

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

Skotský parlament a Velšské národní shromáždění

Institucionální stránka devoluce

Šimon Šedivák

Plzeň 2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Mezinárodní teritoriální studia

Studijní obor Mezinárodní vztahy a britsko-americká studia

Bakalářská práce

Skotský parlament a Velšské národní shromáždění

Institucionální stránka devoluce

Šimon Šedivák

Vedoucí práce:

PhDr. Mgr. Petr Jurek

Katedra politologie

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2013

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2013

.....

Rád bych tímto poděkoval PhDr. Mgr. Petrovi Jurkovi za jeho čas, odborné vedení, věcné připomínky, trpělivost a korekce týkající se této práce.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	1
1 ÚVOD	2
1.1 DEVOLUCE NA BRITSKÝ ZPŮSOB	4
2 HISTORIE DEVOLUCE	6
2.1 DOBYTÍ WALESU	6
2.2 SKOTSKÁ KORUNA	6
2.3 PŘIPOJENÍ WALESU	7
2.4 UNIE SE SKOTSKEM.....	8
2.5 ZROD VELŠSKÉ POLITICKÉ SCÉNY	9
2.6 HOME RULE	10
2.7 THE SCOTTISH OFFICE	11
2.8 NÁRODNÍ STRANY	12
2.9 WELSH OFFICE	14
2.10 NA CESTĚ K REFERENDU	15
2.11 REFERENDUM 1979	17
2.12 SKOTSKÉ ÚSTAVODÁRNÉ SHROMÁŽDĚNÍ.....	19
2.13 REFERENDUM 1997	21
3 SKOTSKÝ PARLAMENT	23
3.1 PRAVOMOCI	23
3.2 VOLBY A SLOŽENÍ SKOTSKÉHO PARLAMENTU.....	25
3.2.1 Volební systém.....	25
3.2.2 <i>West Lothian Question</i>	26
3.2.3 <i>Složení parlamentu po volbách 2011</i>	27
3.3 FUNGOVÁNÍ SKOTSKÉHO PARLAMENTU	27
3.3.1 <i>Hlavní orgány</i>	28
3.3.2 <i>Vnitřní rozhodovací mechanismy</i>	29
3.3.3 <i>Legislativní proces</i>	31
3.4 FINANCOVÁNÍ	33

3.4.1	<i>Blokové granty</i>	34
3.4.2	<i>Daň z příjmu</i>	34
4	VELŠSKÉ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ	36
4.1	PRAVOMOCI	36
4.2	VOLBY A SLOŽENÍ SHROMÁŽDĚNÍ	37
4.3	FUNGOVÁNÍ SHROMÁŽDĚNÍ.....	39
4.3.1	<i>Hlavní orgány</i>	39
4.3.2	<i>Vnitřní rozhodovací mechanismy</i>	40
4.3.2	<i>Legislativní proces</i>	42
4.4	FINANCOVÁNÍ	44
5	ZÁVĚR.....	46
	SEZNAM PRAMENŮ A POUŽITÉ LITERATURY.....	49
	RESUMÉ.....	52
	PŘÍLOHY	53

Seznam použitých zkratk

SNP – Skotská národní strana

SCC – Skotské ústavodárné shromáždění

SP – Skotský parlament

VNS – Velšské národní shromáždění

1 Úvod

Velká Británie za posledních dvě stě let své historie čas od času zápolila se separatistickými hnutími a proudy, které se snažily vymoci delegování správních pravomocí z centra na jednotlivé regiony. Devoluční procesy, kdy se centrum vzdá kontroly ve prospěch subordinovaného regionálního orgánu, byly nastartovány už v první polovině dvacátého století. Avšak britský politický systém je znám svou inklinací k evoluční cestě, nikoliv té revoluční. Proto o zásadních změnách a devoluci v pravém slova smyslu lze hovořit až s nástupem Anthonyho Blaira a Labouristické strany v devadesátých letech. Výsledkem jejich snažení bylo výrazné posílení autonomie regionů a správních celků, jež vyvolalo mnoho otázek o budoucích proměnách Westminsteru a zavedlo k oživení separatistických hnutí.

Právě vytvoření Skotského parlamentu a Velšského národního shromáždění v roce 1998 bylo důležitým mezníkem britské historie. Pochopení příčiny a průběhu jejich vzniku může odhalit nejen současný stav britského politického systému, ale také naznačit jeho budoucí směřování. Skotský parlament i Velšské národní shromáždění jsou instituce relativně mladé, jejich význam však nadále roste. Toto tvrzení podporuje úspěšné velšské referendum v roce 2011¹ i volební úspěchy Skotské národní strany², jež je velkým agitátorem za autonomii Skotska. Jsou tak pokládány oprávněné otázky, zdali Skotsko bude usilovat o úplné odtržení od monarchie, či se spokojí s velkou mírou autonomie. Devoluční proces proto není jev, jenž by ubíral na intenzitě a jeho projevy neustále mění oba zmiňované orgány.

Cílem mé práce je zkoumání vlivu devolučních procesů na instituce Skotska a Walesu, přičemž se budu soustředit výhradně na Skotský parlament a Velšské národní shromáždění. Jelikož obě zkoumané instituce prošly stejným devolučním procesem, budu hledat odpověď na otázku, proč mluvíme o britské

¹ V referendu z roku 2011 se hlasovalo o přiknutí prvních zákonodárných pravomocí Velšskému národnímu shromáždění

² V práci je používána zkratka SNP

devoluci jako o devoluci asynchronní. Jak a proč se výsledky devoluce u Skotska a Walesu liší? V čem byl jejich přístup odlišný? A co z toho vyplývá pro jejich budoucí vývoj? Pomocí komparativní metody budu porovnávat historické kořeny separatistických tendencí Skotska a Walesu, jsou-li nějaké, abych lépe porozuměl jejich motivaci a roli v devolučním procesu. Dále budu srovnávat strukturu obou orgánů a jejich současný stav autonomie vůči centrální vládě, abych našel argumenty pro rozdílnost devolučního procesu ve Skotsku a ve Walesu a zamyslím se nad budoucím směřováním devoluce v obou zemích v rámci komparovaných orgánů.

Nejdříve se budu věnovat teorii devoluce, jejímu konceptu, významu a roli v britském politickém systému. Považuji za dobré věnovat britskému pojetí devoluce dostatek prostoru, neboť se na ně budu v práci mnohokrát odkazovat. Další obsáhlá kapitola a její podkapitoly jsou věnovány historicko-politickým vztahům Skotska a Walesu vůči centrální anglické vládě, a to od porážky Velšanů Angličany ve 13. století, přes Akt o Unii, kdy bylo připojeno Skotsko, až po současný odkaz Labouristů. Jedině tak lze hlouběji pochopit motivace obou národů a jejich odlišný přístup k devoluci. Následující dvě kapitoly jsou pak již komparací Skotského parlamentu a Velšského národního shromáždění, kde se budu zaměřovat na současnou strukturu, pravomoci a dosavadní fungování. Toto je stěžejní část mé práce, neboť ukazuje výsledný stav devolučního procesu a jeho rozdílných důsledků. Poslední strany mé práce budou věnovány závěru, v němž se pokusím odpovědět na vytyčené otázky a zamyslet se nad dalším vývojem britského devolučního procesu. Práce tak může přispět k lepšímu porozumění devoluce v rámci Velké Británie, především pak osvětlit její asymetričnost a její vliv na politické struktury.

Vycházet budu především ze zahraničních zdrojů, vládních smluv a pramenů, aby byla komparovaná data co možná nejpřesnější, v teoretických částech nicméně použiji i česky psanou literaturu.

1.1 Devoluce na britský způsob

Devoluce je často označována za třetí a poslední typ decentralizace³, kterou můžeme definovat jako přenesení autority a odpovědnosti z centrální vlády na podřízený orgán či na soukromý sektor⁴. Obecně tedy můžeme za devoluci označit přenesení moci z nadřazené na podřazenou politickou autoritu, přesněji můžeme mluvit o přenesení pravomocí na podřízené volené těleso, a to především přenesení funkcí a výsad, jež byly až doposavad vykonávány pouze ministry a parlamentem (Bogdanor, 2001: 2). Ačkoliv se devoluce v britském pojetí může zdát jako velice dlouhý a pomalý proces, jde o nejradikálnější ústavní změnu, jakou tato země prošla od Reformního aktu roku 1832⁵. A to z toho důvodu, že se snaží nalézt kompromis mezi dvěma konfliktními principy; svrchovaností a nadřazeností Parlamentu a podstupování pravomocí Skotsku, Walesu a Severnímu Irsku, které jim umožní rozhodovat o vlastních vnitřních záležitostech (Bogdanor, 2001: 1).

Velká Británie je často popisována jako unitární stát. Kvůli absenci psané ústavy je parlamentní svrchovanost nejvyšším právem, které nepřipouští žádný prostor pro konkurenční autority nad ní nebo pod ní, jak formuloval Albert V. Dicey na konci devatenáctého století (Keating, 1998: 217). Nicméně je nutno zmínit, že Velká Británie nikdy nevybudovala centralizovaný jednotný byrokratický aparát přítomný ve všech svých regionech. V Británii například nikdy nepůsobilo celostátní ministerstvo školství, kritický to prvek socializace v unitárních státech. Důležité záležitosti veřejného života, jako univerzity, profese, právní systém, byly ponechány sebe regulujícím institucím občanské společnosti. Lokálním vládám, bez jakýchkoliv ústavních zakotvení, byla dávána velká míra svobody, pokud nijak nevystupovala a nenapadala svrchovanost Westminsteru (Keating, 1998: 218).

³ Přesněji administrativní decentralizace

⁴ Decentralization Thematic Team. *What is Decentralization?*

(http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html, 11. 3. 2013).

⁵ V orig. *The Great Reform Act of 1832*, reforma rozsáhle měnící volební systém Anglie a Walesu.

Devoluce tak není pro britský systém nijak nepřirozený jev. Vytvořením voleného orgánu podřízeného Parlamentu se snaží zachovávat klíčovou vlastnost britské ústavy – nadřazenost Westminsteru. Devoluci však nelze spojovat s federalizací, která rozděluje, nikoliv převádí pravomoci mezi Westminsterem a různými regionálními a lokálními parlamenty. Ve federálním státě je autorita centrální a provinční vlády sdílená a koordinovaná, přičemž jejich příslušný rozsah a podoba jsou definovány uzákoněnou ústavou, jako je tomu například ve Spojených Státech (Bogdanor, 2001: 3). Naopak v devolučním procesu si může stát (alespoň dle ústavní teorie) vzít převedené pravomoci zpět, navíc samotné pravomoci se mohou v jednotlivých regionech diametrálně lišit (Budge – McKay – Bartle – Newton, 2007: 219).

2 Historie devoluce

Tato obsáhlá kapitola se věnuje devolučnímu procesu ve Skotsku a Walesu, především v historicko-politickém kontextu. Je zde podrobněji popsána cesta od záboru Walesu, začlenění Skotska do personální Unie roku 1707 až po rok 1997, který předznamenal dovršení devolučních snah a vytvoření Skotského parlamentu a Velšského národního shromáždění.

2.1 Dobyť Walesu

Wales byl za raného středověku velice politicky roztroušeným územím. Tak jako ve Skotsku i zde byl silně zakořeněný keltský odkaz a tradice s ním spojené. Na rozdíl od Skotska však bylo keltské dědictví jedno z mála, co Velšany spojovalo. V 11. století byl Wales shlukem malých království rozestých v hornaté krajině, která se neustále rozpínala a smršťovala v závislosti na politické situaci. Ačkoliv si angličtí králové činili nárok na velšskou nadvládu, normanská knížata dokázala uchvátit pouze nížiny a dobře přístupné oblasti, o něž pak s Velšany urputně válčila. Wales tak byl věčným bojištěm, zemí hradů, kde byl anglický král zastoupen několika anglonormanskými rody, jejichž výboje pouze oslabovaly velšská knížata. Teprve až roku 1282 se Eduardu I. podařilo Wales dobýt. Tím byl osud nezávislého Walesu nadobro zpečetěn. Dva roky po záboru pak Eduard zavedl ve Walesu anglické obecní právo, čímž dovršil svou snahu ho začlenit pod anglickou nadvládu (Morgan, 1999: 127-129). Díky tomu neměli později Velšané své státní instituce ani právní systém, na který by se mohli odvolávat jako Skotové (Rovná, 2004: 226).

2.2 Skotská koruna

Skotské království má své kořeny už v devátém století, kdy se vynořilo z chaosu raného středověku. Na rozdíl od Walesu nebylo Skotsko nikdy dobyto Anglií, což mu umožnilo si zachovat specifické politické a kulturní prvky. Během vrcholného středověku se Skotsko stalo monarchií, zaštiťující a sjednocující dohromady své keltské i ne-keltské obyvatelstvo. Až roku 1603 bylo

Skotsko ústavně spojeno s Anglií, a to když Jakub I. Stuart⁶ dosedl na anglický trůn a prohlásil se za vládce celého britského ostrova. Tato Korunní Unie však nevytvářela nový stát, ani nesjednocovala obě země, byla to čistě personální unie, v níž si Anglie i Skotsko zachovaly svůj specifický právní systém. Pro existenci tohoto svazku tak byla zásadní jedna věc – král, panovník, musel být zdrojem autority v obou zemích. Problémy začaly, když se roku 1689 stal William III. zodpovědným anglickému parlamentu. Korunní Unie se tak jevila neudržitelnou, neboť nemohla existovat v rámci konstituční monarchie. Král by se musel zodpovídat dvou parlamentům, přičemž každý z těchto orgánů měl jinou politiku a jiné právní zvyklosti a nařízení. A jelikož krále kontroloval anglický parlament, skotská nezávislost se stala takřka iluzorní (Bogdanor, 2001: 8). Revidování pohledu na Unii a sjednocení obou zemí se tak mohlo zdát jako další logický krok.

