

GRZEGORZ BONUSIAK

Status terytoriów północnej Kanady

Status of the Northern Territories of Canada

Współczesna Kanada jest federacją złożoną z dziesięciu prowincji i trzech leżących na północy kraju terytoriów. O jej obecnym kształcie administracyjno-terytorialnym zdecydowały czynniki o charakterze obiektywnym, takie jak położenie geograficzne i klimat, oraz subiektywnym, w tym przynależność do brytyjskiego imperium kolonialnego i sąsiedztwo Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Kiedy w II połowie XIX wieku pojawiły się koncepcje zjednoczenia leżących obecnie na terenie Kanady brytyjskich kolonii, za główne zagrożenie uważano południowego sąsiada niechętnego Wielkiej Brytanii, pamiętającego o wsparciu, jakiego udzieliły kolonie z północy stanom południowym w czasie wojny secesyjnej, a po zakupie Alaski od Rosjan potencjalnie dążącego do integralności terytorialnej. Zjazd przedstawicieli kanadyjskich kolonii, który odbył się w 1864 roku i zaowocował przygotowaniem wstępnego szkicu ich połączenia, odbywał się w atmosferze zagrożenia z południa, podsycanego głównie przez Prowincję Kanady (wówczas połączony Quebec i Ontario)¹. Kolejne dwa lata trwały prace nad przygotowaniem właściwej umowy, która przy wsparciu dyplomacji brytyjskiej powstała na jesieni 1866 roku. W następnym roku parlament w Londynie zatwierdził przedstawiony przez kolonie projekt, który wszedł w życie 1 lipca 1867 roku i tworzył Dominium Kanady jako federację złożoną z ponownie rozdzielonych na dwie prowincje Quebecu i Ontario oraz Nowego Brunswiku i Nowej Szkocji. Do tej czwórki, po stłumieniu powstań Metysów na zachód od Jeziora Górnego, dołączyła utworzona w 1870 roku prowincja Manitoba, w 1871 roku Kolumbia Brytyjska, a w 1873 roku Wyspa Księcia Edwarda. Listę

¹ O historii utworzenia Kanady zob. J. Grabowski, *Historia Kanady*, Warszawa 2001, s. 155–166.

dzisiejszych prowincji Kanady uzupełniły w 1905 roku wydzielone w procesie ekspansji i osadnictwa na zachodzie Alberta i Saskatchewan, zaś ostatnią, dziesiątą prowincją, przyjętą w 1949 roku do federacji, byłz Nowa Funlandia i Labrador, utrzymujące do tego czasu status kolonii brytyjskich.

Obecne granice prowincji, z wyjątkiem tych leżących na wyspach atlantyckich, nie są analogiczne z tymi z końca XIX wieku. W ciągu ponad stu lat ekspandowały one na północ, obejmując na wschodnim wybrzeżu prawie cały Półwysep Labrador (Quebek), ale także dalej – w kierunku zachodnim, docierając do południowych wybrzeży Zatoki Hudsona (Ontario, częściowo Manitoba) i zatrzymując się na sześćdziesiątym równoleżniku (Kolumbia Brytyjska, Alberta, Saskatchewan, Manitoba). Proces powstawania i ekspansji prowincji odbywał się kosztem Terytoriów Północno-Zachodnich, które pozostawały od 1870 roku częścią Kanady², jednak z uwagi na niewielkie zaludnienie i stosunkowo słabe spenetrowanie przez kolonistów znajdowały się poza obszarami prowincji. W rzeczywistości, z uwagi na olbrzymie terytorium Kanady, połączone obszary zjednoczonych kolonii były mniejsze niż pozostałe terytoria, choć obejmowały najbardziej sprzyjające osadnictwu tereny. Współcześnie cały pas południowy kraju zajmują prowincje, których granice północną pomiędzy Oceanem Spokojnym a Zatoką Hudsona wyznacza sześćdziesiąty równoleżnik. Obszary na północy wraz z wyspami na Archipelagu Arktycznym podzielone są na trzy części: Jukon, Terytoria Północno-Wschodnie i Nunavut. Najmniejsza z nich – Jukon – obejmuje pas ciągnący się wzdłuż granicy z Alaską (Stany Zjednoczone) i powstało w 1908 roku z konieczności wzmocnienia administracji w obliczu napływu rzesz poszukiwaczy złota i innych osób, których przyciągnęły na północny-zachód w celu odkrycia tego kruszcu. Ostatnim terytorium wyodrębnionym w 1999 roku z Terytoriów Północno-Wschodnich jest Nunavut, przylegające do wybrzeży Zatoki Hudsona i obejmujące większą część kanadyjskich wysp w Arktyce. Powstało ono jako odpowiedź na postulaty Inuitów zmierzających do objęcia swym zarządem ziemi i znajdujących się na niej zasobów w zamieszkanym przez nich obszarze. Obecnie jest to największa część Kanady, ponieważ obejmuje ponad dwa miliony kilometrów²³. Podsumowując, współczesna Kanada jest państwem federalnym, przy czym federalizm ma charakter niesymetryczny, bowiem różny jest status tych dwu typów podmiotów, różnią się one kompetencjami poszczególnych prowincji⁴.

