamość etniczna, kulturalna, językowa lub religijna albo

¹⁶ *Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.* (Dz.U. 2002, nr 22, poz. 209), art. 4 ust. 2.

też wspólne dziedzictwo kulturowe¹⁷ oraz prawo do uczestniczenia w działaniach organizacji pozarządowych na szczeblu krajowym i międzynarodowym, a wręcz ułatwiać tego rodzaju kontakty poprzez zawieranie z innymi państwami porozumień dotyczących ochrony grup społecznych stanowiących mniejszości narodowe oraz członków tych grup¹⁸. W zakresie przestrzegania regulacji Konwencji sygnatariusze poddali się nadzorowi Komitetu Ministrów Rady Europy, przyjmując obowiązek przekazywania sekretarzowi generalnemu Rady Europy okresowych i wydawanych na wniosek KMRE sprawozdań dotyczących realizacji wszystkich i indywidualnych przepisów Konwencji¹⁹.

Ratyfikacja Konwencji przez władze brytyjskie nie oznaczała jednak automatycznego rozciągnięcia postanowień zawartych w tym akcie na wszystkie grupy społeczne aspirujące do rangi mniejszości narodowej. W raportach dotyczących realizacji wytycznych zawartych w Konwencji za lata 2006 i 2007, opracowanych dla Komitetu Ministrów Rady Europy przez resort rządu brytyjskiego odpowiadający za rozwój samorządu lokalnego i wspólnot lokalnych (*Department for Communities and Local Government, DCLG*) podkreślono, że z powodu braku jednoznacznej definicji mniejszości narodowej w prawie krajowym, za kryterium wyodrębnienia takiej mniejszości przyjęto art. 3 ust. 1 Ustawy o stosunkach rasowych z 1976 r. (*Race Relations Act 1976* przyznający status grupy rasowej wszystkim społecznościom, których członkowie mogą być wyróżnieni z ogółu mieszkańców Wielkiej Brytanii „ze względu na pochodzenie narodowe lub etniczne, przynależność rasową oraz kolor skóry”²⁰). Jak wskazali autorzy obu raportów, konsultacje przeprowadzone z wieloma kornwalijskimi organizacjami pozarządowymi i wnikliwe rozpatrzenie wysuwanych przez te organizacje postulatów w przedmiocie rozciągnięcia postanowień Konwencji na mieszkańców Kornwalii, „nie zdołały przekonać rządu [brytyjskiego – B.T.H.] do dokonania zmian art. 3 ust. 1 Ustawy o stosunkach rasowych. (...) Zdając sobie bowiem sprawę z silnego zróżnicowania ludności zamieszkującej Wielką Brytanię i uwzględniając specyfikę różnic (często wielopłaszczyznowych) etnicznych, narodowych, kulturowych i religijnych (...), a także wyrażając poszanowanie kornwalijskiego poczucia odrębności i indywidualności (...) rząd [brytyjski – B.T.H.] wskazuje, że pomimo formalnego niespełniania kryteriów uzasadniających uznanie za grupę rasową w rozumieniu ustawy

¹⁷ Ibidem, art. 17.

¹⁸ Zob. szerzej: ibidem, art. 4–18.

¹⁹ Ibidem, art. 24 i 25.

²⁰ The National Archives, *Race Relations Act 1976 c. 74. Part I. Section 3*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/74/section/3>, dostęp: 25.07.2014.

o stosunkach rasowych, wszystkie grupy społeczne na terenie Wielkiej Brytanii posiadają możliwości utrzymywania i rozwijania swojej tożsamości²¹. Z tego względu, pomimo uznania języka kornijskiego (w 2002 r.) za język mniejszościowy w rozumieniu art. 1 lit. a Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych przyjętej przez Radę Europy w dniu 5 listopada 1992 r.²² oraz przyjęcie i finansowanie z budżetu państwa (kwotą 240 000 GBP rocznie) w latach 2005–2007 Strategii Rozwoju Języka Kornijskiego (*Cornish Language Strategy*)²³, władze krajowe nie zdecydowały się na przyznanie mieszkańcom Kornwalii statusu mniejszości narodowej. Ten sam pogląd przedstawiła na forum parlamentu brytyjskiego w dniu 6 marca 2007 r. minister ds. kobiet i równouprawnienia (*Minister for Woman and Equalities*) Meg Munn, udzielając odpowiedzi na pytanie o przyczyny wyłączenia Kornwalijczyków spod regulacji Konwencji o ochronie mniejszości narodowych (zadane przez liberalnego parlamentarzystę z kornwalijskiego okręgu *St Ives* Andrewa George'a)²⁴.