2.3 Připojení Walesu

Úplné dovršení snah Eduarda I. přišlo až s vládou Jindřicha VIII., kdy oficiální sjednocení Walesu a Anglie a svrchovanost anglické koruny potvrdily dva parlamentní zákony v letech 1536 a 1543. Tento akt sjednocení je třeba chápat jako potvrzení Unie nikoliv její vytvoření, neboť Wales byl součástí Anglie již tři století. Zmiňované zákony dávaly Velšanům právo volit poslance do anglického parlamentu, dále vytvářely administrativní hranice Walesu a prohlubovaly právní a politickou asimilaci Walesu na anglické normy. Wales byl do té doby spravován oddělenými hrabstvími, ale Tudorovci chtěli eliminovat soupeřící vrchnost a tak vytvořili silný administrativní aparát s jednotným právním systémem. Právě z toho důvodu byla angličtina prohlášena za jediný oficiální jazyk a velština se stala nežádoucí v právní i politické sféře. Tudorovci tak neučinili, protože by chtěli velštinu potlačit, byl to zcela střízlivý kalkul pro dokončení dlouholeté asimilace anglického práva (Bogdanor, 2001: 6-7).

⁶ Znáám také jako Jakub VI., vládl Skotsku v letech 1566 - 1625

Ačkoliv Tudorovci zavedli silnou centrální administrativu, Wales byl spravován lokální velšskou elitou a zastupiteli. Stát trval na politické jednotě, zatímco spoléhal na lokální prostředníky a mechanismy nepřímé vlády při spravování svých periférií. Dá se tak říci, že Unie byla slučitelná se zachováním velšské kulturní identity a vlastenectvím. A právě proto nebyl velšský nacionalismus, jenž přišel v 19. století, motivován touhou změnit vládní struktury ve snaze si zaručit vlastní odlišné instituce, jako tomu bylo v případě Skotska. Velšský nacionalismus se příliš nezabýval politickou nezávislostí, spíše kladl důraz na ochranu a uchování kulturní identity a velšského způsobu života, který se zdál být ohrožen (Bogdanor, 2001: 7).

Toto formální sjednocení tak bylo pro další vývoj Walesu klíčové. Velšské zvykové právo bylo zcela nahrazeno anglickým právem, velšští reprezentanti dostali poprvé zastoupení ve Westminsteru a velšské instituce se v rozmezí několika let úplně vytratily. Zatím takřka samostatná velšská hrabství se stala vázána přímo na Londýn. Jedním z mála odlišných aspektů, který zůstal kromě jazyka zachován, bylo náboženství. V Anglii zvítězila anglikánská církev a Wales se stal baštou nonkonformních církví. Rozdílné postavení Skotska a Walesu v Unii je tedy více než patrné. Roztroušený Wales byl fakticky dobyt ve 13. století, zatímco Skotsko vstoupilo do Unie jako rovnocenný, politicky autonomní partner - Wales jako vnitřně autonomní teritorium nejen v době připojení, ale ani v následujících staletích prakticky neexistoval (Říchová, 2006: 167-168).

2.4 Unie se Skotskem

Pokud byla sjednocená Unie pro Anglii politická nutnost, tak pro Skotsko to byla nutnost ekonomická, alespoň z dlouhodobého hlediska. Sjednocení však nebylo dílem nějakého společenského konsensu, nýbrž za ním stály politické elity obou zemí (Riley, 1969: 498). Ve snaze vyhnout se otevřenému střetu, který oběma zemím hrozil, sešli se zástupci Anglie a Skotska u jednacího stolu. Angličtí vyjednavací jednomyslně podporovali sjednocení, na skotské straně

však taková shoda nepanovala. Skotové chtěli zprvu federaci, jejich nejasněný koncept však Angličané zavrhlí (Rovná, 2004: 237). Skotové nakonec souhlasili nejen proto, že byli političtí realisté, ale především kvůli přesvědčení, že začlenění do unie pomůže uchránit vitálně důležité zájmy Skotska (Bogdanor, 2001: 10). Po dlouhých debatách tak roku 1707 Anglie a Skotsko vytvořily politickou unii. Anglický a Skotský parlament prosadily jednotlivé Akty, čímž de facto přestaly existovat a zformoval se jeden společný Parlament Spojeného Království Velké Británie (McFadden – Lazarowicz, 2010: 1). Nový britský parlament tak čítal 558 členů, z nichž Skotů bylo 45, zbytek byli Angličané⁷ (Kasáková, 2005: 90).

Na rozdíl od Walesu se také Skotsku podařilo vyjednat zachování svých odlišných institucí, které si vytvořilo v 16. a 17. století jeho státnosti. Byla to především presbyteriánská státní církev⁸, systém vzdělání, a dále instituce skotského práva i s dohlížečnými soudy. Skotské právo, na rozdíl od práva anglického, vychází z římského civilního zákoníku a příliš nedbá na jednotlivé precedenty. Ponechání dohlížečných soudů navíc způsobilo, že Skotsko mělo vlastní právní elitu, jež zabírala vysoké posty mimo Londýn (Budge – McKay – Bartle – Newton, 2007: 227). Uchování skotské byrokracie tudíž znamenalo, že v zemi trvale existovala vlastní politická reprezentace zodpovídající se skotské veřejnosti. Přes faktické vytvoření Unie tak po roce 1707 nevstupoval do záležitostí Skotska nikdo „zvenčí“ (Říchová, 1998: 54). Dalším z důvodů, proč Skotsko vstoupilo do Unie, byla vidina ekonomického růstu. Země dostala možnost se podílet na společném obchodě rámci celého Britského Impéria a skotská šlechta dostala slib podílu na správě kolonií (Kasáková, 2005: 90).

2.5 Zrod velšské politické scény

Až do industriální revoluce bylo na Wales pohlíženo jako na velmi zaostalou, zpátečnickou a ekonomicky zaostávající periferii, jež lpí na starém

⁷ Počet anglických mandátů se nezměnil, zatímco ve zrušeném Skotském parlamentu zasedalo 147 zástupců (Kasáková, 2005: 90)

⁸ Presbyteriánský model je řízen staršími, zatímco anglický, episkopální, model je řízen biskupy (Budge – McKay – Bartle – Newton, 2007: 227)

jazyku a nejde vstříc pokroku. Pro formální účely byla Velká Británie ještě v polovině 19. století popisována jako složení tří zemí – Anglie, Skotska a Irsko. Wales tedy byl považován za neodmyslitelnou součást Anglie, a tak s ním bylo i jednáno (Morgan, 1971: 155). S rozvojem průmyslu však význam Walesu prudce vzrostl a s ním i nacionalistické hnutí a politická aktivita. Na počátku 19. století žilo ve Walesu přibližně 500 000 obyvatel, avšak za pouhé století tento počet čtyřikrát vzrostl. Mohla za to především nově zřízená těžba uhlí a výroba železa a oceli, jež se staly ekonomickou páteří Walesu a cílem mnoha nových přistěhovalců hledajících práci (Jones, 1983: 155).

Díky zvyšující se populaci a rozšíření periodického tisku volali zejména velšští radikálové⁹ čím dál častěji po rozšíření volebního práva, jehož reforma z roku 1832 již nedostačovala potřebám a tempu modernizace. Navíc tato reforma neměla prakticky žádný vliv na počet oprávněných voličů ve velšském regionu. Roku 1866 mělo volební právo pouhých 62 000 z celkového počtu 1 500 000 obyvatel. Velšští radikálové se tak podstatnou měrou zasloužili o následující volební reformy, které podstatně rozšířily volební právo. Jejich dalším úspěchem byl i čistě velšský zákon o nedělní zavírací době v restauracích, oddělující poprvé Wales od Anglie a považovaný za jeden z průvodních jevů úspěšného velšského národního vědomí. Zákon byl schválen v roce 1881 a v dalších dvou desetiletích se radikálům podařilo prosadit ještě zákon o středním školství a následně i založení *University of Wales*. Také právě radikálové se snažili na sklonku 19. století prosadit omezenou podobu *Home Rule*, leč neúspěšně (Říchová, 2006: 173-174).

2.6 Home Rule

První, ryze devoluční, návrh v britské historii byl formulován a prosazován liberálním politikem Williamem Gladstonem¹⁰. V roce 1879 představil při své předvolební kampani tzv. *Home Rule* pro všechny, jejíž cílem bylo vytvoření samostatných vlád v Anglii, Irsku, Skotsku a Walesu a to za

⁹ Velšskými radikály jsou zvaní stoupenci radikálního křídla Liberální strany (Říchová, 2006: 173)

¹⁰ Britský premiér v letech 1868 – 1874 a 1880 - 1885

předpokladu, že svrchovanost britského parlamentu zůstane zachována. Projekt sice ztroskotal, nicméně zformoval devoluční proud a myšlenka samostatné vlády v jednotlivých oblastech zůstala nezapomenuta. Od té doby se setkat s nejrůznějšími návrhy a projekty na ustanovení takových orgánů, ať to byla třeba skotská asociace pro *Home Rule*¹¹, která se snažila o zajištění národní rovnosti s Anglií, nebo konference o devoluci obou komor parlamentu v roce 1919¹², kde byla vypracována zpráva navrhuující řešení otázky *Home Rule* pro všechny národy Velké Británie. Žádný z těchto projektů však nebyl úspěšný (Kasáková, 2005: 92-93).

Pokud měla myšlenka *Home Rule* nějaký význam, byl to především její dlouhodobý vliv na britskou, potažmo skotskou a velšskou, politiku. Po druhé světové válce získalo hnutí *Home Rule* obrovskou podporu od Skotských liberálů, kteří toužili po větší kontrole skotských ekonomických zdrojů, protože ekonomická krize ve třicátých letech zasáhla Skotsko mnohem tvrději než Wales či Anglii. *Home Rule* se ve svých počátcích zabývala i Labouristická strana (Rivera, 1998: 1).

2.7 The Scottish Office

V rámci Unie bylo Skotsko nejdříve zastupováno skotským sekretářem, působícím jako poradce pro skotské záležitosti v rámci parlamentu. Nicméně po potlačení Jakobitských povstání, a s přihlédnutím na zlepšující se ekonomickou situaci ve Skotsku, byla roku 1885 zřízena toryovskou vládou tzv. *Scottish Office*. Ta měla, za prvé, plnit roli odděleného ministerstva pro skotské záležitosti a, za druhé, měla uspokojit tu část skotské populace, která se domnívala, že je Skotsko přehlíženo a není mu v rámci Unie dáváno dostatek prostoru. Tyto názory podněcovala také debata o irské *Home Rule*, která rozdmýchávala nacionalistické nálady ve Skotsku i Walesu. *Scottish Office* měla zpočátku pouze omezenou agendu, avšak s postupem času její význam rostl. V 60. letech 20. století se už *Scottish Office* zaobírala všemi záležitostmi týkající

¹¹ V orig.: Scottish Home Rule Association

¹² V orig.: Speaker's Conference on Devolution

se Skotska (Bogdanor, 2001: 110-111). Do čela kanceláře byl dosazen státní sekretář pro Skotsko¹³, jenž se zároveň stal také prezidentem Skotského úřadu pro vzdělání. Dále byl zodpovědný za rady pro zemědělství, rybolov, obchod a místní správu a roku 1892 byl dosazen i jako člen kabinetu a mohl tak v omezené míře ovlivňovat rozhodnutí vlády o skotských otázkách (Kasáková, 2005: 90).

V době druhé světové války si Winston Churchill vybral za státního sekretáře pro Skotsko Toma Johnsona, o němž byl přesvědčen, že dokáže ve Skotsku zajistit klid. Johnson tedy dostal volnou ruku a bylo mu povoleno udělat vše, co uzná za vhodné. Ihned vytvořil státní radu, jejímiž členy se stali všichni bývalí skotští státní sekretáři. Ačkoliv je Johnson označován za nacionalistu, navázal úzkou spolupráci s Londýnem, neboť mu Skotsko připadalo příliš ekonomicky slabé. Proto zvolil strategii budování ekonomicky silného skotského státu v rámci Unie, který bude schopen intervenovat své zájmy a požadavky ve Westminsteru. Osamocený nezávislý skotský stát mu přišel jako velice nejistá myšlenka. Naopak silný skotský stát v rámci Unie považoval Johnson za první krok ke skutečné budoucí samostatné vládě (Říchová, 1998: 57).

2.8 Národní strany

Nejvýznamnější velšská nacionální strana, Plaid Cymru, vznikla roku 1925. Zprvu byla spíše kulturní skupinou než politickou stranou, zaštiťující většinu nacionálně laděných spolků za záchranu velštiny a velšské kultury. Po svém vzniku příliš volebních úspěchů neslavila, její podpora však rapidně stoupla v poválečném období. Stoupající význam Plaid Cymru a větší pozornost přinutil stranu vypracovat vlastní ekonomickou a sociální politiku a nabídnout řešení jazykových a kulturních otázek, což se ukázalo jako dobrý tah, protože ve volbách roku 1974 slavila strana velký úspěch, když získala tři křesla ve Westminsteru. Díky tomuto vítězství mohla strana vyvíjet tlak na menšinovou labouristickou vládu v letech 1976 až 1978 a domoci se ústupků ve formě

¹³ V orig.: Secretary of State for Scotland

Agentury pro velšský rozvoj či televizního kanálu ve velštině (Ramsden, 2006: 619-620).

Aby Johnson, i další skotští sekretáři, prosadili své požadavky v britském parlamentu, velice často a rádi využívali hrozby skotského nacionalismu. Představitelé *Scottish Office* tak například využili nově vzniklé Skotské národní strany. Strana vznikla z Národní strany Skotska, strany levicové a agitující za skotskou samostatnost, a Skotské strany, jež naopak stála napravo od středu a prosazovala *Home Rule* (Kasáková, 2005: 94). SNP se stala velkou hrozbou, protože jejím cílem byla radikální ústavní změna v podobě samostatnosti Skotska a podpora nacionalistických tendencí uvnitř regionů (Rivera, 1998: 2). Ačkoliv měli SNP i Plaid Cymru mnoho společného - obě vznikly před druhou světovou válkou a významnější úspěchy sklízely až v době poválečné - jejich identita se lišila. SNP byla středolevou protestní stranou usilující o nezávislost, zatímco Plaid Cymru usilovala především o zachování kulturních hodnot – decentralizace a environmentální problémy přidala ke svému programu až později. Znatelný rozdíl byl i v jejich podpoře. SNP měla stále příznivce ve většině skotských regionů a doplácela na britský většinový volební systém, voliči Plaid Cymru ale byli koncentrováni pouze v několika specifických velšských regionech (Strmiska, 2005: 68).