² W 1870 roku Kanada przyłączyła tereny wcześniej administrowane przez Kampanię Zatoki Hudsona (Ziemie Ruperta) i Kampanię Północno-Zachodnią (Terytoria Północno-Zachodnie), a w 1880 roku wyspy arktyczne. Obszary te weszły w skład utworzonych w 1875 roku Terytoriów Północno-Zachodnich.

³ Kanada jest drugim pod względem wielkości państwem na świecie (po Federacji Rosyjskiej) i zajmuje niewiele mniej niż 10 mln km².

⁴ Polskiemu czytelnikowi zapewne najlepiej znany jest problem przejawiających separatystyczne dążenia frankofonów z Quebecu. Zob. np. M. Kijewska-Trembecka, *Quebec i Quebecois*.

Najważniejszym czynnikiem rzutującym na status terytoriów jest brak ich konstytucyjnego umocowania. T. Wiecech pisze:

Pod względem prawnoustrojowym ich status jest całkowicie inny niż prowincji. Terytoria są bowiem poddane bezpośredniej kontroli władz federalnych. Zakres ich władzy nie determinuje (a zatem i nie gwarantuje) konstytucja federalna, lecz ustawy federalne powołujące je do życia i przyznające im samorząd...⁵.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że mamy do czynienia z podwójnym upośledzeniem w stosunku do prowincji. Po pierwsze, brak jest w Aktach Konstytucyjnych z lat 1867–1982⁶ bezpośrednich gwarancji istnienia terytoriów. Po drugie, nie istnieje w nich wyraźne określenie ich kompetencji. Będąc częścią Konstytucji Kanady dekrety królewskie o przyłączeniu Ziemi Ruperta i Terytoriów Północno-Wschodnich z 1870 roku oraz wysp arktycznych z 1880 roku, dotyczą wyłącznie włączenia tych obszarów do unii, przy czym nie czynią z nich podmiotów federacji⁷. Bardziej precyzyjne informacje o statusie terytoriów znaleźć można natomiast w wydanym po stłumieniu powstania Metysów na terenach, z których później wyodrębniono prowincję Manitoba, *The British North America Act* z 1871 roku⁸. Kolejne artykuły tej ustawy oddają Parlamentowi Kanady pełnię władzy ustawodawczej w Terytoriach, w tym upoważniają go do tworzenia nowych prowincji z obszarów Terytoriów oraz zmiany granic poszczególnych prowincji kosztem Terytoriów (za zgodą zgromadzenia ustawodawczego odpowiedniej prowincji). Obecnie te dwie ostatnie kompetencje są ograniczone przez art. 42 Aktu Konstytucyjnego z 1982 roku, który wskazuje, że konieczne jest wniesienie poprawki do konstytucji w trybie art. 38, czyli w tzw. formule 7/50. Oznacza to, że aby dokonać zmiany granic już istniejących prowincji lub utworzyć nową kosztem któregoś z obecnie istniejących terytoriów konieczna jest zgoda izby gmin i senatu oraz co najmniej 2/3 (czyli co najmniej siedmiu) istniejących prowincji, przy czym muszą one reprezentować co najmniej 50% ogólnej liczby ludności. Jednocześnie żadne postanowienia konstytucyjne nie stoją na przeszkodzie tworzenia nowych terytoriów, ich likwidowania lub

Ideologie dążeń niepodległościowych, Kraków 2007; M. Kruczkowski, *Dokąd zmierza Quebec?*, Warszawa 1979.

⁵ T. Wiecech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009, s. 173.

⁶ Tekst w języku polskim: *Konstytucja Kanady*, wstęp i przeł. J. Osiński, I. Zawiańska, Warszawa 1998, s. 48.

⁷ *Order of Her Majesty in Council admitting Rupert's Land and the North-Western Territory into the Union* z 23 czerwca 1870 roku; *Order of Her Majesty in Council admitting all British possessions and Territories in North America and islands adjacent thereto into the Union* z 31 lipca 1880 roku. Pełne teksty zob. <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/const/lawreg-loireg/p1t31.html>. Dostęp: 31 marca 2012.