Szytywne stanowisko *Department for Communities and Local Government* w kwestii nieuznania społeczności kornwalijskiej za mniejszość narodową zostało krytycznie ocenione przez aktywistów *Cornwall 2000*, którzy uznali za „niedorzeczne (...) wyłączenie Kornwalijczyków, posiadających utrwaloną tożsamość narodową i posługujących się językiem uznanym przez rząd [brytyjski – B.T.H.] za język narodowy (...) spod regulacji Konwencji, która chroni prawa Szkotów, Walijszczyków i Irlandczyków”²⁵. Przewodniczący tej organizacji John Angarrack uznał argumentację zawartą w treści raportu z 2007 r. za odzwierciedlenie hipokryzji rządu brytyjskiego, „który na arenie międzynarodowej zawsze (...) pyszni się, rozgłaszając jak wiele podpisał już traktatów chroniących prawa człowieka, podczas gdy równocześnie uniemożliwia swoim

²¹ Department for Communities and Local Government, *The United Kingdom's Second Report to the Council of Europe under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, London 2007, s. 9.

²² Tj. język tradycyjnie używany na określonym terytorium państwa przez obywateli tego państwa tworzących grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności tego państwa oraz różniący się od oficjalnego języka tego państwa, a niebędący dialektem języka oficjalnego tego państwa ani językiem migrantów, za: *Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych sporządzona w Starsburgu dnia 5 listopada 1992 r.* (Dz.U. 2009, nr 137, poz. 1121), art. 3 lit. a.

²³ Zob. szerzej: *Department...*, s. 9.

²⁴ Zob. szerzej: United Kingdom Parliament, *Commons Hansard. Daily Hansard – written answers*, <http://www.Publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansard/cm070306/text/70306w0015.htm>, dostęp: 25.07.2014.

²⁵ *Cornish Fighting Fund*, „Cornish Nation” 2008, nr 49, s. 5.

obywatelom korzystanie z wolności i praw określonych w tych traktatach”²⁶. Równocześnie podkreślił swoją niewiarę w możliwość wyegzekwowania należnego Kornwalijszykom prawa do uznania za mniejszość narodową przed sądami angielskimi, zapowiedział podjęcie działań zmierzających do zaskarżenia stanowiska rządowego do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (pod warunkiem zgromadzenia na ten cel 100 000 GBP do końca 2008 r.)²⁷. Rozczarowanie konkluzjami dotyczącymi perspektyw uzyskania przez społeczność kornwalijską statusu mniejszości narodowej umieszczonymi w drugim raporcie *Department for Communities and Local Government*, wyraził również przewodniczący *Cornwall County Council* David Whalley, który w liście z dnia 19 stycznia 2007 r. skierowanym do szefa Wydziału Równouprawnienia Rasowego (*Race Equality Unit*) DCLG Neila Harrisa stwierdził, że „istnieją poważne argumenty przemawiające za uznaniem mniejszości kornwalijskiej i objęciem jej regulacjami Konwencji Ramowej. (...) Skoro bowiem w formularzach używanych podczas spisu powszechnego w 2001 r., w części dotyczącej pochodzenia etnicznego została umieszczona opcja «kornwalijski», (...) którą wypełniło ok. 35 000 osób; (...) tej samej kategorii używa się w badaniach statystycznych prowadzonych przez Radę Hrabstwa Kornwalii (...), które wykazują, że ok. 30–35%, tj. pomiędzy 150 000 a 175 000 mieszkańców uważa się za Kornwalijszyków (...); a wreszcie udział Rady Hrabstwa i innych lokalnych instytucji i organizacji w działaniach ogólnokrajowych warunkowany jest ich «kornwalijskością», (...) to nie ulega wątpliwości, że Kornwalijszycy są w istocie powszechnie postrzegani jako mniejszość narodowa. (...) Odmowa zaakceptowania tego faktu na etapie przygotowywania raportu (...) oznacza, że *Cornwall County Council* będzie mogła skutecznie przeciwstawiać się dyskryminacji np. czarnych mieszkańców Kornwalii, lecz pozostanie niezdolna do rzeczywistego reprezentowania ogółu Kornwalijszyków”²⁸.