V tomto spojení je nutné zmínit, že labouristé nezačali podporovat devoluci proto, že cítili s velšskými a skotskými nacionálními tužbami, nýbrž reagovali na volební úspěchy SNP a Plaid Cymru v 60. a 70. letech minulého století. Byl to strategický kalkul, kdy devoluce byla vnímána jako nástroj pro oslabení nacionálních stran a navrácení hlasů Labouristické straně (Hopkin, 2009: 7). Konzervativní strana na tom byla obdobně, i její členové se začali vážně zabývat myšlenkou *Home Rule*. Proto její předseda, Edward Heath, odpověděl v roce 1968 na nacionalistickou hrozbu Deklarací z Perthu, kde přijímal devoluci a navrhoval ve Skotsku vytvořit volitelný orgán s legislativní pravomocí (Rivera, 1998: 2).

Zakladatelem moderního nacionalismu ve Skotsku byl John MacCormick, který, ještě jako student *Glasgow University*, opustil Labouristickou stranu a stal se prvním lídrem SNP (Bogdanor, 2001: 120). Během druhé světové války však názorové střety uvnitř SNP donutily MacCormicka i další stoupence devoluce odejít a zformovat Skotské shromáždění¹⁴, které zaměřilo své úsilí na získání co největší podpory pro *Home Rule*. Když se roku 1947 konalo první zasedání Skotského národního shromáždění, na němž byli přítomni zástupci nejrůznějších organizací mající vliv na skotskou společnost, MacCormick tam předložil svůj plán pro Skotsko¹⁵, v němž se vyslovil pro ustanovení skotského parlamentu. Tyto MacCormickovi návrhy byly shromážděním přijaty a roku 1949 byla podepsána skotská konvence, která obsahovala právě tyto požadavky. Ačkoliv byla konvence podporována širokou veřejností a připojily k ní podpisy bezmála dva miliony lidí, nepodařilo se jí prosadit. Teprve 70. a 90. léta minulého století prokázala, že pokud měl být devoluční proces ve Skotsku i Walesu realizován, musela se ho chopit alespoň jedna z velkých britských stran (Kasáková, 2005: 95-96).

2.9 Welsh Office

Stejně jako pro Skotsko byl i pro Wales zřízen poradní orgán, ačkoliv se tak stalo mnohem později. *Welsh Office* byla založena labouristy v roce 1964 a prvním státním sekretářem pro Wales se stal labourista James Griffiths. I tato instituce měla zprvu velice omezené kompetence, exekutivní pravomoci dostala pouze nad ministerstvem bydlení a lokální vlády a byla zodpovědná za velšské silnice. V 60. letech, a zejména v 70. letech, však její význam vzrostl a mezi sféru jejího vlivu se dostalo i velšské zdravotnictví a systém školství. Postupem času ji tak byly přiděleny stejné kompetence jako *Scottish Office* (Bogdanor, 2001: 159-160).

Díky vytvořením *Welsh Office* dostal Wales nesporné výhody oproti anglickým regionům. Nejenže měl zástupce ve vládním kabinetu, ale také měl

¹⁴ V orig.: Scottish Convention

¹⁵ V orig.: the Blueprint for Scotland

své zástupce v meziparlamentních komisích, které značným způsobem ovlivňovaly a formovaly zákony. Nicméně vliv *Welsh Office* byl stejně jako vliv *Scottish Office* omezen konvencemi britské vlády. Jakákoliv odlišná legislativa zvýhodňující Wales by mohla vyústit v nechtěný precedens pro Anglii, takže bylo na požadavky velšských zástupců pohlíženo s velikou rozvahou (Bogdanor, 2001: 160-161).

2.10 Na cestě k referendu

V 50. letech labouristé i konzervativci devoluci vesměs odmítali. Měli pro to ekonomické i politické důvody. Zprv, na konci 50. let panovala ve Skotsku velká nezaměstnanost, těžký průmysl zde zažil větší propad než ve zbylých regionech Anglie. Nikdo tak nechtěl vidět Skotsko napospas sobě samotnému, spíše se spoléhalo, že centrum ekonomické dopady zmírní. Další důvod byl politický – SNP ani Plaid Cymru zatím neslavily žádné závratné volební úspěchy, nebyly hrozbou (Kasáková, 2005: 96).

O dvě desetiletí později se ale situace změnila. Nacionální strany získávaly na významu, v roce 1974 už volilo SNP jedenáct procent Skotů a sedm jedenáct parlamentních míst. Labouristé tak museli oprášit svou starou agendu o *Home Rule* pro Skotsko a Wales (Keating, 1998: 223). Vládnoucí konzervativci tak udělali už v roce 1968 s Deklarací z Perthu. Další faktor, který hrál velikou roli ve znovuoobjevení *Home Rule*, byl nález ropných ložisek v Severním moři. SNP rázem uvedla volební kampaň „*It is Scotland's Oil!*“ a využila nových ekonomických aktiv k odůvodnění skotské nezávislosti. Labouristé po nález skotské ropy museli zavrhnout svůj proti-nacionalistický argument o chudém Skotsku, jež nemohlo přežít osamoceno a přizpůsobit se novým podmínkám. V rámci předvolební kampaně tak labouristé vydali zvláštní manifest. V němž se zavazovali k vytvoření voleného skotského a velšského parlamentu (Kasáková, 2005: 99-101).

Díky parlamentním volbám roku 1974 se tak devoluce vrátila na program dne. Labouristé zvítězili a vytvořili menšinovou vládu vedenou ministerským

předsedou Haroldem Wilsonem, který zoufale potřeboval hlasy nacionalistů držících 14 křesel a také liberálů, kteří byli devoluci velice nakloněni. V následujícím roce byl vládou vydán *White Paper*¹⁶ pod názvem *Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales*, v němž byla devoluční agenda přesněji definována a popsána, nicméně zde byla také zdůrazněna nedělitelnost Velké Británie. Vláda se mimojiné shodla, že ačkoliv byly Walesu a Skotsku nabídnuty odlišné typy devoluce, měl by je zahrnovat jeden zákon. Takový zákon¹⁷ byl předložen parlamentu roku 1976, prošel druhý čtením a následně byl zavržen (Bogdanor, 2001: 179-180).

Důvod, proč byl Walesu nabídnut jiný typ orgánu než Skotsku, je vcelku prostý. Jelikož byla Labouristická strana ve Walesu dominantní po tak dlouhou dobu, dějiny velšské devoluce jsou vlastně dějiny interních debat mezi labouristy. Oproti Skotsku, kde labouristé přikyvovali pro radikálnější devoluci velice neradi a pozvolna, ve Walesu již v 60. letech sami navrhovali velšské shromáždění, které by vyřešilo i plánovanou reformu místní vlády. Tento navrhovaný orgán byl spíše vyšší instancí lokální vlády, která nepřebírala žádnou funkci z centra. S tímto velice umírněným plánem dokonce souhlasili i konzervativci a velšská veřejnost, takže nebyl důvod proč osvědčený model později neupravit a nepoužít (Bogdanor, 2001: 162-163).

Po porážce v roce 1976 se labouristická vláda pokoušela znovu protlačit devoluční zákon a to za podpory konzervativců. Ti byli ochotni s vládou jednat, ale za podmínky, že zohlední jejich návrhy na lepší vládu ve Spojeném království a to především Skotsko a Wales v rámci federalismu. Vláda však byla ochotna diskutovat pouze o vlastních návrzích a proto z paktu s konzervativci sešlo. Další byli na pořadí liberálové. Ti devoluci podporovali už léta, měli však také vlastní podmínky; žádali proporční zastoupení a pro obě shromáždění chtěli zvyšování pravomocí dle celkových výnosů. Ačkoliv ani jednomu z požadavků nebylo vyhověno, liberálové nakonec s britskou vládou pakt uzavřeli v roce 1977 – buď

¹⁶ Britský termín pro plán či zprávu seznamující čtenáře s budoucí politickou agendou, slouží také jako uvedení do dané problematiky

¹⁷ V orig.: Scotland and Wales Act

to, nebo by nebyla devoluce vůbec a to se jim líbilo ještě méně. Rozdíl oproti předchozímu pokusu o přijetí devoluce byl vesměs legislativní. Poprvé byl navrhován jeden zákon společně pro Skotsko i Wales, tentokrát ale Skotsko a Wales měli každý vlastní zákon. Dále bylo, především labouristickými poslanci, prosazeno, aby se konalo o zákonech veřejné referendum, pokud by byly návrhy přijaty. Tím se tak poslanci nespokojení s devolučními návrhy myli ruce a zbavovali se odpovědnosti za hlasování. Následně byl k návrhům přidán ještě Cunninghamův dodatek, který určoval podmínky referenda: pro návrh se muselo vyslovit více jak čtyřicet procent celkového skotského a velšského elektorátu, jinak bude zákon odvolán. Skotský a Velšský zákon nakonec prošly druhým čtením a záleželo tedy jen na referendu, jestli vejde v platnost (Bogdanor, 2001: 180-187).

Zde je důležité zmínit ještě tzv. *West Lothian Question*, otázku, která byla formulována labouristickým poslancem Timothyem Dalyellem v roce 1977. Dalyell se při devolučních jednáních ptal, zdali mají skotští poslanci ve Westminsteru právo hlasovat o vnitřních záležitostech Anglie, když Angličané očividně nebudou moci hlasovat o skotských v navrhovaném Skotském parlamentu (Říchová, 2005: 9).

2.11 Referendum 1979

První březen roku 1979 se stal dnem, kdy se skotští a velšští voliči mohli svým hlasem zasloužit o jednu z největších legislativních a institucionálních změn v historii moderní Británie. Výsledek referenda byl však pro příznivce navrhovaných devolučních zákonů velkým zklamáním. Skotsko i Wales se v referendu vyslovily proti devoluci. Ve Skotsku to však tak jednoznačné nebylo. Celkově se pro vytvoření Skotského parlamentu vyslovilo 51,6 % voličů, nicméně díky Cunninghamově dodatku bylo v konečné fázi toto hlasování interpretováno jako nesouhlasné. Skotských 51,6 % souhlasných hlasů totiž tvořilo pouhých 32,85 % celkového elektorátu, což nestačilo k překročení

potřebné hranice 40 % (Říchová, 1998: 60). Ve Walesu voliči řekli jasné ne - proti zákonu o Walesu jich hlasovalo 79,8 % (Bogdanor, 2001: 190).

Neúspěch referenda byl zapříčiněn více faktory. Už z výsledků je patrné, že na rozdíl od Walesu byla ve Skotsku podpora pro devoluci mnohem větší a šance pro její implementování byly velké. Hlavní příčinou neúspěchu byl paradoxně přístup hlavních strůjců obou devolučních zákonů – Labouristické strany. Devoluce totiž narážela na zcela opačný centralizovaný systém, který se labouristé snažili prosadit už od konce druhé světové války. Stát blahobytu, znárodňování průmyslu, důraz na rovnost všech občanů, to vše si odporovalo s devolučními myšlenkami a vytvářelo tak v řadách labouristů ideologické pře a pochyby (Hopkin, 2009: 7). Jejich nejednotný přístup se projevil i v kampani. Labouristé odmítli spojit své síly s ostatními příznivci vytvoření skotského parlamentu a vedli kampaň samostatně. To samé učinila i SNP. J. Mitchell tvrdí, že to byla právě snaha zviditelnit se v kampani po stranické linii a neschopnost jednotlivých příznivců táhnout za jeden provaz, co srazilo vaz skotské devoluci. Navíc příznivci skotského parlamentu měli o devoluci odlišné představy. Zatímco labouristé Skotský parlament vnímali jako konečnou fázi, pro SNP to byl naopak jen odrazový můstek, nutné zlo, na cestě k plné nezávislosti země (Říchová, 1998: 61). K nezdaru se výraznou měrou přičinili i labourističtí rebelové Cunningham a Dallyel, autoři Cunninghamova dodatku a *West Lothian Question*, což jen podtrhovalo názorovou vnitrostranickou nejednotnost (Kasáková, 2005: 108).

Na druhé straně stáli odpůrci devolučních zákonů včele s Konzervativní stranou. Ta devoluci nezavrhovala, stavila se však proti labouristickému návrhu. Byli podporováni především obchodníky, obchodními organizacemi a dalšími institucemi, které nesouhlasily s vládní politikou. Konzervativci, jmenovitě Lord Holme a později i Margaret Thatcherová, se nechali slyšet, že nejsou odpůrci devoluce, avšak věří, že by konzervativní strana nabídla lepší řešení. Voličům bylo opakováno, že vyslovením NE v referendu neznamená zpronevěru principu devoluce či pohřbení její otázky (Kasáková, 2005: 107). Konzervativci dokázali

koordinovat svůj společný postup, měli jasný cíl a v neposlední řadě i lepší finanční zabezpečení pro vedení kampaně *Scotland Says No* (Říchová, 1998: 61).

Ve Walesu byla situace obdobná, kvůli své silné labouristické základně však názorová roztržičnost měla fatálnější důsledky. Odpůrci shromáždění varovali před diktaturou labouristů či diktaturou velšsky mluvících nacionalů, a dokonce i tvůrci devolučního zákona vyjádřili značné pochybnosti o jeho kvalitě (Bogdanor, 2001: 192).

Neúspěch referenda nakonec podrazil labouristům nohy. Konzervativci ještě toho měsíce vyslovili nedůvěru labouristické vládě a na jejich stranu se postavil i SNP a liberálové, Plaid Cymru zůstala na straně labouristů. Byla to tedy devoluce, nikoliv ekonomické a sociální bouře doznívající *Winter of Discontent*, co zapříčinilo pád labouristické vlády. V květnu 1979 byla zvolena nová konzervativní vláda, která ihned oba devoluční zákony odvolala a upozadila tak myšlenku devoluce na dalších osmnáct let (Bogdanor, 2001: 191).