⁸ *British North America Act*, 1871, 34–35 Vict., c. 28.

zmiany granic, o ile działania te nie naruszają granic istniejących prowincji. Także parlament federalny może swobodnie kształtować w nich system władz oraz zakres samorządności, dowolnie delegując zadania, a także tworząc i znosząc niezbędne organy.

W aktach współtworzących obecną Konstytucję Kanady można odnaleźć przepisy odnoszące się do terytoriów północnych, jednak odnoszą się one jedynie do składu senatu Kanady i ochrony praw obywatelskich. Są to w szczególności gwarancje zawarte w kanadyjskiej karcie praw i wolności, czyli w części I Aktu Konstytucyjnego z 1982 roku, w art. 32 oraz w art. 22 i 37 Aktu Konstytucyjnego z 1867 roku poświęconych podziałowi mandatów odpowiednio w kanadyjskim senacie i izbie gmin. Pierwsze z wymienionych gwarantują, że do norm zawartych w karcie muszą stosować się władze zarówno szczebla federalnego, jak i prowincjonalnego. Warto przy tym zwrócić uwagę, że władze terytoriów wymienione są w punkcie pierwszym wraz z władzami krajowymi, a nie w punkcie drugim, gdzie wskazuje się związane władze prowincjonalne. Drugie z wymienionych gwarantują po jednym mandacie w wyborach do senatu i izby gmin dla każdego z obecnie istniejących terytoriów. Wskazane regulacje są więc nastawione na ochronę praw człowieka, gwarantując ich równość bez względu na miejsce zamieszkania oraz na udział obywateli w stanowieniu prawa i reprezentowaniu własnych interesów. Jedyna odmienność dotyczyć może zapewnienia reprezentacji w senacie, gdyż z uwagi na federalny charakter państwa senatorowie mają reprezentować interesy poszczególnych regionów Kanady⁹. Oznacza to jednak tylko tyle, że przedstawiciele terytoriów mają dbać o to, aby głos i interesy terytoriów były odpowiednio artykułowane na forum federalnym.

Jak wskazano, terytoria nie znalazły konstytucyjnych gwarancji swojego istnienia i kompetencji, lecz zostały utworzone aktami prawnymi w randze ustawy federalnej. Pierwszym podstawowym aktem normatywnym był *North-West Territories Act* z 1875 roku, który był później wielokrotnie nowelizowany i zmieniany¹⁰. Zgodnie z nim Terytoria stały się obszarem bezpośrednio podległym kanadyjskim władzom federalnym, przy czym bezpośredni zarząd miał wykonywać urzędnik w randze wicegubernatora (*Lieutenant-Governor*), kierujący liczącym nie więcej niż pięć osób rządem i radą Terytoriów. Wszyscy

⁹ W istocie początkowy kształt senatu był wynikiem konsensusu pomiędzy Ontario i Quebeciem, dotyczącego podziału miejsc w izbie gmin. Zob. *Parlament Kanady*, przeł. K. Cmplak, Warszawa 1999, s. 206–207. Wraz z przyjmowaniem do unii kolejnych prowincji utrwalił się regionalny sposób myślenia i podział deputowanych na reprezentujących: Quebec (24 senatorów), Ontario (24), prowincje zachodnie (24), prowincje atlantyckie (24), Nowa Funlandia i Labrador (6), terytoria (3), razem 105 senatorów mianowanych przez gubernatora generalnego na wniosek rządu. Zob. I. Wrońska, *Kanadyjski system federalny. Determinanty i tendencje*, Kielce 2011, s. 93. Na temat obecnego podziału zob. R. Radek, *System konstytucyjny Kanady*, Warszawa 2011, s. 68.

¹⁰ *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1875, c. 49. Kolejne zmiany i uzupełnienia miały miejsce w latach 1877, 1880, 1886, 1891, 1906, 1927, 1952, 1970 i 1985.

