

**Mitchell, J., 2009, 2012, *Devolution in the United Kingdom*, Manchester University Press, Manchester, ss. X+261.**

Recenzowana książka po raz pierwszy nakładem Manchester University Press ukazała się w roku 2009 w wydaniu w twardej oprawie. Po trzech latach ten sam wydawca, zachęcony dobrymi wynikami sprzedaży (informacja od autora), zdecydował się na opublikowanie jej – bez żadnych zmian – w popularnym wydaniu w miękkiej okładce, stwarzając tym samym możliwość zapoznania się z jej treścią szerszemu kręgowi czytelników. Warto przy tej okazji podkreślić, że wydawnictwo to regularnie publikuje tytuły dotyczące dewolucji, między innymi w obrębie liczącej kilkanaście tomów *Devolution Series*, prezentującej wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu Devolution and Constitutional Change finansowanego przez Economic and Social Research Council. Praca Mitchella – oraz kilka innych – ukazała się poza tą serią, z całą jednak pewnością uznać można ją za jej uzupełnienie, tym bardziej, że ze względu na swój charakter stanowić mogłaby znakomite wprowadzenie do bardziej szczegółowych badań w niej prezentowanych.

O zasygnalizowanej popularności książki *Devolution in the United Kingdom* z pewnością zadecydowała jej tematyka. Dewolucja (według S. Kubasa, nawiązującego do ustaleń V. Bogdanora, pojęcie to rozumieć należy następująco: „Dewolucja, oznaczająca szczególnego rodzaju decentralizację władzy, na gruncie brytyjskim definiowana jest ogólnie jako przekazanie podporządkowanemu organowi, pochodzącemu z wyborów opartych o kryterium geograficzne, funkcji wykonywanych dotychczas przez ministrów i Parlament Zjednoczonego Królestwa”) pozostaje jedną z najważniejszych reform brytyjskiego ustroju w ostatnich latach, będąc jednocześnie zjawiskiem dynamicznym (świadczy o tym np. przyjęcie ustawy Scotland Act 2012 rozszerzającej zakres dewolucji w Szkocji czy wynik walijskiego referendum z marca 2011 r., dzięki któremu tamtejsze Zgromadzenie już bez uprzedniej zgody londyńskiego parlamentu stanowić może przepisy we wszystkich przekazanych mu dziedzinach). Uwagę czytelników przyciąga także nazwisko autora. James Mitchell, w trakcie pisania książki profesor nauk politycznych na University of Strathclyde w Glasgow, jest badaczem od dawna skupiającym uwagę na

zagadnieniach powiązanych z dewolucją (patrz np. *Conservatives and the Union. A Study of Conservative Party Attitudes to Scotland* z 1990 r.), regionalnymi partiami politycznymi (patrz np. napisana wraz L. Bennie i R. Johnsem praca *The Scottish National Party. Transition to Power* z 2012 r.) oraz zachowaniami wyborców (uczestnik projektu badawczego *Scottish Election Study*).

W sensie konstrukcyjnym tekst został podzielony na dziesięć zwięzłych rozdziałów. Osiem spośród nich – dwa pozostałe to wstęp i rozbudowana teza końcowa – stanowi chronologiczną analizę dewolucji w poszczególnych regionach Zjednoczonego Królestwa.

Rzeczą godną podkreślenia jest ogromna baza źródłowa, na której Mitchell oparł swoją książkę. Oprócz czterech zasobów archiwalnych, wykorzystane zostały liczne opracowania, dokumenty partii politycznych i grup nacisku, materiały prasowe, raporty rządowe etc. Pozwoliło to spojrzeć w przenikliwy i oryginalny sposób na badane zagadnienie.