2.12 Skotské ústavodárné shromáždění

Ačkoliv se devoluce během vlády Konzervativní strany stala okrajovou záležitostí, touha po vlastním parlamentu ve Skotsku přetrvávala a to napříč politickým spektrem (McFadden – Lazarowicz, 2010: 3). Vzrůstající nacionalistické tendence a nové volání po devoluci byly na konci osmdesátých let zapříčiněny především ekonomickou politikou konzervativní vlády. Když Margaret Thatcherová a její kabinet zavedly ve Skotsku daň z hlavy¹⁸, utrpěla tím skotská podpora Konzervativní strany a naopak se zvýšily preference SNP a Plaid Cymru. Ve volbách roku 1987 obhájili konzervativci pouze deset mandátů za Skotsko, a tudíž došlo k nepříjemné situaci, že Skotsku vládla strana, která tam ale neměla podporu (Kasáková, 2005:109). Silně centralizovaný přístup Thatcherové a její kategorický nesouhlas s nacionalistickými nároky tak

¹⁸ V orig.: Poll tax, nejdříve byla zavedena ve Skotsku, až o rok později i v Anglii a Walesu (Kasáková, 2005: 109)

způsobovaly rostoucí sympatie k devoluční politice mezi jejími oponenty, především labouristy a liberálními demokraty (Hopkin, 2009: 8).

Obhájci devoluce se roku 1980 spojili v kampani a vytvořili ústavní výbor kladoucí si za cíl vytvoření skotského shromáždění, které by navrhlo plán pro skotskou samosprávu (McFadden – Lazarowicz, 2010: 3). Jejich snaha přinesla své plody v roce 1989, kdy vzniklo tzv. Skotské ústavodárné shromáždění¹⁹ za účasti velkého počtu politických stran majících své zastoupení ve skotských regionech. Mezi účastníky prvního zasedání byli labouristé, liberálové, Demokratická levice i Strana Zelených. Ačkoliv se SNP zúčastnila prvního zasedání, odmítla se v SCC dále angažovat z obavy, že se stane prostředkem Labouristické strany k prosazování vlastní politiky (Říchová, 1998: 63-64). SCC publikovalo v roce 1995 detailní plán pro Skotský parlament²⁰, kde byl detailně vypracován model Skotského parlamentu i s jeho pravomocemi. SNP nejdříve vedlo svou vlastní kampaň na podporu skotské nezávislosti, kvůli finančním obtížím a nezájmu však kampaň nakonec ztroskotala a SNP se připojila k propagátorům devoluce. Věřila, že jakmile budou Skoti mít vlastní parlament, nezastaví se u toho, budou chtít víc a povede to až k jejich vytoužené samostatnosti (Rivera, 1998: 3). Naprosto klíčová byla přítomnost labouristů v SCC, jak píše T.M. Devin: „...činnost shromáždění byla stále důležitá, protože přivedení labouristů, dominantní strany ve Skotsku, do srdce hnutí za *Home Rule* učinilo politicky nepřijatelné pro jakoukoliv budoucí labouristickou vládu odmítnout Skotům parlament“ (Kasáková, 2005: 112).

SCC však nebylo jediným organizátorem parlamentních akcí. Po roce 1992 vzniklo mnoho nových organizací a sdružení, jež si rovněž kladly za cíl vytvoření autonomního parlamentu. Například byl založen *Scottish Civil Assembly* či *Scottish Education and Action for Development*, pořádající konference, přednášky a setkání zdůrazňující potřebu větší participace občanů na vládě. Pozitivně působil i fakt, že se žádná z těchto akcí nekonala pod dohledem

¹⁹ V orig.: Scottish Constitutional Assembly, dále bude používána zkratka SCC

²⁰ Scotland's Parliament, Scotland's Right

nebo záštitou některé z politických stran (Říchová, 1998: 65). Ve Walesu byla devoluční agenda obnovena až koncem 80. let labouristy a řešila se pouze uvnitř strany, protože labouristé nehledali podporu u jiných politických aktérů (Bogdanor, 2001: 196).

Důležitým krokem o oživení devolučních snah bylo také vystoupení George Robertsona, stínového sekretáře pro skotské záležitosti. Ten v únoru 1996 veřejně prohlásil, že labouristé nemají žádné námitky proti budoucímu Skotskému parlamentu, což o pár měsíců později ještě umocnil tvrzením, že se přiklání k tomu, aby bylo o jeho existenci konáno další referendum, pokud Labouristická strana vyhraje volby (Říchová, 1998: 65-66).

Velkým pozitivem se ukázal být i nový lídr labouristů Anthony Blair. Jeho modernizační strategie a trvání na přísné stranické disciplíně donutilo labouristy táhnout za jeden provaz, což se v otázce úspěchu devoluce ukázalo jako klíčové. Blair byl velkým zastáncem regionálních parlamentů, sliboval voličům „ústavní revoluci“ a svému slibu nakonec dostal (Ramsden, 2006: 89).

2.13 Referendum 1997

Vítězství labouristů v květnových volbách roku 1997 vyzdvihlo devoluční snahy na první příčky politického zájmu. Nová vláda dala okamžitě najevo, že devoluce Skotska a Walesu je na pořadu dne a již v červenci vydala *White Paper*, v němž bylo definováno Velšské národní shromáždění i Skotský parlament a byly vyjmenovány jejich pravomoci a taxace (Rivera, 1998: 4).

Referendum vyhlásila vláda na září téhož roku, avšak oproti roku 1979 bylo v případě Skotska rozděleno na dvě otázky: vytvoření Skotského parlamentu a práva na regulaci a nastavování daní. Tím chtěli labouristé nespojovat vyhlášení referenda s problematikou budoucích práv a oddělením obou otázek tak neoslabovat křehké vazby mezi stoupenci referenda. Základní model skotského parlamentu odpovídal verzi, kterou předložilo před lety SCC a zahrnoval navíc dodatky jiných skupin a organizací. Vláda také přijala volební systém navrhovaný SCC, tzv. smíšený volební systém, kdy z celkových 129

členů parlamentu bude 73 poslanců voleno dle stávajícího modelu většinového a zbylých 56 dle proporčního modelu. To mělo zajistit, aby žádná strana neměla v novém parlamentu převahu (Říchová, 1998: 66 – 67).

Dalším rozdílem oproti roku 1979 byl samotný přístup, jež stoupenci devoluce zvolili. Politické strany dokázaly překonat vzájemné spory a uspořádat jednotnou kampaň ve prospěch přijetí referenda, na níž se podílely i nevládní organizace. Sice jednotlivé strany vedly i vlastní kampaň, rozdíly byly však minimální a žádné velké názorové fluktuace jako roku 1979 se nekonaly. Labouristická strana byla mnohem silnější a jednotnější než v roce 1979, také navrhované devoluční zákony byly propracovanější a ukotvovaly pozici nových volených orgánů mnohem pevněji. Ve prospěch kampaně hrála i dlouholetá spolupráce mezi stoupenci devoluce a skotskou veřejností, kdy se Skotové mohli o některých návrzích dozvědět již dříve. Opozice, jmenovitě Konzervativní strana, se zaměřila na pravomoc měnit daně a nebyla schopná svoji kampaň efektivně koordinovat a najít účinné argumenty proti devoluci (Kasáková, 2005: 118-119).

Dne 11. září bylo rozhodnuto. Principu Skotského parlamentu dalo souhlasný hlas 74,3 % voličů, zatímco s pravomocí upravovat daně souhlasilo 63,5 %. Stoupenci devoluce slavili vítězství. Ve Walesu bylo vítězství opět velice těsné a návrh prošel s 50,3 % (Keating, 1998: 226). Teprve až po vítězném referendu labouristická vláda předložila devoluční legislativu parlamentu, ve snaze podložit svůj návrh pádným argumentem (Kasáková, 2005: 118). A to se jí vyplatilo – v listopadu 1998 oba navrhované devoluční zákony Skotska a Walesu prošly parlamentem a získaly královský souhlas. První volby do Skotského parlamentu a Velšského národního shromáždění byly naplánovány na 6. května 1999 (Rivera: 1998:4).

3 Skotský parlament

Tato kapitola se věnuje samotnému výsledku skotských devolučních snah – Skotskému parlamentu²¹. Jsou zde vyjmenovány jeho pravomoci, popsána struktura a složení parlamentu a jeho fungování, legislativní proces a financování.

3.1 Pravomoci

Vytvoření Skotského parlamentu můžeme nazvat legislativní devolucí, kdy se stát dobrovolně vzdává některých svých zákonodárných pravomocí. To ale neznamená, že je SP nezávislým orgánem. Není, neboť nemůže vytvářet zákony v oblasti, ve které se mu zlíbí. *Scotland Act* z roku 1998 a 2012 sice specificky nejmenuje v jakých oblastech má SP zákonodárné pravomoci, nicméně vyhrazuje Westminsteru oblasti, v nichž SP zákony dělat nesmí (McFadden – Lazarowicz, 2010: 7-11).

Centrem rezervované oblasti	Devolvované výjimky ²²
Ústava	
Obrana	Civilní obrana, lov na moři
Zahraniční politika	Politika v rámci EU
Zaměstnanost	Platy v zemědělství
Sociální zabezpečení	Sociální služby a programy
Energie	Ochrana živ. prostředí
Doprava	Údržba silnic, bezpečnost
Obchod a průmysl	Charita, potravinové inspekce
Vnitřní záležitosti	
Regulace profesí	Poskytnutí základní zubní péče
Média a kultura	
Různé ²³	Agenda za rovné příležitosti

²¹ Dále bude užívána zkratka SP

²² Výjimky ve jmenovaných oblastech, kterých se Westminster vzdal ve prospěch SP

Skotský parlament tedy nemá pravomoc jakkoliv změnit ústavní systém, nemůže přijímat zákony, které by upravovaly status Koruny, britského parlamentu a soudů. Nesmí si sám určovat své pravomoci a nemá právo se ani spolupodílet na rozhodování o nich – to je stále právo Westminsteru, jenž si tak udržuje stálou kontrolu nad skotskou autonomií. A především SP nesmí měnit status Unie, takže nedisponuje legální pravomocí prohlásit Skotsko za autonomní stát, i kdyby se proto rozhodla většina skotských poslanců. Jinak má ale SP pravomoc vydávat zákony ve všech ostatních záležitostech, jež Westminster nezahrnul do svých pravomocí. Může také vydávat pozměňující návrhy k již přijatým zákonům nebo je dokonce zrušit, ale pouze tehdy, pokud se tyto zákony týkají přenesených pravomocí (Kasáková, 2005: 123).

Aby nedošlo k přijetí zákona, který není v kompetenci SP, zavedl *Scotland Act* hned několik opatření. Předseda Skotského parlamentu se vždy musí ujistit, že navrhovaná legislativa není mimo legislativní pravomoc SP. Dále musí navrhovaný zákon projít čtyřtýdenní lhůtou, než bude předložen ke královskému souhlasu a uveden v platnost. V této čtyřtýdenní lhůtě mohou skotští právní úředníci předložit zákon, nebo jeho část, *Privy Council*, aby rozhodla, zda je návrh v mezích uložených kompetencí SP. Pokud není, je zákon předložen ke královskému souhlasu, v opačném případě je poslán zpět do SP. Jakmile je zákonu dán královský souhlas, může být posléze soudně přezkoumán²⁶, přičemž zákony SP mohou přezkoumávat i běžné soudy. Největší právní autoritu pro interpretaci skotských zákonů má ale právní výbor *Privy Council*, který v tomto případě slouží jako ústavní soud (Bogdanor, 2001: 205-208). Čtvrtým a posledním opatřením je právo státního sekretáře zabránit předsedovi SP k postoupení zákonu ke královskému souhlasu. Státní sekretář tak může učinit, pokud se domnívá, že zákon je inkompatibilní s mezinárodními závazky či se

²³ Patří sem: soudní odměňování, kontrola munice, přehled munice, vnější prostor, čas

²⁴ Scotland Act 1998. *Schedule 5* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/5>, 15. 3. 2013).

²⁵ Scotland Act 1998. *Section 29* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/29>, 15. 3. 2013).

²⁶ Tzv.: post-assent judicial review

zájmy národní bezpečnosti a obrany, nebo navrhovaný zákon upravuje oblast své jurisdikce takovým způsobem, že narušuje integritu oblasti rezervované Westminsterem²⁷.

3.2 Volby a složení Skotského parlamentu

3.2.1 Volební systém

Scotland Act 1998 vytvořil SP se 129 členy volených na čtyřleté funkční období formou smíšeného volebního systému²⁸. Kombinuje tak většinový systém, kdy je 73 poslanců voleno většinovým systémem v jednomandátových volebních obvodech totožných s celobritskými volbami²⁹, a proporční systém, kdy je zbylých 56 poslanců voleno na základě uzavřených stranických kandidátek v osmi volebních obvodech. Proto jsou poslanci volení většinovým systémem nazýváni *constituency members* a poslanci volení proporčně jsou *regional members*. Jejich právní status je však stejný a není mezi nimi žádných jiných podstatných rozdílů (McFadden – Lazarowicz, 2010: 25-26). Uchazeči mohou kandidovat současně jak v obvodech s většinovou volbou, tak na základě stranické kandidátky, platí ale podmínka, že obě kandidatury musí být ve stejném regionu³⁰.

Oproti britskému systému jsou data konání voleb do SP pevně stanovena, ačkoliv se mohou konat i dříve než uběhne čtyřleté funkční období. V tom případě mluvíme o mimořádných volbách a jsou podmíněny vyslovením dvou třetin poslanců pro vypsání nových voleb nebo jejich neochotou se shodnout na nominaci prvního ministra. Také může dojít k doplňovacím volbám a to tehdy, pokud křeslo vyprázdní *constituency member*. Jestliže křeslo vyprázdní *regional member*, nastupuje na jeho místo další uchazeč na stranické kandidátce a zastává funkci až do řádných voleb (Kasáková, 2005: 127).

²⁷ Scotland Act 1998. *Section 35* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/35>, 15. 3. 2013).

²⁸ Scotland Act 1998. *Section 1* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/1>, 15. 3. 2013).

²⁹ Výjimku tvoří volební obvod Orkney a Shetland Islands, který je ve volbách do SP rozdělen na dva (McFadden – Lazarowicz, 2010: 25).