urzędnicy powoływani byli przez gubernatora generalnego Kanady¹¹. Ich decyzje i zarządzenia podlegały nadzorowi ze strony gubernatora generalnego i parlamentu Dominium, a w zakresie kompetencji leżało wydawanie postanowień i zarządzeń w enumeratywnie wskazanym zakresie, w tym w sprawach: podatków lokalnych, własności i praw obywateli, administrowania sądami, zdrowia publicznego, ziemi i dzikiej zwierzyny oraz transportu. Ustawa wskazywała, że rada terytorium może być uzupełniana osobami wyłonionymi w wyborach, a także może zostać zastąpiona zgromadzeniem ustawodawczym, o ile jej liczebność wynikająca z ilości okręgów wyborczych przekroczy 21 osób. Jednak prawo dopuszczało utworzenie okręgu wyborczego wyłącznie pod łącznym warunkiem, że nie przekracza on tysiąca mil kwadratowych i zamieszkały jest przez ponad tysiąc osób dysponujących prawami wyborczymi¹². Warunek ten został wkrótce spełniony i w 1888 roku powołano zgromadzenie, jednak po wyodrębnieniu prowincji Alberta i Saskatchewan Terytoria ponownie dysponowały tylko radą. Słabość populacji i niską gęstość zaludnienia obniżało dodatkowo wspomniane wcześniej przesuwanie granic prowincji na północ do sześćdziesiątego równoleżnika.

W związku z gorączką złota w Klondike w 1897 roku i napływem tysięcy poszukiwaczy do należącego do Terytoriów Północno-Zachodnich dystryktu Yukonu, pojawiła się konieczność wzmocnienia administracji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W dystrykcie pojawiły się oddziały Kanadyjskiej Policji Konnej, a cykl działań prawnych doprowadził do wyodrębnienia Terytorium Yukonu. W 1898 roku został przyjęty przez parlament Kanady *Yukon Territory Act*¹³, przekształcający dystrykt sądowy Yukon (utworzony przez gubernatora w 1897 roku) w odrębne terytorium z własnym rządem. Miał on liczyć nie więcej niż sześć osób, a na jego czele miał stać komisarz. Członkowie rządu mieli być mianowani przez gubernatora generalnego i podlegać bezpośrednio jemu i ministrowi federalnemu właściwemu ds. wewnętrznych, przy czym wszystkie ich zarządzenia i decyzje podlegały nadzorowi gubernatora i parlamentu Kanady, a zakres spraw prowadzonych przez komisarza i rząd Terytorium Yukonu miał być analogiczny z zadaniami ciężącymi na wicegubernatorze Terytoriów Północno-Wschodnich. Także tu przewidywano możliwość wyboru członków rady, a nawet powołania zgromadzenia ustawodawczego, jednak przy zrealizowaniu warunków takich samych, jak w przypadku Terytoriów Północno-Zachodnich. Jak widać, przyjęte w obu aktach rozwiązania były podobne zarówno co do kompe-

¹¹ Procedura ta odpowiadała zatem ustalonej postanowieniami art. 14 Aktu Konstytucyjnego z 1867 roku. Obecnie jest uzupełniona o obowiązek konsultacji z Królewską Tajną Radą dla Kanady.

¹² Prawa wyborcze posiadali wyłącznie dorośli mężczyźni będący posiadaczami domów. Wyłączenia obejmowały obcych (*aliens*) i Indian (chodzi tu o przedstawicieli autochtonów posiadających status Indianina). Zob. art. 13 w *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1875, c. 49. O statusie Indianina pisze I. Rycerska, *Grupy narodowe i etniczne w systemie politycznym Kanady*, Kielce 2003, s. 186–187, 193–199.

¹³ *The Yukon Territory Act*, 1898, 61 Vic., c. 6 (Canada).

tencji, jak i podległości służbowej władz terytoriów (reprezentowali władze centralne i przed nimi odpowiadali). Zbliżone były także gwarantowane przez oba akty wysokości uposażeń wskazanych urzędników. W efekcie główną formalną odmiennością było nazewnictwo osoby pełniącej funkcję szefa rządu terytorium, przy czym i ono zostało zniesione w 1906 roku, kiedy Parlament Kanady przyjął zmienioną wersję Ustawy o Terytoriach Północno-Zachodnich, w której wicegubernatora zastąpił komisarz¹⁴. W obu przypadkach ukształtowały się zatem administracje pełniące funkcje wykonawcze i w nikłym stopniu legislacyjne jako rady terytorialne. Istotne jest, że były one powoływane odgórnie, reprezentowały rząd krajowy w regionie i przed nim odpowiadały. Nie były natomiast reprezentantem mieszkańców i ich interesów. Spowodowało to ciekawą sytuację, w której de facto jedynymi obszarami bezpośrednio należącymi do Kanady były najslabiej skolonizowane i spenetrowane północne rubieże, natomiast pozostałe części unii cieszyły się szeroką autonomią jako prowincje.