Krytyczne oceny pierwszego i drugiego raportu *Department for Communities and Local Government*, wyrażane przez Radę Hrabstwa Kornwalii oraz lokalne organizacje pozarządowe, nie wpłynęły na zmianę stanowiska rządu brytyjskiego w kwestii przyznania ludności kornwalijskiej statusu mniejszości narodowej. W przedstawionym do konsultacji społecznych w październiku 2009 r. projek-

²⁶ Cornish Fighting Fund, *The Convention*, <http://www.cornishfightingfund.org/convention.php>, dostęp: 31.03.2010.

²⁷ Zob. szerzej: Cornish Fighting Fund, *The proposed legal action and funding framework*, <http://www.cornishfightingfund.org/proposedaction.php>, dostęp: 31.03.2010.

²⁸ Cornish Fighting Fund, *What do Cornwall 'County' Council say about Cornish inclusion?*, <http://www.cornishfightingfund.org/councilopinion.php>, dostęp: 31.03.2010.

cie kolejnego raportu dla sekretarza generalnego Rady Europy „zaprezentowano szeroki wachlarz działań mających na celu promowanie równouprawnienia i utrzymanie różnorodności kulturowej oraz zwalczanie przejawów dyskryminacji (...), spod których jednak zdecydowanie (...) wyłączono mieszkańców Kornwalii”²⁹. Użyte w treści projektu raportu DCLG argumenty przemawiające za niestosowaniem Konwencji o ochronie mniejszości narodowych do Kornwalijszyków zostały odrzucone przez kierownictwo *Mebyon Kernow* jako „nieakceptowalne, (...) rozczarowujące i niezgodne z wytycznymi sformułowanymi przez Radę Europy [w Konwencji]”³⁰. Pogląd ten podzielił również przewodniczący egzekutywy Rady Kornwalii (*Cornwall Council*) Kevin Lavery, który w liście skierowanym do N. Harrisa w dniu 19 listopada 2009 r. uznał stanowisko rządowe wobec roszczeń kornwalijskich za wysoce krzywdzące, skoro „ten sam rząd uznał język kornijski w świetle (...) Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, (...) poparł kornwalijskie starania o wpisanie na listę światowego dziedzictwa kultury miejscowych kopalń, (...) zaakceptował pojęcie narodowości kornwalijskiej w spisie powszechnym w 2001 r., (...) a ponadto wielokrotnie i w różny sposób wspomagał działalność statutową lokalnych organizacji pozarządowych zajmujących się krzewieniem kultury kornwalijskiej”³¹. W tym kontekście żądania dotyczące umocowania statusu Kornwalijszyków w przepisach Konwencji o ochronie mniejszości narodowych zostały uznane przez *Cornwall Council* za całkowicie uzasadnione i domagające się jak najszybszego zaspokojenia. Ostre słowa przedstawicieli samorządu lokalnego wywołały jednak skutek odwrotny od zamierzonego, ponieważ w ostatecznej wersji trzeciego raportu *Department for Communities and Local Government* (opublikowanej w marcu 2010 r.) nie umieszczono żadnych informacji dotyczących stanowiska rządu brytyjskiego w kwestii statusu prawnego społeczności kornwalijskiej a jedynie lakoniczną wzmiankę o istnieniu formalnych gwarancji rozwoju języków regionalnych lub mniejszościowych, w tym kornijskiego³².

Niepowodzenie indywidualnych inicjatyw ukierunkowanych na przekonanie władz krajowych o zasadności uznania ludności Kornwalii za mniejszość narodową nie zniechęciło lokalnych polityków i działaczy społecznych

²⁹ *Cornish ignored again*, „Cornish Nation” 2009, nr 53, s. 9.

³⁰ Ibidem.

³¹ The Celtic League, *Cornwall Council Call For Minority Status*, <http://www.celticleague.net/news/cornwall-council-call-for-minority-status>, dostęp: 25.07.2014.