³⁰ Scotland Act 1998. *Section 5* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/5>, 15. 3. 2013).

Ačkoliv je volební právo do SP založeno na britském volebním právu, existuje několik značných rozdílů. Především je to jeho rozšíření na ty, kteří jsou oprávněni volit ve volbách do místní správy. Volit do SP tak můžou i členové Sněmovny lordů a občané členských států Evropské unie, kteří ve Skotsku žijí (McFadden – Lazarowicz, 2010: 34-35).

3.2.2 West Lothian Question

Nadhodnocený počet 129 poslanců v SP se stal velice horkým tématem již v roce 1998, kdy se uvažovalo o drastickém snížení počtu *regional a constituency members*, nicméně byl v zájmu stability původní návrh zachován. Znovu však vyvstala otázka Timothyho Dalyella z roku 1977, zdali je správné, aby skotští a velšští poslanci ovlivňovali vnitřní záležitosti v Anglii, když angličtí poslanci ve Westminsteru nemohou být zastupováni v regionálních parlamentech. Tato otázka zapříčinila vyostřené debaty o implikacích skotské a velšské devoluce a ústavní připravenosti Anglie (McFadden – Lazarowicz, 2010: 27-28). *West Lothian Question* vlastně poukazuje na ústavní a politickou nerovnováhu v asymetrické povaze britské devoluce a ptá se, jak by mělo být Skotsko zastupováno v Dolní sněmovně Westminsteru. Na tuto otázku se zdá být pouze jediná logická, leč nereálná, odpověď: Velká Británie aplikuje devoluci ve všech regionech, čímž se stane de facto federálním státem. O legislativní federalismus však v Anglii není zájem. Navíc, regionální anglický parlament by spíše svými pravomocemi připomínal Velšské národní shromáždění, než Skotský parlament. Jedním z možných návrhů, jak tento problém a asymetrii alespoň minimalizovat, byl návrh *English Grand Committee*, který by byl složen výhradně z anglických poslanců a zabýval by se výhradně anglickou legislativou. Dalším návrhem bylo úplné zrušení skotské reprezentace ve Westminsteru, což by ale bylo velice nespravedlivé, s přihlédnutím k tomu, že Westminster by si ponechal právo měnit skotské daně. Dalšími návrhy je buďto omezení pravomocí SP nebo snížení počtu skotských poslanců ve Westminsteru (Bogdanor, 2001: 231-233). Ačkoliv omezení pravomocí by bylo dosti kontraproduktivní vzhledem k samotnému devolučnímu procesu, ke snížení počtu skotských poslanců se labouristická vláda

zavázala už v roce 1997 při prosazování devoluční legislativy. K naplnění těchto slibů došlo až v roce 2005, kdy byl snížen počet skotských poslanců ve Westminsteru ze 79 na 59 (Říchová, 2005: 9). Také Alex Salmond, první ministr SP za SNP, své konečné řešení už předložil – plánuje v roce 2014 referendum o nezávislosti Skotska³¹.

3.2.3 Složení parlamentu po volbách 2011

Poslední volby do SP byly konány ve čtvrtek 5. května 2011. Voleb se zúčastnilo 50,4 % elektorátu, což je o 1,3 % méně než v roce 2007. Klesající popularita Labouristů se naplno projevila nevídaným vítězstvím SNP, jež získala 69 křesel ze 129 a zformovala většinovou vládu. Labouristé byli SNP poraženi jak na *regional* úrovni, tak na *constituency* úrovni a dokonce ani neobhájili svá minulé vítězství v Glasgow, dlouholeté to baště labouristických příznivců. Labouristé tedy získali 37 křesel, Konzervativci 15, Liberální demokraté 5, Strana zelených získala 2 a Mary MacDonald 1 křeslo, přičemž všichni, s výjimkou Strany zelených, zaznamenali propad na úkor SNP³². Volby 2011 se tak staly klíčovým okamžikem v krátké historii SP, neboť umožnily SNP utvořit většinovou vládu a prosazovat svou politiku podpořenou silným mandátem³³³⁴.

Ačkoliv se SNP stala celkovým vítězem, volební systém dostal svému hlavnímu účelu – zajistit proporcionalitu. Rovnováha pohlaví zůstala z většiny zachována, v SP tak zasedá 65 % mužů a 35 % žen. Zastoupení mají i národnostní menšiny a etnika – dva skotsko-asijské poslanci tvoří 1,6 % parlamentu³⁵.

3.3 Fungování Skotského parlamentu

³¹ BBC. *Scottish independence: Referendum date set to be revealed by Alex Salmond* (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-21813545>, 15. 3. 2013).

³² Viz. příloha č. 1

³³ Viz. příloha č. 2

³⁴ Scottish Parliament. *Election 2011*

(http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_11-29.pdf, 15. 3. 2013).

³⁵ Scottish Parliament. *Election 2011*

(http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_11-29.pdf, 15. 3. 2013).

Scotland Act 1998 sice upravuje formu a fungování skotského parlamentu, detailnější propracování principů jeho činnosti ponechává na jednacím řádu parlamentu tzv. *Standing Orders*. Zákon tedy definuje pouze hranice či mantinely, které nesmí skotský parlament svojí činností překročit (Kasáková, 2005: 138).

3.3.1 Hlavní orgány

Skotský parlament má čtyři hlavní administrativní orgány, jež se starají o jeho chod. Jsou jimi: Předseda parlamentu, Parlamentní sekretariát, Společný úřad Skotského parlamentu a *Convener's Group*.

Předseda parlamentu, neboli *Presiding officer*, je alternativou funkce nadstranického speakera v britském parlamentu. Jeho hlavním úkolem je vystupovat jako představitel celého skotského parlamentu (Kasáková, 2005: 139). Dále předsedá zasedání parlamentu, svolává a řídí zasedání parlamentního sekretariátu, svolává a řídí zasedání *Conveners group*, disponuje rozhodujícím hlasem v případě rovného hlasování a také dohlíží na správný výklad a dodržování jednacího řádu³⁶. Dále mu *Scotland Act 1998* ukládá pravomoc přezkoumat jakýkoliv návrh zákona, zdali odpovídá rozsahu kompetencí svěřených SP Westminsterem. Předseda a dva místopředsedové se volí na prvním zasedání parlamentu po všeobecných volbách a platí pravidlo, že nesmějí být ze stejné strany³⁷. Nyní je předsedou Tricia Marwick³⁸.

Parlamentní sekretariát hraje důležitou roli v managementu parlamentních záležitostí. Operuje na základě zvláštních pravidel, která mu ukládá jednacím řád, a ačkoliv je to jeden z parlamentních výborů, vztahují se na něj jiná pravidla. Sekretariát se skládá z předsedy parlamentu a jednoho reprezentanta z každé

³⁶ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 3.1*
(http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

³⁷ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 3.2*
(http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

³⁸ Scottish Parliament. *Presiding officer*
(<http://www.scottish.parliament.uk/abouttheparliament/22008.aspx>, 15. 3. 2013).

strany, která má v parlamentu zastoupení pěti a více poslanců. Strany s méně jak pěti poslanci se mohou spojit a dosadit vlastního reprezentanta (McFadden – Lazarowicz, 2010:58). Hlavní funkcí sekretariátu je příprava programu jednání parlamentu, dále ustanovení, členství a trvání jakéhokoliv parlamentního výboru nebo podvýboru. Také rozhoduje, za co jaký výbor zodpovídá a který výbor je nadřazen ostatním výborům v případě, že problém spadá pod zodpovědnost více než jednoho výboru³⁹.

Hlavní povinností Společného úřadu Skotského parlamentu⁴⁰ je obstarat potřebné finance, zaměstnance a služby. To znamená především personál, co spravuje výbory, parlamentní výzkum, knihovnu a další pomocné instituce. Také je zodpovědný za vydávání oficiálního parlamentního hlášení a publikování parlamentního žurnálu. Úřad se skládá z předsedy parlamentu a dalších čtyř poslanců parlamentu (McFadden – Lazarowicz, 2010:61-62).

Convener's Group má za úkol koordinovat spolupráci mezi výbory, Parlamentním sekretariátem a Společným úřadem Skotského parlamentu. Snaží se o zefektivnění parlamentního procesu a prosazuje zájmy jednotlivých výborů v hlavních parlamentních orgánech. *Convener's Group* je předsedána předsedou parlamentu či místopředsedou a slouží jako fórum, kde se členové výboru vyjadřují ke své agendě a nutným opatřením⁴¹.

3.3.2 Vnitřní rozhodovací mechanismy

Skotský parlament pracuje na dvou úrovních. Prvním je plenární zasedání, kterého se účastní všech 129 poslanců parlamentu. Druhou úrovní jsou meetingy poslanců v jednotlivých výborech, kde je počet členů omezen (Kasáková, 2005: 142).

³⁹ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 5.1* (http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

⁴⁰ V orig.: Scottish Parliamentary Corporate Body

⁴¹ Scottish Parliament. *Convener's Group*

(<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/21516.aspx>, 15. 3. 2013).

Plenární zasedání slouží k debatám a interpelacím navrhované legislativy a účastní se jich všech 129 poslanců skotského parlamentu. Poslanci se schází do plenárního zasedání vždy ve středu odpoledne a ve čtvrtek, přičemž čtvrtky jsou vyčleněny pro interpelace, kdy poslanci mohou během hodiny klást prvními ministři otázky. Posledních 30 minut každého zasedacího dne je pak vyhrazeno hlasování o problematice, jež byla v ten den diskutována (Kasáková, 2005: 142-143).

Výbory hrají v legislativním procesu SP mnohem větší a důležitější roli než plenární zasedání. Zde se projednávají podrobné detaily navrhovaných zákonů, oproti Westminsteru mají výbory nejen legislativní, ale také přezkoumávací funkce. Existují dva typy výborů: *subject committees* a *mandatory committees*. *Subject committees* vznikly po dohodě poslanců SP a věnují se předem definovaným oborům (vzdělání, kultura, sport, zdravotnictví, spravedlnost a domácí záležitosti,...), jejich trvání většinou koresponduje s čtyřletým mandátem parlamentu a jejich rozsah kompetencí a počet není nijak specificky daný. Naopak trvání, kompetence a podoba *mandatory committees* jsou zakotveny ve *Standing Orders* a musí být parlamentem povinně zakládány (McFadden – Lazarowicz, 2010: 51)⁴².

Pravomoci a povinnosti všech výborů jsou následující:

- zabývat se politikou a správou skotské administrativy;
- zabývat se jakýmkoliv legislativním návrhem spadajícím nebo ovlivňujícím kompetentní obor, to zahrnuje i primární a sekundární legislativu Skotského parlamentu či Parlamentu Spojeného Království;
- zabývat se legislativou Evropské unie a mezinárodní legislativou ovlivňující kompetentní obor⁴³;

⁴² Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 6.1*
(http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

⁴³ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 6.2*
(http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

- zabývat se nutností upravovat a reformovat zákony ovlivňující kompetentní obor;
- iniciovat vydávání zákonů;
- zabývat se finančními návrhy a finančním řízením Skotské administrativy.

Výbory SP se skládají z minimálně pěti a maximálně patnácti členů, přičemž jejich počet je schvalován plenárním zasedáním na návrh Parlamentního sekretariátu. *Standing Orders* dále uvádí, že musí být kladen důraz na to, aby zastoupení ve výborech korespondovalo s rozložením politických stran v parlamentu⁴⁴. V čele každého výboru stojí předseda, tzv. *Convener*. Zasedání výboru sice mohou být přítomni i poslanci, kteří nejsou jeho členy, nemají však právo o diskutované problematice hlasovat. Jednou podstatnou výjimkou je *mandatory committee* pro audit, kde je striktně zakázáno členům skotské exekutivy nebo státními tajemníky být členem výboru a členům strany přítomné ve skotské exekutivě je zapovězeno se stát předsedou onoho výboru. V současné době je v SP ustanoveno 16 výborů – 8 *mandatory committees* a 8 *subject committees* (Kasáková, 2005: 146)⁴⁵.

3.3.3 Legislativní proces

Devoluční myšlenky jsou velice dobře patrné na samotném procesu, jímž musí navrhovaný zákon projít, aby dostal královský souhlas. Při formování Skotského parlamentu byl kladen důraz na to, aby nové devolvované těleso bylo přehlednější, modernější, odlišné od westminsterského modelu a především se co nejvíce přiblížilo občanům (Kasáková, 2005: 121). Za prvé, Skotský parlament je jednokomorový, tudíž navrhovaný zákon nemusí procházet i Sněmovnou Lordů, jako je tomu ve Westminsteru. Dále, než se návrh zákona vůbec předloží parlamentu k projednávání, je podroben připomínkovému řízení, kde předseda

⁴⁴ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 6.3* (http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

⁴⁵ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 6.7.2* (http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

parlamentu musí poskytnout psané prohlášení, že zákon je v mezích legislativních kompetencí SP⁴⁶. Návrh musí být také opatřen množstvím doprovodných dokumentů stručně popisujících důvod a cíle zákona a většinou je ještě dán k důkladnému přezkoumání výborům, skupinám a organizacím, kterých se týká. Připomínková řízení jsou konána proto, aby zjednodušila a zefektivnila legislativní proces oproti Westminsteru. Dalším důvodem pro jejich konání je i poskytnutí větší role parlamentním výborům a zvýšení participace veřejnosti. Teprve po připomínkovém řízení je návrh zákona předložen parlamentu (McFadden – Lazarowicz, 2010: 69-74). Dle *Scotland Act 1998* musí navrhovaný zákon projít minimálně třemi základními fázemi schvalování⁴⁷:

- všeobecná debata o zákonu s možností poslanců hlasovat o jeho všeobecných principech;
- jednání poslanců o detailech zákona (s možností hlasování o těchto detailech);
- finální fáze, při níž může být zákon přijat nebo odmítnut.