Zmiany w sposobie traktowania dalekiej północy przez władze centralne, w tym ukształtowanie w terytoriach rządów odpowiedzialnych¹⁵, miały miejsce dopiero pod koniec XX wieku. Na proces przekształceń i rozszerzania wpływu mieszkańców na sprawy lokalne i regionalne oddziaływało kilka współwystępujących w tym czasie zjawisk. Po pierwsze, ze zmienną szybkością, lecz systematycznie, następowało zwiększanie ilości okręgów wyborczych, a przez to również liczebności członków rad terytorialnych pochodzących z wyboru, a nie w wyniku mianowania przez gubernatora generalnego. Na Terytoriach Północno-Wschodnich proces ten był jednostajny i powolny, natomiast na Terytorium Jukonu początkowo nastąpił odpływ przybyszy po wygaśnięciu gorączki złota, a dopiero od lat pięćdziesiątych stopniowe zwiększanie liczby mieszkańców i gęstości zaludnienia. Na zwiększenie ilości okręgów głosowania wpływ miało również dopuszczenie do udziału w wyborach kobiet od 1919 roku. Przekształcenia rad w zgromadzenia ustawodawcze nastąpiło na Terytorium Jukonu w 1974 roku, zaś na Terytoriach Północno-Zachodnich rok później, w wyniku odejścia od wymogu 21 członków pochodzących z wyboru¹⁶.

Po drugie, mocno akcentowano brak możliwości współdecydowania o wykorzystaniu ziemi i jej zasobów. Decyzje w tych sprawach zapadały w Ottawie i tam też powstawały wszelkie plany rozwoju obszarów północnych, w tym o wy-

¹⁴ *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1906, c. 62. Formalnie wicegubernator był przedstawicielem Królowej, którą reprezentował w Terytoriach, natomiast komisarz był przedstawicielem rządu Dominium Kanady.

¹⁵ W Kanadzie, jak w innych krajach anglosaskich, używany jest termin 'rządy odpowiedzialne' dla podkreślenia faktu, że ministrowie odpowiadają przed parlamentem (zgromadzeniem ustawodawczym). Por. T. Wicciech, *Ustroje federalne...*, s. 174; *Idem, Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 229–238.

¹⁶ W rzeczywistości nastąpiła jednostronna zmiana nazwy przez rady, która tylko w przypadku Jukonu znalazła swe prawne potwierdzenie w ustawach później wydanych przez parlament Kanady.

korzystaniu ziemi i surowców naturalnych. Uderzało to z jednej strony w traperów i autochtonów żyjących z myślistwa, czy łowiectwa, a z drugiej – pozbawiało mieszkańców terytoriów możliwości wpływania na lokowanie przedsiębiorstw wydobywczych. Rzecz stała się szczególnie drażliwa po odkryciu złóż ropy naftowej na Terytorium Jukonu i diamentów na Terytoriach Północno-Zachodnich. Oczywiście ważną kwestią było też odpływanie do budżetu centralnego pieniędzy z opłat wydobywczych i podatków od tych firm.

Po trzecie, od lat siedemdziesiątych narastały procesy zmierzające do odrodzenia kultury i języka pierwszych narodów¹⁷, poprawy ich statusu prawnego i wzmocnienia roli politycznej w Kanadzie. Pozwoliły one na rozszerzenie bazy demograficznej terytoriów przez nadanie na początku lat sześćdziesiątych praw wyborczych przedstawicielom ludów rdzennych. Procesy te obejmowały także roszczenia o prawo do użytkowania i decydowania o przeznaczeniu ziem zamieszkiwanych przez pierwsze narody oraz terenów zasiedlonych i użytkowanych przez ich przodków. Rezultatem jest współcześnie podpisywanie przez rząd federalny i rządy prowincji umów z kolejnymi plemionami, na podstawie których przyznaje się im wysokie odszkodowania za utraconą ziemię, a także autonomię o różnym zakresie na zamieszkiwanych i użytkowanych terenach¹⁸. Jedno z takich porozumień – *Nunavut Land Claim Agreement* – zatwierdzone przez parlament kanadyjski 10 czerwca 1993 roku¹⁹, stało się przesłanką do utworzenia trzeciego z obecnie istniejących terytoriów – Nunavut, powstałego w wyniku wyodrębnienia z Terytoriów Północno-Zachodnich części wschodniej wraz z większą częścią wysp arktycznych. W tym samym dniu parlament przyjął *Nunavut Act*, czyli ustawę regulującą status i ustrój nowego terytorium. Za dzień jego faktycznego powstania uważa się 1 kwietnia 1999 roku, kiedy odbyło się inauguracyjne posiedzenie wybranego w elekcji z 15 stycznia zgromadzenia ustawodawczego i powołany został rząd terytorium.