³² Zob. szerzej: Department for Communities and Local Government, *The United Kingdom's Third Report to the Council of Europe under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, London 2010.

do realizacji tego celu, lecz uświadomiło im konieczność ścisłej koordynacji swoich wysiłków. Rezultatem tej konkluzji był opublikowany w marcu 2011 r. dokument pn. „Raport kornwalijskiej mniejszości narodowej” (*Cornish National Minority Report*), opracowany przez *Azook Community Interest Co.* na zlecenie klubów radnych Partii Konserwatywnej, Liberalnych Demokratów, *Mebyon Kernow*, radnych niezrzeszonych oraz radnego Partii Pracy w *Cornwall Council*, przy wsparciu udzielonym przez liberalnych parlamentarzystów (Dana Rogersona i A. George’a), *Cornish Constitutional Convention*, szeregu organizacji pozarządowych (w tym *Gorsedh Kernow*, *Federation of Old Cornwall Societies*³³ i Międzynarodowego Kongresu Celtyckiego) oraz wielu osób prywatnych. Autorzy „Raportu...”, odnosząc się do zawartych w treści Konwencji Rady Europy wyróżników mniejszości narodowych (tj. istnienia świadomości narodowej, tradycji religijnej, kulturowej i językowej oraz długotrwałego powiązania z danym obszarem) stwierdzili, że „Kornwalijczycy mają silne poczucie odrębności etnicznej i narodowej oraz potrzebę jego swobodnego i legalnego manifestowania, posiadają własny język (...) oraz ukształtowane tradycje kulturowe i religijne, a także wynikające z uwarunkowań historycznych, niezmiennie od wieków umiejscowienie geograficzne (...), toteż spełniają kryteria kwalifikujące ich jako mniejszość narodową”³⁴. Podnieśli również fakt istnienia *Duchy of Cornwall* jako argument przemawiający za możliwością geograficznego wyodrębnienia Kornwalii z Wielkiej Brytanii na zasadach analogicznych do Szkocji i Walii (ze względu na istnienie Królestwa Szkocji i Księstwa Walii), pomijając przy tym niefrasobliwie problem niepokrywania się obszarów hrabstwa ceremonialnego Kornwalii³⁵ oraz Księstwa Kornwalii.

³³ Bardowie Kornwalii (*Gorsedh Kernow*) to organizacja społeczna zajmująca się propagowaniem kultury kornwalijskiej w Wielkiej Brytanii; zob. szerzej: R. Lyon, *The Cornish Gorsedd. What it is and what it does*, St. Austell 2008. Federacja Towarzystw Dawnej Kornwalii (*The Federation of Old Cornwall Societies*) jest zrzeszeniem organizacji społecznych skupiających miłośników kultury starokornwalijskiej; zob. szerzej: *The Federation of Old Cornwall Societies, Home*, <http://www.oldcornwall.org>, dostęp: 25.07.2014.

³⁴ *Cornwall Council, Cornish National Minority Report 2*, Truro 2011, s. 11.

³⁵ Podział Anglii na hrabstwa ceremonialne (*ceremonial counties*) nie odzwierciedla podziału administracyjnego (od 1889 r.), a jedynie podział historyczny i geograficzny, który jest najsilniej zakorzeniony w umysłach mieszkańców. Od 1986 r. podział administracyjny Anglii obejmuje tzw. hrabstwa administracyjne (*administrative counties*), tj. hrabstwa metropolitalne i niemetropolitalne (*metropolitan and non-metropolitan counties*) oraz jednolite jednostki administracyjne (*unitary authorities*). W Kornwalii, w której nie zostały wyodrębnione jednolite jednostki administracyjne, obszary hrabstwa ceremonialnego i administracyjnego są tożsame.