Autor organizuje rozważania podług trzech zasadniczych założeń. Po pierwsze, postrzega dewolucję w perspektywie „długiego trwania”, nie ograniczając się do analizy wielkich projektów dewolucyjnych z końca lat 70. i 90. XX wieku. W zabawny sposób sygnalizuje to okładka książki, na której wykorzystano grafikę Ewena Baina zamieszczoną w miesięczniku „Scots Independent” w styczniu 1978 roku. Zdaniem Mitchella, trudno jest wskazać „rok zerowy” (moment początkowy) dewolucji, a długie jej kształtowanie spowodowało, że nie stanowi ona aż tak radykalnego rozwiązania ustrojowego jak zwykle się sądzi. Jednocześnie autora interesuje to, co w związku z dewolucją działo się nie tylko w londyńskim parlamencie, ale także w poszczególnych gabinetach, partiach politycznych (świetnie prześledzona została np. zmiana nastawienia względem dewolucji w Partii Pracy) czy rozprawach teoretyków. Bada więc szeroko rozumiany dyskurs dewolucyjny.

Po drugie, Mitchell wyraźnie odróżnia pojęcia dewolucji administracyjnej (dotyczy ono działania w ramach rządu brytyjskiego, np. Scottish Office, które skupiało większość kompetencji w odniesieniu do tego obszaru, tym samym podkreślając jego odrębność historyczną i kulturową) od dewolucji legislacyjnej (w Raporcie Kilbrandona określono ją jako najbardziej zaawansowaną jej formę, polegającą na przeniesieniu na regiony, np. Szkocję, kompetencji do

stanowienia i wykonywania prawa w określonych dziedzinach przy jednoczesnym zachowaniu zasady suwerenności parlamentu). Ta pierwsza ma znacznie głębsze korzenie. Dla przykładu, w odniesieniu do Szkocji można o niej mówić z pewnością od chwili utworzenia w 1885 roku wspomnianego Scottish Office, jeśli jednak wziąć pod uwagę fakt (czyni tak Mitchell), że już wcześniej Szkocja cieszyła się niezależnym porządkiem prawnym czy systemem szkolnictwa, to jej początków należy szukać jeszcze wcześniej.

Po trzecie wreszcie, autor podkreśla asymetryczność dewolucji, ukazując jej zdecydowanie odmienne konteksty w Szkocji (cechy szczególne: np. elementy autonomii funkcjonujące od zawarcia w 1707 r. unii realnej z Anglią; czynnik ekonomiczny wzmacniający separatyzm – odkrycie złóż ropy naftowej i gazu na Morzu Północnym), Walii (cechy szczególne: np. wczesna, bo już szesnastowieczna, „wchłaniająca” unia z Anglią; nacjonalizm skupiony wokół języka) oraz Irlandii Północnej (cechy szczególne: konflikt dwóch społeczności; istnienie dewolucji legislacyjnej w okresie 1921-1972/1973; system partyjny będący odbiciem specyficznych miejscowych stosunków), skutkujące w każdym z wypadków odmiennymi rozwiązaniami prawnymi. Na podstawie szczegółowej narracji Mitchella stwierdzić można również, że o ile w wypadku Szkocji i Walii zasadniczo mamy do czynienia z procesem przejścia od dewolucji administracyjnej ku dewolucji legislacyjnej, to w szczególnie niestabilnych realiach Irlandii Północnej droga to przybrała następującą formę: od dewolucji legislacyjnej, poprzez dewolucję administracyjną (tzw. *direct rule*), przywrócenie dewolucji legislacyjnej, powrót *direct rule*, aż po trwającą do dzisiaj dewolucję legislacyjną. Jednocześnie autor wskazuje, jaki wpływ rozwiązania te wywierały na Anglię (np. w rozdziale dziewiątym sformułowana została ciekawa teza mówiąca o „elitarności” postulatów dewolucyjnych w Anglii; za jej potwierdzenie autor słusznie uznaje zdecydowaną porażkę w referendum z 2004 r. propozycji utworzenia regionalnego zgromadzenia w północno-wschodniej Anglii; z drugiej strony zdaje się trafnie prognozować, że w przyszłości spodziewać się można nawrotu angielskiego *backlashu* spowodowanego asymetrycznością dewolucji).