Wskazane powyżej zjawiska i procesy zmusiły kanadyjskie władze do przyjęcia nowych ustaw regulujących status terytoriów północnych. W efekcie współcześnie obowiązującymi są: *Northwest Territories Act* z 1985 roku²⁰,

¹⁷ Pojęciem pierwszych narodów w Kanadzie obejmuje się Indian, Inuitów i Metysów. W prawie międzynarodowym analogicznym pojęciem byłyby ludy rdzenne. Oczywiście można się zastanawiać, jaki sens ma wyodrębnianie Metysów z uwagi na to, że są potomkami ze związków mieszanych, głównie frankofońskich traperów i ich indiańskich partnerek. Zob. ciekawy, polemiczny dwugłos na temat statusu pierwszych narodów, w tym Metysów, w pracach A.M. Timpson, *First Nations. First Thoughts: The Impact of Indigenous Thought in Canada*, Vancouver 2009 oraz T. Flanagan, *First Nations? Second Thoughts*, Quebec 2000.

¹⁸ Szerzej o tym procesie: I. Wrońska, *op. cit.*, s. 134–139.

¹⁹ *Nunavut Land Claims Agreement Act*, S.C. 1993, c. 29. W Terytoriach Północno-Zachodnich odbyło się referendum, w którym 56% biorących udział opowiedziało się za podziałem.

²⁰ *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27, ze zmianami po wyodrębnieniu Nunavut z 2002, 2003 i 2005 roku.

Nunavut Act z 1993²¹ roku i *Yukon Act* z 2002 roku²². Wyraźnie widoczna jest w nich ewolucja zapisanych norm w dążeniu do odzwierciedlenia przemian, jakie zaszły w systemach ustrojowych terytoriów w ciągu ostatnich trzydziestu lat. Ustawy te wprowadzają podobny we wszystkich trzech przypadkach system władz odpowiedzialnych złożonych z rządu i zgromadzenia ustawodawczego z centralną, ale wyłącznie reprezentacyjną rolą komisarza terytorium. Jest on w dalszym ciągu powoływany przez gubernatora Kanady²³ i reprezentuje w danym regionie jej rząd. Zgodnie z normami ustawowymi komisarz powinien pełnić rolę szefa władzy wykonawczej (rządu), co w praktyce oznacza wyłącznie podpisywanie wydanych przez nią zarządzeń. Wszystkie trzy akty przewidują bowiem możliwość powołania przez komisarza działającego za radą i zgodą rządu osoby go zastępującej, którą przyjęło się (odpowiednie zgody w tym zakresie wydały zgromadzenia ustawodawcze poszczególnych terytoriów) nazywać premierem. Podobnie, choć komisarz jest wskazany jako część legislatury wraz ze zgromadzeniem ustawodawczym, jego rola jest ograniczona do kontrasygnowania wydanych przez nią regulacji oraz przedstawiania na pierwszym posiedzeniu nowego składu izby mowy tronowej. We wszystkich trzech przypadkach prawo nakłada obowiązek wyboru spikera spośród wyłonionych w wolnych wyborach deputowanych, który prowadzi obrady zgromadzenia, choć odpowiednio do tradycji anglosaskiej nie zabiera głosu w debatach i nie głosuje. Każdy członek rządu musi być deputowanym do zgromadzenia ustawodawczego, przy czym w pracach tego organu w Yukonie zachowana jest zasada podziału na ławy rządowe i ławy opozycji, z pierwszym rzędem przeznaczonym dla członków gabinetu i członków gabinetu cieni (opozycyjnego). W pozostałych zgromadzeniach zasada ta nie obowiązuje, co wynika ze słabości systemu partyjnego w tych terytoriach i braku wyraźnej identyfikacji deputowanych z istniejącymi partiami. Rząd powoływany jest przez zgromadzenie, przed którym odpowiada, ale jednocześnie musi wykonywać pisemne polecenia gubernatora w radzie (rządu Kanady) oraz ministra właściwego ds. Indian i rozwoju terenów północnych. Natomiast zarówno akty zgromadzeń, jak i rządów terytoriów muszą być przekazywane rządowi federalnemu, a gubernator na wniosek i za zgodą rządu może je uchylić w terminie trzydziestu dni od daty przyjęcia.

Z punktu widzenia statusu terytoriów, obok możliwości powoływania organów przedstawicielskich i wyłanianych przez nie rządów odpowiedzialnych, niezwykle

²¹ *Nunavut Act* S.C. 1993, c. 28, ze zmianami z 2003 roku.