Odnosząc się do interpretacji art. 3 ust. 1 *Race Relations Act 1976* zawartej w treści pierwszego i drugiego raportu *Department for Communities and Local Government*, autorzy *Cornish National Minority Report* zarzucili rządowi brytyjskiemu nadmierne trzymanie się litery prawa. W tym przypadku *summum ius* uznano tym bardziej za *summa iniuria*³⁶, że obowiązujący od dnia 1 października 2010 r. przepis art. 9 ust. 3 Ustawy o równouprawnieniu (*Equality Act 2010*), określający grupę rasową po prostu jako „grupę osób zdefiniowaną przez przynależność rasową”³⁷ (przy czym w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. b tego aktu pojęcie grupy rasowej odnosi się także do grup wyodrębnionych ze względu na narodowość³⁸), pozwala na większy luz interpretacyjny, niż miało to miejsce pod rządami uchylonej Ustawy o stosunkach rasowych z 1976 r. A ponieważ jeden z urzędujących lordów prawa Lord Simon „już w 1971 r. (...) osądził (cokolwiek nienaukowo), że Szkoci zasługują na miano narodu ponieważ wyróżnia ich «oszczędność i zapał do nauki», Anglicy ze względu na «dar poezji», a Walijszczy z powodu «hartu ducha w obliczu przeciwności losu» należy przypuszczać, że gdyby (...) lepiej znał «przedsiębiorczość» i «silne przywiązanie do metodyzmu» Kornwalijszczyków, ich także uznałby za naród”³⁹. Dodatkowo w treści „Raportu...” przytoczono fragmenty programów politycznych Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów opublikowanych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory parlamentarne w 2010 r., porozumienia koalicyjnego tych ugrupowań (z 12 maja 2010 r.) oraz wypowiedzi krajowych i lokalnych polityków, jak również działaczy liczących się organizacji pozarządowych działających na rzecz równouprawnienia rasowego, wskazujące na konieczność zapewnienia społeczności kornwalijskiej należytych warunków do zachowania i rozwijania swojej tożsamości narodowej. We wnioskach końcowych „Raportu...” podkreślono, że nadanie Kornwalijszczykom uprawnień wynikających z Konwencji o ochronie mniejszości narodowych odpowiadałoby życzeniom większości mieszkańców hrabstwa, wywierając równocześnie znaczący wpływ na zwiększenie poziomu zaufania społecznego do decyzji podejmowanych przez władze krajowe⁴⁰.

Argumenty przytoczone w treści *Cornish National Minority Report* uzyskały aprobatę komitetu doradczego Rady Europy ds. Konwencji Ramowej

³⁶ *Summum ius summa iniuria* (łac.): szczyt prawa jest szczytem bezprawia.

³⁷ The National Archives, *Equality Act 2010 c. 15. Part I. Chapter 1. Section 9*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/section/9>, dostęp: 25.07.2014.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Cornwall Council, op.cit., s. 17.

⁴⁰ Ibidem, s. 24.

o ochronie mniejszości narodowych, który w opinii z dnia 30 czerwca 2011 r. dotyczącej projektu czwartego raportu *Department for Communities and Local Government* w sprawie realizacji wytycznych zawartych w treści Konwencji w 2010 r. zalecił Wielkiej Brytanii „rozważenie możliwości bardziej elastycznej interpretacji kryteriów kwalifikujących do objęcia regulacjami Konwencji Ramowej (...), odniesienia się do żądań rozciągnięcia ochrony wynikającej z Konwencji Ramowej na grupy [społeczne – B.T.H.] wykluczone obecnie spod tej ochrony (...) poprzez podjęcie dialogu z tymi grupami (...), uwzględnienia w danych statystycznych kryteriów umożliwiających samoidentyfikację określonych grup [społecznych – B.T.H.]”⁴¹. W odpowiedzi z dnia 22 grudnia 2011 r. rząd brytyjski zakwestionował większość wskazówek zawartych w opinii, zarzucając ponadto komitetowi doradczemu nadmierną ingerencję w proces implementacji regulacji Konwencji⁴². Ostatecznie w dniu 12 grudnia 2012 r. Komitet Ministrów Rady Europy wydał rezolucję CM/ResCMN (2012) 22 w sprawie stosowania Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych przez Wielką Brytanię, w której wezwał władze brytyjskie do wywiązywania się z obowiązków wynikających z Konwencji, tj. regularnego składania sekretarzowi generalnemu Rady Europy sprawozdań o realizacji postanowień Konwencji oraz ponownego podjęcia dialogu z komitetem doradczym. W odniesieniu do kwestii merytorycznych, w treści rezolucji podkreślono m.in. konieczność stworzenia egzekwowalnych gwarancji równego traktowania osób należących do grup większościowych i mniejszościowych przez instytucje publiczne, wypracowania strategii efektywnego zwalczania dyskryminacji i promowania równouprawnienia, przeglądu istniejących instrumentów odmowy dostępu do określonych dóbr i informacji pod kątem zgodności z polityką antydyskryminacyjną, kontynuowania i rozszerzania działań dotyczących propagowania różnicowania kulturowego i językowego (w tym poprzez umożliwienie nacjom nieanglojęzycznym posługiwanie się swoim językiem w relacjach z instytucjami publicznymi oraz stosowania

⁴¹ Council of Europe, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities Third Opinion on the United Kingdom adopted on 30 June 2011*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_3rd_OP_UK_en.pdf, dostęp: 25.07.2014.