Pokud tedy člen skotské exekutivy postoupí návrh zákona schvalovacímu procesu, jsou zákon i jeho dodatečná memoranda a prohlášení nejprve přezkoumána vedoucím výborem, tedy výborem, v jehož kompetenci je zákonem postihující obor. Ostatní výbory mohou také podávat vedoucímu výboru hlášení a důkazy o projednávaném návrhu. Po přezkoumání návrhu je vedoucí výbor povinen vypracovat hlášení celému parlamentu. Plenární zasedání poté rozhodne, zdali souhlasí s všeobecnými principy navrhovaného zákona (McFadden – Lazarowicz, 2010: 75-77). Pokud ano, postupuje zákon do druhé fáze, pokud ne, návrh je zamítnut⁴⁸.

⁴⁶ Scotland Act 1998. *Section 31* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/31>, 15. 3. 2013).

⁴⁷ Scotland Act 1998. *Section 36* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/36>, 15. 3. 2013).

⁴⁸ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 9.6* (http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

V druhé fázi je návrh zákona vrácen zpět vedoucímu výboru pro detailnější přezkoumání, kdy výbor prochází zákon sekci za sekci a může přidávat i pozměňující dodatky. Na každé sekci se výbor musí shodnout, přičemž každému poslanci SP je dovoleno se zúčastnit této debaty, leč je mu zapovězeno o rozhodnutí výboru hlasovat (McFadden – Lazarowicz, 2010: 77). Jakmile je proces u konce, vedoucí výbor vypracuje další hlášení pro plenární zasedání, v němž sděluje své závěry a případně hájí přidání pozměňovacích dodatků⁴⁹.

Třetí fáze opět zapojuje celé plenární zasedání a dává všem poslancům možnost zákon přezkoumat a hlasovat o něm v jeho již upravené formě. Každý poslanec přitom může předkládat své dodatky k projednání. Následuje hlasování o finálním znění zákona, k jehož souhlasu je třeba 33 poslanců z celkových 129. Pokud je tato kvóta splněna, stává se návrh zákonem Skotského parlamentu a po legislativních skrutiniích popsanych v první podkapitole je předložen ke královskému souhlasu (McFadden – Lazarowicz, 2010: 77-78)⁵⁰.

Zákony mohou navrhovat i výbory, poslanci a privátní subjekty. Ačkoliv každý z těchto typů má jistá odlišná specifika v legislativním procesu, není v rozsahu ani zájmu této práce se jimi zabývat.

3.4 Financování

Jedna z nejspornějších otázek devoluce byla otázka financování nově vzniklých institucí a orgánů. Nakonec si tuto pravomoci Westminster ponechal, v případě Skotska má však devolvovaný parlament alespoň právo měnit základní sazbu daně z příjmu a přijímat zákony o místních daních⁵¹. To je také jediný nezávislý zdroj příjmu, kterým SP disponuje. Hlavní zdroj příjmů činí blokové granty, jež jsou plně v režii centra (McFadden – Lazarowicz, 2010: 129).

⁴⁹ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 9.7* (http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

⁵⁰ Standing Orders of Scottish Parliament. *Rule 9.8* (http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 15. 3. 2013).

⁵¹ Scotland Act 1998. *Part IV* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/part/IV>, 15. 3. 2013).

3.4.1 Blokové granty

Blokové granty jsou státem garantované jednorázové subvence, jejichž výše se odvíjí od dvou principů. Základ této dotace tvoří částka odpovídající rozpočtu z předešlého roku, přičemž její další navýšení je odvozeno od Barnettova vzorce. Tento vzorec vychází z fixního podílu⁵² změny na výdajích v Anglii, a to v oblastech převedených na SP. Skotsko tak obdrží v libovolném devolvovaném rezortu částku z minulého roku plus poměrný nárůst na výdajích z roku letošního. Všeobecně se tento systém považuje za velice výhodný pro Skotsko, protože mu umožňuje čerpat větší dotace než Anglii či Walesu. Každý rok tak SP dostane určitou sumu peněz a je pouze na něm jak s ní naloží (Kasáková, 2005: 157-158). Jelikož ve Scotland Act 1998 není nikde zakotvena pevná sazba grantu ani metoda přerozdělování, je forma a výše blokového grantu v plné režii Westminsteru, jenž jí může změnit. Co ale Scotland Act podchycuje je půjčování peněz skotské exekutivy. Tato pravomoc je pro skotskou exekutivu i samotný parlament velice limitována a v praxi si ministři mohou půjčit peníze pouze od státního sekretáře na pokrytí dočasných propadů ve Skotském konsolidovaném fondu. Na veškeré ostatní půjčování peněz se vztahuje *Act of UK Parliament* (McFadden – Lazarowicz, 2010: 130)⁵³.

3.4.2 Daň z příjmu

Druhým zdrojem financí jsou daně z příjmu, kdy *Scotland Act 1998* dává SP pravomoc měnit sazbu daně $\pm 3\%$ ⁵⁴. To znamená, že je to sice nezávislý zdroj financí, nicméně podstatně malý. Návrh na změnu sazbu daně může podat jediné člen skotské exekutivy, a pokud jej parlament schválí, je jeho doba trvání pouze jeden rok (McFadden – Lazarowicz, 2010: 132). Přijetí *Scotland Act 2012* však umožnilo Skotsku získat nové daňové pravomoci a do roku 2015 hodlá skotská

⁵² Fixní podíl je založen na podílu obyvatelstva (Kasáková, 2005: 157).

⁵³ Scotland Act 1998. *Part III* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/part/III>, 15. 3. 2013).

⁵⁴ Scotland Act 1998. *Section 73* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/73>, 15. 3. 2013).

vláda nahradit některé britské daně ryze skotskými. Jedná se o daň z transakcí pozemků a budov a daň ze zbavování se odpadu na skládkách⁵⁵.

⁵⁵ Scottish Government. Scottish Government's approach to taxation (<http://www.scotland.gov.uk/News/Speeches/taxation07062012>, 15. 3. 2013).

4 Velšské národní shromáždění

Předposlední kapitola se zaměřuje výhradně na Velšské národní shromáždění jako výsledek devolučního procesu ve Walesu. Stejně jako v případě Skotska jsou zde podrobněji zkoumány jeho pravomoci, volební systém, struktura, fungování, legislativa a financování. Závěr kapitoly je věnován spolupráci mezi Skotským parlamentem a Velšským národním shromážděním.

4.1 Pravomoci

Pokud v rámci Skotského parlamentu mluvíme o devoluci jako o devoluci legislativní, tak Velšské národní shromáždění⁵⁶ je příkladem devolucí exekutivní, kde Walesu byla z centra postoupena řada exekutivních pravomocí včetně práva vytvářet pouze sekundární legislativu - primární legislativa byla až do roku 2011 spravována Westminsterem⁵⁷. Zatímco tak *Scotland Act 1998* představil a zavedl jistou formu kvazi-federalismu v britském politickém systému, *Government of Wales Act 1998* zavedl formu regionalismu (Bogdanor, 2001: 254-255). Dalším rozdílem oproti Skotskému parlamentu jsou i udělené pravomoci. Skotský parlament může vydávat zákony v jakékoliv oblasti, která není vyhrazená Westminsterem, oproti tomu Velšské národní shromáždění má zákonodárné pravomoci pouze v oblastech určené Westminsterem. Mimo určené oblasti tak VNS zákony vytvářet nesmí. Devolvované oblasti jsou následující⁵⁸:

- zemědělství, lesnictví, rybářství a potravinářství;
- starověké památky a historické budovy;
- kultura (obsahuje i muzea, galerie a knihovny);
- ekonomický rozvoj;
- vzdělání a školení;
- životní prostředí;
- zdraví a zdravotní služby;

⁵⁶ Dále bude používána zkratka VNS

⁵⁷ *Government of Wales Act 2006* již omezenou primární legislativu umožňoval, avšak bylo k ní zapotřebí souhlasu Westminsteru

⁵⁸ *Government of Wales Act 1998. Schedule 2*

(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/schedule/2/enacted>, 19. 3. 2013).

- dálnice;
- bydlení;
- průmysl;
- lokální vláda;
- sociální služby;
- sport a rekreace;
- turizmus;
- město a územní plánování;
- přeprava;
- voda a ochrana proti povodním;
- velština.

Stejně jako Skotský parlament nemůže ani VNS vydávat zákony, které by měnily jeho pravomoci, a nesmí se ani podílet na tvorbě takovéto legislativy. Shodný je i postup, jakým se u skotské a velšské legislativy kontroluje, zdali spadá do příslušných devolvovaných oblastí a nepřekračuje své pravomoci. Předseda Shromáždění se musí vždy před schvalováním zákona ujistit, že návrh nepřesahuje legislativní rámec VNS⁵⁹. Pokud návrh zákona projde Shromážděním, je Clerkem předložen ke královskému souhlasu, kde opět platí, že zákon může být přezkoumán Vrchním soudem, který v těchto záležitostech zastává funkci ústavního soudu⁶⁰ (Bogdanor, 2001: 210). V neposlední řadě může státní sekretář zabránit Clerkovi v podání zákona ke královskému souhlasu, pokud se domnívá, že zákon ovlivňuje anglické právo a je nekompatibilní s mezinárodními závazky a národní bezpečností⁶¹.

4.2 Volby a složení Shromáždění

⁵⁹ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 26* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁶⁰ Government of Wales Act 2006. *Section 115* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/115>, 19. 3. 2013).

⁶¹ Government of Wales Act 2006. *Section 114* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/115>, 19. 3. 2013).

Government of Wales Act 1998 zavádí stejný smíšený volební systém, jaký se používá pro volbu do skotského protějšku. Z 60 volených poslanců na čtyřleté funkční období je tedy 40 voleno jako *constituency members*, zde je použit většinový systém, a zbylých 20 poslanců je voleno proporčně jako *regional members*. Většinovým systémem se volí ve 40 jednomandátových obvodech, zatímco pro proporční systém bylo ustanoveno pět velkých volebních regionů. Velikost VNS není v zákoně nijak ustanovena, místo toho je použita jednoduchá formule: 1 mandát za jeden ze 40 volebních obvodů a 4 mandáty za jeden z 5 regionů (Jones – Balsom, 2000: 234)⁶²⁶³. V revidované verzi *Government of Wales Act* z roku 2006 navíc přibylo zásadní pravidlo, že *constituency member* nesmí kandidovat i jako *regional member*⁶⁴. Tím se výrazně změnila strategie nasazování volebních kandidátů, protože již nebylo možné, aby kandidáti, co prohráli ve většinové volbě, byli přesto zvoleni díky vysoké pozici na kandidátní listině strany v regionální volbě (Johnson, 2007).

Rovnováha *constituency members* a *regional members* je ve Skotském parlamentu v procentuálním poměru 56:44 a ve Velšském národním shromáždění je v poměru 66:34, což znamená, že ve VNS mají převahu *constituency members* a je tedy méně proporční. To má za důsledek, že je tu mnohem větší pravděpodobnost většinové vlády než ve Skotsku a to navzdory smíšenému volebnímu systému (Jefferey – Wincott, 2006: 7).

Poslední volby do VNS se konaly 5. května 2011 a voleb se zúčastnilo 41 % celkového elektorátu, což je o 2 % méně než roku 2007. Volby nebyly žádným velkým překvapením, protože labouristé si ve Walesu udržují mnohaletou dominanci. Labouristická strana tak dohromady získala 30 křesel, Konzervativci 14 křesel, Plaid Cymru 11 křesel a Liberální demokraté 5 křesel. Labouristická strana zaznamenala nárůst o 5 křesel, zatímco Plaid Cymru si od posledních

⁶² Government of Wales Act 2006. *The Assembly* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/part/1/crossheading/the-assembly>, 19. 3. 2013).

⁶³ Government of Wales Act 2006. *General elections* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/part/1/crossheading/general-elections>, 19. 3. 2013).

⁶⁴ Government of Wales Act 2006. *Section 7* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/7>, 19. 3. 2013).

voleb o 5 křesel pohoršila⁶⁵. Úspěch zaznamenali i Konzervativci, kteří si přilepšili o tři křesla a stali se poprvé hlavní opoziční stranou vítězným labouristům⁶⁶. Mezi 60 zvolenými poslanci je 24 žen a 36 mužů, národnostní menšiny a etnika jsou zastoupeny 2 poslanci⁶⁷.

4.3 Fungování Shromáždění

Stejně jako v případě Skotského parlamentu je i Shromáždění obecněji definováno v *Government of Wales Act*, jeho fungování a struktura jsou však detailněji vypracovány až v jednacím řádu shromáždění, tzv. *Standing Orders*.

4.3.1 Hlavní orgány

VNS má tři administrativní orgány, jež se starají o jeho chod. Jsou jimi: Předseda Shromáždění, Komise shromáždění a Clerk.

Předseda shromáždění, neboli *Presiding Officer*, je reprezentantem VNS a jedná v jeho jméno při spolupráci s jinými orgány uvnitř či vně Spojeného království. Mimo jiné také předsedá plenárnímu zasedání, dohlíží na interpretaci a aplikaci jednacího řádu a přezkoumává návrhy zákonů, zdali nepřesahují legislativní kompetence VNS. Předseda a jeho zástupci mohou volit v plenárním zasedání pouze v případě, že hlasování je nerozhodné a je třeba rozhodujícího hlasu. Také je členem Komise shromáždění, kterému předsedá a dohlíží na komunikaci a profesní vývoj poslanců a zaměstnanců VNS. Předseda a jeho zástupce jsou voleni na prvním jednání plenárního zasedání po všeobecných volbách a opět platí pravidlo, že předseda a zástupce nesmí být ze stejné strany. Současným předsedou je Rosemary Butler⁶⁸.

⁶⁵ Viz. příloha č. 3

⁶⁶ Viz. příloha č. 4

⁶⁷ National Assembly of Wales. *Elections 2011* (<http://www.assemblywales.org/11-023.pdf>, 19. 3. 2013).

⁶⁸ Government of Wales Act 2006. *Presiding Officer and administration* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/part/1/crossheading/presiding-officer-and-administration>, 19. 3. 2013).

Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 6*

(http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

National Assembly for Wales. *The Presiding Officer* (http://www.assemblywales.org/abthome/about_us-commission_assembly_administration/abt-presiding-officer.htm, 19. 3. 2013).