²² *Yukon Act* S.C. 2002, c. 7, ze zmianami z 2003 roku. Oficjalna nazwa Terytorium Yukon została zmieniona na Yukon.

²³ Ustawy wskazują, że chodzi o gubernatora w radzie (*governor in council*), tzn. o sytuację, w której gubernator działa za radą i zgodą rządu. Współcześnie rola gubernatora (i analogicznie komisarza) jest ograniczona prawie wyłącznie do funkcji reprezentacyjnych. Oznacza to, że gubernator wyłącznie sankcjonuje decyzje gabinetu. Por. T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, s. 64–69.

istotny jest zakres kompetencji, w szczególności spraw podlegających regulacyjnej funkcji zgromadzeń. Wszystkie trzy omawiane ustawy wyraźnie wymieniają sprawy podlegające regulacji legislatur terytoriów, wskazując między innymi na: wybory członków zgromadzeń; ustanawianie oddziałów urzędów oraz warunków pracy i płacy urzędników; wymiar sprawiedliwości, w tym ustanawianie i znoszenie sądów oraz regulowanie procedury cywilnej; więziennictwo; szpitale; ustanawianie dodatkowych podatków bezpośrednich i wydawanie licencji dla podniesienia przychodów terytorialnych, gminnych lub lokalnych; własność i prawa obywateli; edukację, z uwzględnieniem praw mniejszości do nauki i używanie własnego języka; rolnictwo; ochronę dzikiej zwierzyny; prowadzenie rejestrów podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i posiadających obiekty i urządzenia w terytoriach z wyłączeniem autostrad, żeglugi śródlądowej, transportu lotniczego, telefonii i telegrafu; używki; wydatki na potrzeby terytoriów; nakładanie kar administracyjnych; instytucje municypalne. Ten krótki przegląd pokazuje, że są to sprawy analogiczne ze wskazanymi w art. 92, 92a i 93 Aktu Konstytucyjnego z 1867 roku jako zastrzeżone do kompetencji prowincji. Jednak pamiętać należy, że są one przekazane do prowadzenia przez parlament federalny w drodze ustawy zwykłej i mogą być w analogiczny sposób zawężone lub zmienione. W zakresie art. 92 występuje jeden niezwykle istotny wyjątek dotyczący zarządzania i sprzedaży ziemi publicznej. Różnica ta wynika z faktu, że w prowincjach ziemia koronna należy do prowincji, natomiast w terytoriach pozostaje we własności unii. Jednak w związku ze wspomnianymi poprzednio roszczeniami pierwszych narodów, ziemia w Nunavik, choć pozostaje własnością królewską, została przekazana w zarząd terytorium. Dodatkowo w zarządzie pierwszych narodów, lecz nie we własności, pozostaje ziemia, której dotyczą zawierane przez rząd federalny umowy z różnymi grupami Indian i Inuitów na terenie Jukonu i Terytoriów Północno-Zachodnich. W zakresie art. 92a terytoria w przeciwieństwie do prowincji nie są właściwe w zakresie regulowania spraw związanych z eksploatacją nieodnawialnych surowców. Wyjątkiem jest tu Jukon, który może regulować sprawy związane z wydobywaniem ropy naftowej i gazu na swym obszarze, sprzedawać i obciążać ziemię w rejonach występowania złóż, a także zatrzymywać część związanych z tym podatków i opłat licencyjnych. Wreszcie, w zakresie edukacji w szkołach nieco odmienne od reszty Kanady regulacje ma Nunavik, co wynika z faktu, że większość jego mieszkańców to Inuici, z których duża część wciąż posługuje się rodzimym językiem inukitut. Nie oznacza to oczywiście braku równouprawnienia na tym terytorium oficjalnych języków Kanady.

Przegląd regulacji dotyczący kanadyjskich terytoriów północnych wskazuje, że cieszą się one współcześnie statusem zbliżonym do tego, który posiadają prowincje. Zakres ich kompetencji i odpowiedzialności w dużej mierze pokrywa się z tym, jaki posiadają pozostałe części federacji, choć wyraźnym problemem jest brak możliwości swobodnego dysponowania ziemią i jej zasobami,