⁴² Council of Europe. Committee of Ministers, *Resolution CM/ResCMN(2012)22 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the United Kingdom*, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResCMN\(2012\)22&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResCMN(2012)22&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), dostęp: 25.07.2014.

nieanglojęzycznego nazewnictwa ulic, miejsc, miejscowości i in.), a także zapewnienia grupom mniejszościowym udziału w procesach konsultacyjnych aktów prawnych dotyczących zakresu wolności i praw tych grup. W odniesieniu do kwestii równouprawnienia grup narodowościowych, Komitet Ministrów szczególnej uwadze rządu brytyjskiego polecił Cyganów⁴³, podróżników irlandzkich⁴⁴ oraz inne grupy nieterytorialne, natomiast nie ustosunkował się do roszczeń formułowanych przez pozostałe społeczności, posiadające (jak Szkoci, Walijczycy czy Irlandczycy) lub aspirujące do statusu mniejszości narodowej (jak Kornwalijszczyk)⁴⁵. W kontekście omawianego zagadnienia jedynym rezultatem rezolucji CM/Res CMN (2012) 22 było zatem wytworzenie wśród mieszkańców Kornwalii powszechnego przekonania, że nawet wspólna inicjatywa *Cornish Council*, lokalnych struktur partii politycznych i organizacji pozarządowych, poparta pozytywną opinią komitetu doradczego Rady Europy, nie stanowi dostatecznej przesłanki do zmiany dotychczasowego stanowiska władz krajowych w kwestii rozciągnięcia postanowień Konwencji na ogół ludności hrabstwa. Świadectwem tego stanu rzeczy było m.in. niewielkie poparcie udzielone prywatnej e-petycji Martina Noye'a w sprawie przyznania Kornwalijszczykom statusu mniejszości narodowej, pod którą w okresie od 9 sierpnia 2009 r. do 9 sierpnia 2012 r. udało się zgromadzić zaledwie 851 podpisów⁴⁶.

Wyraźny spadek zainteresowania społeczności kornwalijskiej inicjatywami podejmowanymi w ramach drugiej koncepcji emancypacyjnej przez lokalne instytucje publiczne, ugrupowania polityczne, organizacje pozarządowe

⁴³ Termin „Cyganie” jest szerszy od bardziej poprawnego politycznie terminu „Romowie”, ponieważ obejmuje poza właściwymi Romami także diasporowe społeczności pochodzenia indyjskiego (np. Domów, Jatów, Lomów, Lulich), grupy etniczne wywodzące się od Romów (np. Sinti, Aszkali, Egipcjan Bałkańskich), zamieszkujące Półwysep Indyjski kasty, z których najprawdopodobniej wywodzą się powyższe społeczności (np. Domba, Bandżarów, Lambani) oraz rozmaite grupy etniczne, które z Romami łączy jedynie podobieństwo tradycyjnego stylu życia (np. Morskich Cyganów). Zob. szerzej: M. Stachowski, *Das Ethnonym Zigeuner, sein slawisch-türkischer Hintergrund und ungarisch szegeny 'arm'*, „Studia Etymologica Cracoviensia” 2002, nr 7, s. 159–169.

⁴⁴ Podróżnicy irlandzcy (*Irish Travellers, Pavee*) są koczowniczą grupą etniczną żyjącą głównie w Irlandii (ok. 36 500 osób), Wielkiej Brytanii (ok. 15 000 osób) i Stanach Zjednoczonych (ok. 10 000–40 000 osób), posiadającą własną kulturę i język (*shelta*). Zob. szerzej: A. Bhreatnach, C. Breatnach, *Portraying Irish Travellers: histories and representations*, Newcastle upon Tyne 2006.

⁴⁵ Council of Europe. Committee of Ministers, op.cit.