Komise shromáždění, neboli *Assembly Commission*, je velšskou variací na Společný úřad skotského parlamentu. Stejně jako je tomu u skotského protějšku, hlavním úkolem komise je obstarat prostředky, zaměstnance a služby nezbytné ke správnému chodu VNS. Skládá se z předsedy shromáždění a 4 dalších poslanců⁶⁹. Opět platí pravidlo, že každý ze 4 členů komise musí pocházet z jiné strany zastoupené ve VNS. Komise se volí po každých všeobecných volbách a je odděleným tělesem od zbytku shromáždění, takže má vlastní pravidla a pokyny definované jednacím řádem⁷⁰⁷¹⁷².

Clerk, neboli *Chief Executive and Clerk of the Assembly*, je výkonným ředitelem Komise shromáždění a je zodpovědný členům komise za kvalitu a efektivitu služeb poskytovaných zaměstnanci VNS. Také je pověřen vedením komisního účetnictví, kde dohlíží, aby bylo s veřejnými financemi nakládáno dle regulí a transparentně⁷³. Dále má na starost postoupení schválených zákonů ke královskému souhlasu, což ve Skotském parlamentu zajišťuje jeho předseda. Clerk je do funkce zvolen Komisí shromáždění a v současné době je jím Claire Clancy⁷⁴⁷⁵.

4.3.2 Vnitřní rozhodovací mechanismy

Mezi vnitřní rozhodovací mechanismy patří plenární zasedání a jednotlivé výbory. Opět zde můžeme pozorovat zjednodušení oproti dvoukomorovému

National Assembly for Wales. *The Commissioners and their roles* (http://www.assemblywales.org/abthome/about_us-commission_assembly_administration/abt-commission-membership.htm, 19. 03. 2013).

⁶⁹ Podrobnosti o jejich rezortech lze vyhledat zde: http://www.assemblywales.org/abthome/about_us-commission_assembly_administration/abt-commission-membership.htm

⁷⁰ National Assembly for Wales. *Assembly Commission Questions* (http://www.assemblywales.org/assembly_commission_questions.pdf, 19. 3. 2013).

⁷¹ Government of Wales Act 2006. *Assembly Commission* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/27>, 19. 3. 2013).

⁷² Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 7* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁷³ National Assembly for Wales. *Assembly Commission Questions* (http://www.assemblywales.org/assembly_commission_questions.pdf, 19. 3. 2013).

⁷⁴ Government of Wales Act 2006. *Royal Assent* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/115>, 19. 3. 2013).

⁷⁵ National Assembly for Wales. *Chief Executive and Clerk of the Assembly* (http://www.assemblywales.org/abthome/about_us-commission_assembly_administration/abt-commission/abt-commission-chief-exec.htm, 19. 3. 2013).

Westminsteru, což je specifickou vlastností devolučního procesu – zjednodušení legislativního procesu a transparentnost. Proto je také kladen důraz na to, aby jednání plenárního řízení i výborů bylo veřejnosti přístupné a jejich agenda a strategie dobře dohledatelné. Na oficiálních stránkách VNS lze i dohledat jaké zákony se právě schvalují a v jakém stádiu rozhodování jsou⁷⁶.

Plenární zasedání slouží k hlasování, interpelacím a debatám o navrhované legislativě. Má 60 členů, schází se každý úterý a čtvrtek a má obdobný jednací plán jako Skotský parlament. V plenárním zasedání jsou zpořádání i členové velšské exekutivy, přičemž jeho členové mohou velšské exekutivě vyslovit nedůvěru. Velšská exekutiva je tedy přímo zodpovědná plenárnímu zasedání⁷⁷⁷⁸.

Stejně jako v případě Skotského parlamentu, hrají výbory v legislativě VNS klíčovou roli. Zde se přezkoumávají navrhované zákony a kontroluje agenda velšské exekutivy. Na rozdíl od skotských parlamentních výborů nepřikazuje *Government of Wales Act* vytváření specifických typů výborů, pouze se odvolává na jednací řád Shromáždění a ukládá povinnost vytvořit auditní výbor⁷⁹⁸⁰. Jednací řád Shromáždění navíc ukládá povinnost vytvořit kontrolní výbor, tzv. *business committee*, jehož hlavním úkolem je zajistit, aby všechna legislativní činnost a činnost velšské exekutivy byla podrobena kontrole jednomu nebo více výborům. Má také za úkol dohlížet na organizaci práce Shromáždění. Další výbory mohou být založeny jakýmkoliv členem

⁷⁶ Více na adrese: <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-progress-bills.htm>

⁷⁷ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 12* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁷⁸ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 13* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁷⁹ National Assembly for Wales. *Committees* (<http://www.assemblywales.org/bus-home/committees.htm>) 19. 3. 2013.

⁸⁰ Government of Wales Act 2006. *Committees* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/part/1/crossheading/committees>) 19. 3. 2013.

Shromáždění a jejich trvání je povětšinou shodné s čtyřletým trváním VNS. Pravomoci a povinnosti všech výborů jsou následující⁸¹:

- zkoumání výdajů, administrativy a politiky velšské exekutivy a přidružených veřejných orgánů;
- zkoumání legislativy;
- zohledňovat jakoukoliv záležitost týkající se Walesu.

Velikost výboru a jeho složení je definováno *business committee*, který ji předkládá ke schválení plenárnímu zasedání. *Government of Wales Act* přitom ukládá, že složení výborů by mělo odrážet zastoupení politických stran ve VNS. Výjimkou je auditní výbor, kterému nesmí předsedat člen velšské exekutivy. Každý z výborů má také právo ustanovit jeden nebo více podvýborů, jenž se bude zabývat specifickými otázkami v rámci svěřené oblasti. V současnosti je kromě *business committee* ustanoveno ještě 11 hlavních výborů⁸²⁸³.

4.3.2 Legislativní proces

Jak již bylo výše zmíněno, před rokem 2006 mohlo Shromáždění vydávat pouze sekundární legislativu, a tudíž byla jeho zákonodárná moc velice omezená. Pokud však cílem devoluce je vytvoření takového autonomního zákonodárného orgánu, který by měl být skutečně aktivní v pravém slova smyslu a měl by se podílet zásadním způsobem na obhajobě velšských zájmů, pak právě reálný nedostatek kompetencí je rozhodujícím handicapem (Říchová, 2007: 68). Takřka od založení VNS rostla výrazná nespokojenost s asymetrickou povahou britské devoluce. Tím, že na rozdíl od Skotského parlamentu, nebylo ve VNS přítomné žádné oddělené exekutivní těleso, vznikaly anomálie a nedorozumění. V roce 2004 tak *Richard Commission* navrhla delegování primární legislativy a vytvoření oddělené vlády s více pravomocemi (Johnson, 2007). *Government of*

⁸¹ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 16* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁸² National Assembly for Wales. *Plenary and Committees* (<http://www.senedd.assemblywales.org/mgListCommittees.aspx?bcr=1>, 19. 3. 2013).

⁸³ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 17* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

Wales Act 2006 tudíž oddělil velšskou exekutivu a přidal možnost omezené primární legislativy, avšak k jejímu projednávání byl třeba souhlas Westminsteru. Dokončení vize návrhu z roku 2004 pak přišlo v roce 2011, kdy bylo pořádáno referendum na otázku, zdali má mít Shromáždění pravomoc vytvářet zákony ve všech 20 delegovaných oblastech a to bez souhlasu Westminsteru. Souhlasný hlas dalo 63,5% voličů a VNS se tak stalo autonomním zákonodárným orgánem v pravém slova smyslu⁸⁴.

Samotný legislativní proces vychází ze stejného modelu jako Skotský parlament. Návrh zákona většinou podává člen velšské exekutivy, může ho však podat i člen Shromáždění, výbor či *Assembly Commission*⁸⁵. Před samotným jednáním o navrhovaném zákonu se musí předseda přesvědčit, zdali zákon nepřesahuje kompetence VNS. Navrhovatel je povinen opatřit zákon průvodními dokumenty vysvětlující povahu návrhu, dopad na delegované oblasti a legislativní rámec. Jelikož je VNS bilingvální, musí být každý zákon i jeho průvodní dokumenty sepsány v anglickém i velšském jazyce. Teprve po tomto připomínkovém řízení může být zákon předložen Shromáždění⁸⁶.

Návrh zákona musí ve VNS projít čtyřmi fázemi. V první fázi se přezkoumávají obecné principy zákona. *Business committee* musí rozhodnout, jakému výboru návrh spadá do kompetencí. Pokud se shodne na tomto výboru, je mu zákon poslán k přezkoumání do druhé fáze. Pokud se *business committee* neshodne na zodpovědném výboru, jeho předseda může nechat o obecných principech zákona hlasovat plenární zasedání⁸⁷⁸⁸.

⁸⁴ National Assembly for Wales. *Wales Referendum 2011* (<http://exploretheassembly.org/lang/en-uk/assembly/making-laws-for-wales/wales-referendum-3-march-2011-refferendwm-cymru-3-mawrth-2011>, 19. 3. 2013).

⁸⁵ National Assembly for Wales. *A guide to the legislative process in the National Assembly for Wales* (http://www.assemblywales.org/guide_to_the_legislative_process_e_final.pdf, 19. 3. 2013).

⁸⁶ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 26* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁸⁷ National Assembly for Wales. *A guide to the legislative process in the National Assembly for Wales* (http://www.assemblywales.org/guide_to_the_legislative_process_e_final.pdf, 19. 3. 2013).

⁸⁸ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 26* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

Druhá fáze legislativního procesu je samotné přezkoumání zákona zodpovědným výborem, na němž se shodly *business committee* či plenární zasedání. V této fázi již mohou být k zákonu přidávány dodatky zodpovědným výborem. Dodatky může navrhnout každý člen Shromáždění, pouze člen výboru ale o nich může hlasovat. Proces přezkoumávání nekončí, dokud se zodpovědný výbor neshodne na všech sekcích zákona a nezohlední všechny případné dodatky. Poté zákon postupuje do třetí fáze⁸⁹⁹⁰.

Ve třetí fázi je zákon detailně přezkoumán plenárním zasedáním. Poslanci mohou navrhnout další dodatky, předseda Shromáždění však rozhoduje, jaký z dodatků v jednání zohlednit. Pokud jsou zohledněny všechny dodatky a sekce zákona, je přistoupeno k poslední fázi⁹¹⁹².

Čtvrtá a poslední fáze je samotné hlasování o zákonu v upravené formě včetně všech dodatků přidružených v druhé a třetí fázi. Pro schválení zákona je třeba prostá většina. Pokud zákon schválen není, nevrací se do předchozích fází a nesmí být po dobu 6 měsíců znovu projednáván. Schválený zákon musí dále projít čtyřtýdenní lhůtou, při níž se *Counsel General* a *Attorney General* mohou obrátit na Vrchní soud, aby přezkoumal, jestli je zákon v mezích legislativních kompetencí VNS. Pokud Vrchní soud dojde k závěru, že zákon zasahuje mimo legislativní kompetence VNS, je vrácen plenárnímu zasedání k dalšímu uvážení. V opačném případě Clerk předává zákon ke královskému souhlasu a ten tak vchází v platnost⁹³⁹⁴.

4.4 Financování

⁸⁹ National Assembly for Wales. *A guide to the legislative process in the National Assembly for Wales* (http://www.assemblywales.org/guide_to_the_legislative_process_e_final.pdf, 19. 3. 2013).

⁹⁰ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 26*.

⁹¹ National Assembly for Wales. *A guide to the legislative process in the National Assembly for Wales* (http://www.assemblywales.org/guide_to_the_legislative_process_e_final.pdf, 19. 3. 2013).

⁹² Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 26* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁹³ Standing Orders of the National Assembly for Wales. *Order 26* (http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 15. 3. 2013).

⁹⁴ National Assembly for Wales. Stage 4: Final stage (http://www.assemblywales.org/stage_4_-_final_v2_e.pdf, 19. 3. 2013).

Na rozdíl od Skotského parlamentu nemá VNS pravomoc ovlivňovat rozpočet nad rámec, který je stanoven Westminsterem. Nemůže měnit sazbu daně, a proto jeho jediným hlavním zdrojem financí zůstávají blokové granty (Říchová, 2007: 58-59). Ty jsou přerozdělovány devolvovaným orgánům na základě Barnettova vzorce, který je detailněji popsán v podkapitole o financování Skotského parlamentu (Jones – Balsom, 2000: 241)⁹⁵.

⁹⁵ Her Majesty Treasury. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly* (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/sr2010_fundingpolicy.pdf, 19. 3. 2013).

5 Závěr

Cílem mé práce bylo zkoumání vlivu devolučních procesů na instituce Skotska a Walesu, přičemž jsem se soustředil výhradně na Skotský parlament a Velšské národní shromáždění. Jelikož obě zkoumané instituce prošly stejným devolučním procesem, hledal jsem odpověď na otázku, proč mluvíme o britské devoluci jako o devoluci asynchronní. Jak a proč se výsledky devoluce u Skotska a Walesu liší? V čem byl jejich přístup odlišný? A co z toho vyplývá pro jejich budoucí vývoj? Díky podrobné analýze historicko-politického pozadí jsem došel k závěru, že velkou měrou se na asymetrii podepsal odlišný přístup Walesu a Skotska k devolučnímu procesu – přesněji jejich historie, politická kultura a rozdílné pojetí nacionalismu. Samotná komparace poté odhalila samotnou asymetrii mezi porovnávanými institucemi a vlivy devoluce na strukturu a fungování obou těles, kde je možné vyzorovat mnoho společných znaků. Díky tomu jsem také mohl vyvodit vlastní závěry o budoucím směřování komparovaných institucí a tedy o budoucnosti britského politického systému.

Jak bylo řečeno v úvodu této práce, devoluce není proces, který by ubýval na intenzitě a stále trvá. Nikde to není tak patrné, jako na samotných autonomních orgánech, jež byly touto cestou vytvořeny. Ač mluvíme o legislativních pravomocích, fungování či volebním systému, na komparovaných orgánech si můžeme všimnout neustálého vnitřního vývoje a sílící autonomie. Vliv devoluce je nejvíce patrný na podobné struktuře a legislativním procesu obou orgánů. Ta je v obou komparovaných případech vytvořena tak, aby co nejlépe umožňovala podílení se veřejnosti na legislativě a kladla veliký důraz na její transparentnost. Orgány jsou jednokomorové, průvodní dokumenty navrhované legislativy jsou veřejnosti přístupné a dohledatelné, stejně jako obecné stanovy orgánů a projednávající se legislativa.