co powoduje protesty ich władz i mieszkańców. Jest to szczególnie istotne wobec odkrywania w rejonach arktycznych złóż cennych kopalin i rozwoju technologii pozwalających je wydobywać w niezwykle trudnych klimatycznie warunkach. Jednocześnie pozostawienie ziemi koronnej we własności unii pozwalało swobodnie kształtować granice terytoriów, rozszerzać ich kosztem granice prowincji, a wreszcie tworzyć nowe prowincje i terytoria. Pamiętać jednak należy, że były to działania jednostronne, podejmowane przez rząd i parlament Kanady bez konieczności konsultacji z mieszkańcami (dopiero decyzja o wydzieleniu Nunavik została podjęta na podstawie wyników dwóch referendum przeprowadzonych na ówczesnym obszarze Terytoriów Północno-Zachodnich). Kwestie własności i użytkowania ziemi są także centralnym elementem negocjacji z grupami pierwszych narodów w ich dążeniach do autonomii, a funkcjonujące obecnie rozwiązanie pozwala im rozmawiać bezpośrednio z władzami federalnymi, które – jak pokazuje doświadczenie historyczne – były bardziej przychylnie nastawione do ich roszczeń niż władze poszczególnych prowincji.

W XX wieku następowało stopniowe przekształcanie form władzy w terytoriach. Następował powolny proces odchodzenia od rządów urzędników mianowanych przez gubernatora generalnego. Współcześnie funkcjonują analogiczne jak w prowincjach kadencyjne zgromadzenia ustawodawcze, których członkowie wyłaniani są w jednomandatowych okręgach wyborczych przez mieszkańców. Zgromadzenia te dokonują wyboru spośród deputowanych członków rządu, który przed nimi odpowiada (rządów odpowiedzialnych). Bez wątpienia wzmocniło to legitymację władz terytoriów i pozwoliło uważać je za organy reprezentujące wolę i interesy mieszkańców, a nie urzędników przysłanych z centrum państwa do zarządzania odległymi „koloniami”. Odpowiednio do tych procesów i do zmiany pozycji gubernatora w Kanadzie zmieniło się także miejsce zajmowane przez komisarza, którego rola została ograniczona praktycznie wyłącznie do funkcji reprezentacyjnych i ceremonialnych.

Najważniejszym problemem pozostają zatem gwarancje zachowania *status quo*, które nie ma umocowania konstytucyjnego, lecz wyłącznie ustawowe. Status terytoriów może być zmieniony w tej samej drodze, bez konieczności wprowadzania zmian do konstytucji Kanady, jak ma to miejsce w przypadku prowincji. Jest to szczególnie istotne wobec braku zapisów nakładających obowiązek uzgadniania takich decyzji z organami władz terytoriów. Jednak ich aktywna rola w kształtowaniu obecnie obowiązujących ustaw i procedura utworzenia Nunavik wskazują, że ukształtowała się zasada nakazująca takie negocjacje, która zresztą wynika z nadrzędnego imperatywu realizacji woli obywateli przy podejmowaniu decyzji przez władze państw demokratycznych. Nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że ma ona jedynie charakter ukształtowanego konwenansu i nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązujących normach prawnych. Opisane procesy pozwalają na postawienie tezy, że wprowadzane sukcesywnie zmiany do-

prowadzą do przekształcenia terytoriów w prowincje. Przyszłość pokaże, czy teza ta okaże się prawdziwa, gdyż wymaga zmian w konstytucji, choć temat ten był podnoszony zwłaszcza przez polityków Jukonu. Warto jednak pamiętać o tym, że choć Nunavik jest obszarowo największą częścią Kanady, a Terytoria Północno-Zachodnie zajmują trzecie miejsce, to na terytoriach mieszka niecałe sto tysięcy osób²⁴ w szczególnie trudnych warunkach klimatycznych, a przekształcenie w prowincje wiąże się z poważnymi utrudnieniami w dopływie środków finansowych przeznaczanych przez budżet centralny na rozwój społeczny i gospodarczy dalekiej Północy.

SUMMARY

Modern Canada is a federal state, composed of ten provinces and three territories lying above the sixtieth parallel. After union creating they were directly managed by the lieutenant-governor nominated by the Queen of the United Kingdom and government of the Dominion of Canada. Over time, they were becoming more independent and self-managed to become similar to the province today. The first part of the article presents their original place in the governmental system of the Dominion of Canada and the processes of change their status. The second part shows their current place in federation, their authorities, competences and differences with the Canadian provinces. Particular attention is drawn to the major differences between territories and provinces, including the ownership and management of land belonging to the crown, and to the sources of law determining their status.

²⁴ W Terytoriach Północno-Zachodnich 41 tysięcy, Jukonie 30 tysięcy i Nunavik 29 tysięcy, z czego ponad połowa to pierwsze narody, przy ogólnej liczbie 31 milionów mieszkańców Kanady. Podaję dane ze strony Kanadyjskiego Urzędu Statystycznego. Zob. <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/demo26a-eng.htm>. Dostęp: 31 marca 2012.