⁴⁶ Zob. szerzej: HM Government, *e-petition: Recognition of Cornwall as a National Minority*, <http://epetitions.direct.gov.uk/petitions/2835>, dostęp: 15.11.2012.

i osoby prywatne został spowodowany nie tyle konsekwentnym odrzucaniem wszelkich projektów protodewolucyjnych przez rząd brytyjski, lecz raczej niesprecyzowaniem w treści tych projektów wymiernych korzyści, jakie miałyby osiągnąć mieszkańcy Kornwalii po objęciu postanowieniami Konwencji o ochronie mniejszości narodowych. Takie korzyści trudno byłoby zresztą wskazać ponieważ, jak słusznie zauważyli autorzy pierwszego i drugiego raportu *Department for Communities and Local Government*, wszystkie grupy społeczne zamieszkujące Wielką Brytanię posiadają swobodę manifestowania i rozwijania swojej tożsamości narodowej, etnicznej, religijnej, kulturowej i językowej na gruncie obowiązującego prawa. W tym stanie rzeczy przyznanie Kornwalijszykom statusu mniejszości narodowej nie miałyby poważniejszego wpływu na zwiększenie zakresu przysługujących im obecnie (na mocy *Equality Act 2010*) wolności i praw. Głównymi (o ile nie wyłącznymi) beneficjentami kolejnych etapów procesu formalizowania lokalnych tendencji odśrodkowych byłyby zatem kornwalijskie elity polityczne i gospodarcze, których potencjał wzrastałby proporcjonalnie do umacniania i rozszerzania kompetencji władczych miejscowego ośrodka władzy. Natomiast z punktu widzenia większości mieszkańców Kornwalii ewentualne korzyści wynikające z przesunięcia procesów decyzyjnych dotyczących hrabstwa na szczebel lokalny mogłyby zniwelować realne niebezpieczeństwo utraty środków finansowych z budżetu regionalnego (zasilanego przede wszystkim wpływami pochodzącymi z hrabstw leżących w północnej, wschodniej i południowej części *South West England*). Wydaje się również wysoce prawdopodobne, że niewielki obszar, niska gęstość zaludnienia oraz słaby potencjał gospodarczy Kornwalii stanowią rzeczywiste przesłanki skłaniające rząd brytyjski do systematycznego odrzucania projektów protodewolucyjnych formułowanych przez różne środowiska kornwalijskie. Wypracowany w ramach procesów decentralizacyjnych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej model stopniowego przekształcania „imperium wewnętrznego” w *quasi*-federalną strukturę państwową nie zdejmuje bowiem z władz krajowych odpowiedzialności za całokształt decyzji podejmowanych na szczeblu regionalnym (choćby ze względu na formalną odwracalność reformy dewolucyjnej). O ile zatem rządząca obecnie koalicja konserwatywno-liberalna zmuszona jest kontynuować niebezpieczne dla spójności Wielkiej Brytanii i niezwykle kosztowne eksperymenty laburzystowskie (wdrożone w latach 1997–2010) w odniesieniu do Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, to równocześnie zdecydowanie odrzuca możliwość legitymizacji tendencji odśrodkowych pojawiających się w regionach angielskich. W ten sposób czynniki polityczne (tj. programowa niezgodność konserwatywnej i laburzystowskiej wizji

państwa) i finansowe (tj. konieczność ograniczenia wydatków publicznych w związku z trwającym kryzysem gospodarczym) decydują o braku możliwości zaspokojenia kornwalijskich roszczeń formułowanych w ramach pierwszej i drugiej koncepcji emancypacyjnej, tj. dotyczących implementacji reformy dewolucyjnej *ex nunc* oraz etapowego („pełzającego”) wdrażania tego procesu, począwszy od uznania mieszkańców hrabstwa za mniejszość narodową.

Summary

The article refers to Cornish idea of ‘crawling devolution’ based on recognizing Cornish minority under Framework Convention of national minorities protection and gradual achieving political autonomy level corresponding with modern position of Scotland, Wales or Northern Ireland in the UK political system. Author reveals façade character of formal arguments contain in the first and second DCLG reports for the Council of Europe General Secretary against implementing protodevolutionary ideas in Cornwall and presents real objections of present UK Government of realizing devolution reform (as a post-Labour heritage) in any part of England. The article presents Cornish people hopes and misgivings précised in local government, political parties (individual and common) and NGO’s selected documents and papers with authors comment in conclusion.

Keywords: dewolucja, mniejszość narodowa, Wielka Brytania, Kornwalia