Britský model devoluce však je asymetrický, protože rychlost vývoje a stupeň autonomie nejsou u komparovaných orgánů stejné. Skotský parlament sdílí s Velšským národním shromážděním podobnou strukturu a legislativní proces, jejich pravomoci jsou však značně odlišné. Nejenže Skotský parlament

může tvořit legislativu ve všech oblastech kromě těch, které si rezervoval Westminster, ale má také pravomoc částečně spravovat svůj rozpočet a nastavovat sazbu daně z příjmu. Oproti tomu Velšské národní shromáždění žádnou takovou pravomoc nemá a smí tvořit legislativu pouze ve vymezených devolvovaných oblastech. Taková asymetrie ale nemusí trvat věčně a Skotský parlament se může stát vzorem pro Velšské národní shromáždění, což potvrzuje úspěšné velšské referendum 2011, které umožnilo vydávat VNS primární legislativu a přiblížit se tak skotskému protějšku.

Co ale vedlo k této asymetrii? Především to byl samotný průběh devolučního procesu a ambice jeho odpůrců. Wales nikdy nebyl ucelenou státní jednotkou s mnohaletou tradicí. Jeho nezávislost končí anglickým zábořem ve 13. století a od té doby je integrální částí Anglie. Velšským nacionalistům tak nikdy příliš nešlo o autonomii Walesu jako spíše o uchování jeho kultury a jazyka. Také proto je VNS bilingvální. Pro zastánce Shromáždění byl vždy přijatelnější model regionalismu a labouristé, hlavní strůjce velšské devoluce, si toho byli vědomi. Skotské království však přistoupilo do Unie jako rovnocenný partner a ponechalo si svou identitu i některé své specifické instituce a verzi skotského práva. Proto jsou ve Skotsku tužby po větší autonomii a separatistické tendence mnohem silnější a dlouhodobě zakořeněné. To můžeme vidět i na složení Skotského parlamentu, kde většinu křesel drží Skotská národní strana. Tlak skotských nacionalistů a volání po větší autonomii tak ovlivnilo devoluční agendu labouristů do značné míry, jak bylo vysvětleno v druhé kapitole této práce.

Jaké tedy bude další směřování obou zemí v rámci devolučního procesu? Osobně si myslím, že devoluční proces zdaleka nekončí, alespoň v rámci Velšského národního shromáždění rozhodně ne. Pokud srovnáme vládní akty z let 1998 a 2006 můžeme vidět veliké změny v rámci legislativních pravomocí a tak další budoucí změny nejsou vyloučeny. Nicméně si nemyslím, že by VNS následovalo slepě Skotsko na cestě k nezávislosti. Devoluce ve Walesu je dílem labouristů. Jsou to labouristé, kdo pravidelně vítězí ve velšských volbách a

získávají ve Shromáždění většinu. A v neposlední řadě jsou to právě labouristé, kdo prosazují regionální pojetí devoluce. Ve Skotsku je situace složitější, protože je tam silná podpora nacionalistických hnutí. Navíc ve Skotském parlamentu má většinu Skotská národní strana, jež se zavázala uspořádat v roce 2014 referendum o skotské nezávislosti. Vzhledem ke vzrůstající podpoře SNP je, dle mého názoru, poměrně reálné, že za pár let bude Skotsko popisováno v učebnicích dějepisu jako samostatný stát. Možná měl přeci jen Alex Salmond, lídr SNP, pravdu, když prohlásil: „Jestli Skotové dostanou devolvovaný parlament a uvidí, jak je pro ně ústavní změna prospěšná, budou chtít víc“(Rivera, 2007). Čas ukáže.

Seznam pramenů a použité literatury

Prameny

Government of Wales Act 1998

(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents/enacted>, 19. 3. 2013).

Government of Wales Act 2006

(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents>, 19. 3. 2013).

Her Majesty Treasury. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly* (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/sr2010_fundingpolicy.pdf, 19. 3. 2013).

Scotland Act 1998 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>, 19. 3. 2013).

Standing Orders of Scottish Parliament

(http://www.scottish.parliament.uk/Parliamentaryprocedureandguidance/SO4_Revisions_Complete.pdf, 19. 3. 2013).

Standing Orders of the National Assembly for Wales

(http://www.assemblywales.org/clean_sos.pdf, 19. 3. 2013).

Knihy, sborníky a odborné články

Bogdanor, Vernon (2001). *Devolution in the United Kingdom* (New York: Oxford University Press).

Budge, Ian – Mckay, David – Bartle, John – Newton, Ken (2007). *The New British Politics* (Harlow: Pearson Education Limited).

Hopkin, Jonathan (2009): Party Matters: Devolution and Party Politics in Britain and Spain, *Party Politics* 15 (2), s. 1-31.

Jeffery, Charlie – Wincott, Daniel (2006). Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition, *Publius* 36 (1), s. 3-18.

Johnson, Nigel (2007). *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution Still a Process and Not an Event?*

(http://webjcli.ncl.ac.uk/2007/issue4/johnson4.html#_Toc178508634, 19. 03. 2013).

- Jones, Barry – Balsom, Denis (2000). *The Road to the National Assembly for Wales* (Cardiff: University of Wales Press).
- Jones, Brinley (1983). Wales: A case of identity. *Comparative Education* 19 (2), s. 155-160.
- Kasáková, Zuzana (2005). Vznik Skotského parlamentu – Konec devoluce?. In: Tomalová, Eliška – Kasáková, Zuzana, *Sborník západoevropských studií* (Praha: Nakladatelství Karolinum), s. 83-228.
- Keating, Michael (1998). Reforging the union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom. *Publius* 28 (1), s. 217-234.
- McFadden, Jean – Lazarowicz, Mark (2010). *The Scottish Parliament: an Introduction* (Glasgow: Bloomsbury).
- Morgan, Kenneth (1971). Welsh Nationalism: The Historical Background. *Journal of Contemporary History* 6 (1), s. 153-159+161-172.
- Morgan, Kenneth (1999). *Dějiny Británie* (Praha: Nakladatelství Lidové noviny).
- Ramsden, John (2006). *Oxfordský průvodce britskou politikou 20. století* (Praha: Prostor).
- Riley, P. W. J. (1969). The Union of 1707 as an Episode in English Politics. *The English Historical Review* 84 (332), s. 498–527.
- Rivera, Luis (1998). *Scottish Devolution: A Historical and Political Analysis* (http://www.loyno.edu/~history/journal/1998-9/documents/ScottishDevolution_AHistoricalandPoliticalAnalysis.pdf, 19. 3. 2013).
- Rovná, Lenka (2004). *Kdo vládne Británii?*. (Praha: Sociologické nakladatelství).
- Říchová, Blanka (1998). Skotsko na cestě k autonomii. *Politologická revue* 4 (2), s. 54-75.
- Říchová, Blanka (2005). Devoluce na britský způsob aneb Skotsko na cestě od nezávislosti. *Mezinárodní politika* 29 (7), s. 9–11.
- Říchová, Blanka (2006). Wales na cestě periferie k centru. In: Kotábová, Věra - Říchová, Blanka eds., *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii* (Praha: Institut politologický studií FSV UK), s. 164-190.

Říchová, Blanka (2007). Devoluce a proměny vládnutí ve Spojeném království: Případ Walesu. In: Dančák, Břetislav – Hloušek, Vít eds., *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy* (Brno: Mezinárodní politologický ústav), s. 55-79.

Strmiska, Maxmilián (2005). *Politické strany moderní Evropy: analýza stranicko-politických systémů* (Praha: Portál).

Internetové zdroje

BBC (<http://www.bbc.co.uk/>, 19. 3. 2013).

CIESIN (<http://www.ciesin.org/>, 19. 3. 2013).

Explore the Assembly (<http://exploretheassembly.org/lang/en-uk/>, 19. 3. 2013).

National Assembly for Wales (<http://www.assemblywales.org/>, 19. 3. 2013).

Scottish Government (<http://www.scotland.gov.uk/>, 19. 3. 2013).

Scottish Parliament (<http://www.scottish.parliament.uk/>, 19. 3. 2013).

Resumé

This bachelor thesis deals with influence of devolution processes on institutions within British political system – Scottish parliament and National Assembly for Wales. The main aim is to compare those two institutions, analyse their powers, composition, structures and functioning, and find similar or different aspects, which has been introduced by devolution process. The paper also explores theory and historical background of devolution for more additional information about political and ideological differences between comparing institutions, which could clarify their position and future goals in British political system. Highlighting the differences between Scottish parliament and National Assembly is crucial to understanding asymmetrical form of British devolution, although similarity of those institutions could prove, why was devolution implemented and what is its main goal. First two chapters are devoted to introduction of theory of devolution and its history from Scottish and Welsh point of view. Scottish parliament and National Assembly for Wales are compared in chapter three and four. Chapter five contains conclusion and evaluation of gathered data.

It is no doubt that British devolution is asymmetrical, because powers and development of created institutions are not the same. But shared similarities in legislative process and structures point out devolution main aim to bring people more opportunity to influence regional politics – voting system is more proportional, legislature is transparent, meetings are public, structure is simplified and voters have access to vast documentation for laws proposal. Although Scotland can resemble quasi federal state and potential threat of separation from United Kingdom is very possible, there is no strong indication that Wales would walk the same path of independence.

Přílohy

Příloha č. 1: Výsledky voleb do Skotského parlamentu 2011

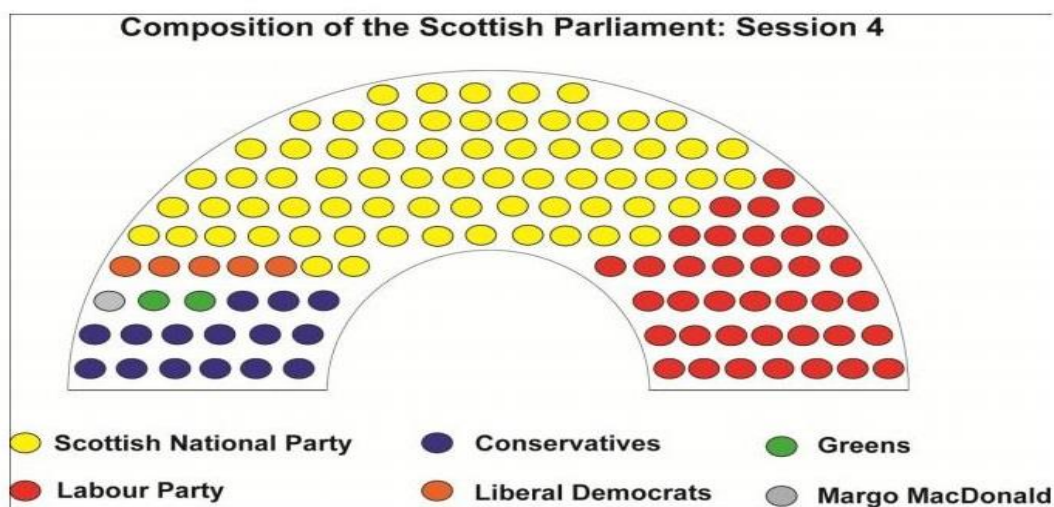
	Total Seats	Share of Seats	Share of constituency votes	Share of regional votes
SNP	69	53.5%	45.4%	44.0%
Labour	37	28.7%	31.7%	26.3%
Conservatives	15	11.6%	13.9%	12.4%
Liberal Democrats	5	3.9%	7.9%	5.2%
Green	2	1.6%	-	4.4%
Margo MacDonald	1	0.8%	-	0.9%
Others	-	-	1.1%	6.8%

Party	1999		2003		2007		2011	
	Const	Region	Const	Region	Const	Region	Const	Region
SNP	28.7%	27.3%	23.8%	20.9%	32.9%	31.0%	45.4%	44.0%
Labour	38.8%	33.6%	34.6%	29.3%	32.1%	29.2%	31.7%	26.3%
Cons	15.6%	15.4%	16.6%	15.5%	16.6%	13.9%	13.9%	12.4%
LibDem	14.2%	12.4%	15.4%	11.8%	16.2%	11.3%	7.9%	5.2%
Green	0.0%	3.6%	0.0%	6.9%	0.1%	4.0%	0.0%	4.4%

Zdroj: Scottish Parliament. *Election 2011*

(http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_11-29.pdf, 15. 3. 2013).

Příloha č. 2: Složení Skotského parlamentu po volbách 2011



Zdroj: Scottish Parliament. *Election 2011*

(http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_11-29.pdf, 15. 3. 2013).

Příloha č. 3: Výsledky voleb do Velšského národního shromáždění 2011

Total of constituency and regional ballots (ranked by votes)	Votes	% Share	% pt change in share	AMs elected	change
Labour	751,612	39.6%	+8.7%	30	4
Conservative	451,162	23.8%	+1.9%	14	2
Plaid Cymru	352,706	18.6%	-3.1%	11	-4
Liberal Democrat	176,608	9.3%	-4.0%	5	-1
UK Independence Party	43,256	2.3%	-0.6%	0	0
Green Party	34,163	1.8%	+0.1%	0	0
British National Party	29,666	1.6%	-0.6%	0	0
Socialist Labour Party	23,020	1.2%	+0.6%	0	0
Independent	18,801	1.0%	-1.6%	0	-1
Welsh Christian Party	8,947	0.5%	+0.0%	0	0
Communist Party of Britain	2,676	0.1%	-0.0%	0	0
The English Democrats	2,648	0.1%	-0.0%	0	0
Trade Unionists & Socialists Against Cuts	1,639	0.1%	+0.1%	0	0
Monster Raving Loony Party	1,237	0.1%	+0.1%	0	0

Zdroj: National Assembly of Wales. *Elections 2011*

(<http://www.assemblywales.org/11-023.pdf>, 19. 3. 2013).

Příloha č. 4: Počet křesel v roce 2011 a v roce 2007

Figure 1 Share of seats 2011 and 2007



Zdroj: National Assembly of Wales. *Elections 2011*
(<http://www.assemblywales.org/11-023.pdf>, 19. 3. 2013).