Ponadto można także zaryzykować twierdzenie, że nad całym tekstem unosi się duch brytyjskiego konstytucjonalisty Alberta Venn Diceya, którego Mitchell często cytuje, wchodzi z nim w polemiki,

wreszcie część swych wniosków organizuje poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania sformułowane przezeń w odniesieniu do Government of Ireland Bill z 1886 roku.

Zarysowane powyżej rozważania prowadzą autora ku próbie udzielenia odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania badawcze. Pierwsze dotyczy tego, jak sklasyfikowany winien być brytyjski model ustrojowy. Drugie jest pytaniem o to, w jakim kierunku może zmierzać ów model w konsekwencji zmian wprowadzonych wraz z dewolucją legislacyjną.

Poszukując odpowiedzi na pierwsze z powyższych pytań, Mitchell zdecydowanie odrzuca pogląd, w którego myśl Zjednoczone Królestwo miałyby być państwem unitarnym (pisze nawet o zakorzenionym „micie” państwa unitarnego; jednocześnie zauważa unitarną tradycję dotyczącą jednak wyłącznie Anglii). Jak pokazuje, już w latach 30. XX wieku badacze kontynentalni (przywołuje włoskiego konstytucjonalistę Gaspare Ambrosiniego) wskazywali, że raczej jest to jakiś pośredni wariant ustrojowy charakteryzujący się pewnym zakresem regionalnych autonomii i w związku z tym lokujący się pomiędzy systemami unitarnym i federalnym. Pomimo przypadków podzielenia tego poglądu przez badaczy anglosaskich nie zdołał on zdobyć powszechnej akceptacji. Mitchell z oczywistych powodów odrzuca także koncepcję Wielkiej Brytanii jako *union state*, bowiem powstanie tegoż państwa nie było przecież wynikiem unii łączącej tylko dwie umawiające się strony. Odpowiedzią na zasygnalizowane tu dylematy jest jego koncepcja Wielkiej Brytanii jako *state of unions*, a więc państwa powstałego w rezultacie zaistnienia kilku różniących się między sobą unii, stanowiących o jego asymetryczności.

Co do drugiego z pytań, Mitchell wskazuje na dwie kwestie. Po pierwsze, reforma dewolucyjna z 1997 roku była rezultatem myślenia politycznego, a nie konstytucyjnego. To spowodowało, że konstrukcji ustrojowej Zjednoczonego Królestwa brak spójności (tutaj wraca sprawa Anglii, czyli tzw. *The English Question* lub *West Lothian Question*). Ponadto dewolucja niesie z sobą następujące zjawiska: (a) niepewne jest utrzymanie zasady suwerenności parlamentu w warunkach rysującej się „rywalizacji suwerenności”; (b) pojawił się problem legitymacji istniejących rozwiązań ustrojowych (znowuż: szczególnie w odniesieniu do Anglii); (c) konstrukcja ustrojowa zdaje się tracić walor stabilności, bowiem dewolucja stwarza podstawy dla żądań

jej pogłębienia oraz ewentualność konfliktów między różniącymi się programowo władzami w Londynie i regionach; (d) stopniowo kształtują się odmienne, regionalne rzeczywistości polityczne. W opinii Mitchella wszystko to doprowadzić musi do coraz mniej spójnej unii (*ever looser union*). Perspektywa referendum niepodległościowego w Szkocji powoduje, że realne staje się także raczej przezeń wykluczane rozwiązanie unii.

Praca Mitchella to bardzo ważna książka: świetna w warstwie faktograficznej, odważna interpretacyjnie, stawiająca ważne i aktualne pytania. Z pewnością zasługuje na miejsce w kanonie literatury poświęconej dewolucji.

Sergiusz Bober  
Akademia Ignatianum w Krakowie  
Instytut Politologii