

## NUNATSIAVUT – INUICKI REGION W PROWINCJI NOWA FUNDLANDIA I LABRADOR<sup>1</sup>

Marcin Gabryś

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Katedra Studiów Kanadyjskich Instytutu Amerykanistyki i Studiów Polonijnych

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7950-2385>

email: [marcin.gabrys@uj.edu.pl](mailto:marcin.gabrys@uj.edu.pl)

**Streszczenie:** Nunatsiavut, położony na wschodnim wybrzeżu Kanady, to najmłodszy z czterech samorządnych regionów inuickich, tworzących Inuit Nunangat. Powstał na mocy porozumienia ziemskiego i samorządowego zawartego w 2005 roku pomiędzy Inuitami z Labradoru (Labrador Inuit) i prowincją Nowa Fundlandia i Labrador oraz rządem federalnym. Niniejszy artykuł ma trzy cele: po pierwsze zarysowanie historii powstania Nunatsiavut, po drugie przedstawienie najważniejszych zapisów porozumienia ziemskiego i utworzonych wówczas instytucji politycznych, a po trzecie ocenę funkcjonowania Nunatsiavut przy wykorzystaniu modelu zarządzania wielopoziomowego.

**Słowa kluczowe:** Inuici, Arktyka, Kanada, samorządne regiony, ludność rdzenna

### HISTORIA

Nunatsiavut („Nasza piękna ziemia” w języku inuttut, czyli labradorskiej odmianie języka inuickiego) to najbardziej na południe wysunięty region inuicki na świecie. Zajmuje obszar około 72,5 tys. kilometrów kwadratowych w północnej części półwyspu Labrador na wschodnim wybrzeżu Kanady. Zamieszkuje go około 2,6 tys. mieszkańców, z których 90% to Inuici rozlokowani w 5 osadach: największej Nain, jak również w Hopedale, Makkovik, Postville oraz Rigolet. Prawie połowa Inuitów z Labradoru mieszka poza granicami Nunatsiavut, m.in. w Happy Valley-Goose Bay, a także w St. John’s – stolicy prowincji Nowa Fundlandia i Labrador oraz innych miejscach w Kanadzie [Statistics Canada 2019;

---

<sup>1</sup> Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2019–2021 pierwotnie opublikowana na portalu przemianyustrojowe.pl.

Felt, Natcher, Procter 2012, 257]. Inuici z Labradoru są znacząco bardziej zakulturyzowani ze społeczeństwem kanadyjskim niż pozostałe grupy Inuitów zamieszkujących Kanadę<sup>2</sup>. Większość odbyła proces edukacji w szkołach opartych na kanadyjskich programach i posługuje się głównie językiem angielskim<sup>3</sup>. Taka sytuacja jest wynikiem odmiennej historii kontaktów z Europejczykami. Wybrzeża Labradoru były bowiem już od pierwszej połowy XVI wieku odwiedzane, m.in. przez baskijskich rybaków. Największe zmiany przyniosła jednak stała obecność od końca XVIII w. pochodzących z Moraw niemieckich menonickich misjonarzy, zwanych Braciami Morawskimi [Procter 2012, 190–92]. Zakładane przez nich na Labradorze misje aż do połowy XX wieku były jedynymi ośrodkami, w których powstały placówki handlowe, szkoły, a także gdzie oferowano podstawową pomoc medyczną. Jak wskazują Thierry Rodon i Minnie Grey doświadczenia Inuitów z Labradoru są więc bliższe rdzennym mieszkańcom Grenlandii niż Inuitom z innych regionów Kanady, którzy przez znacząco dłuższy czas żyli we względnej izolacji [Rodon i Grey 2009, 324; Haysom 1992, 192–93]. Wczesna kolonizacja wybrzeży Labradoru doprowadziła również do powstania specyficznej struktury społecznej. W osadach założonych przez Braci Morawskich poza misjonarzami, Inuitami i białymi mieszkańcami, przebywały również osoby pochodzące ze związków mieszanych inuicko-europejskich tzw. inuicy Metysi (*Inuit-Métis*), nazywani wcześniej „Native Settlers” („rdzenni osadnicy”). Część osób z tej grupy przyjęła styl życia Inuitów, została uznana za *Kablnângajuit* (w języku inuitów oznacza to „ludzi przypominających białą osobę lub „częściowo białych ludzi”) i włączona do wspólnot inuickich [Rodon, Grey 2009, 324; Haysom 1992, 192–93; Kennedy 2015].

Władze Nowej Fundlandii<sup>4</sup>, zarówno w okresie, gdy była to kolonia brytyjska, jak i po 1949 r., czyli po przystąpieniu do federacji kanadyjskiej, prowadziły politykę nieprzyjazną wobec zamieszkujących pod ich zwierzchnictwem ludów rdzennych<sup>5</sup>. Nie wszystkie doświadczyły całkowitej zagłady, jak Beothukowie [*Disappearance of the Beothuk* 2013], ale głębokie, negatywne zmiany w sposobie życia dotknęły każdą z grup rdzennych. Inuici doświadczali stale rosnących ograniczeń dla tradycyjnego, pozwalającego na samowystarczalność sposobu życia opartego na polowaniach i zbieractwie oraz połowach ryb i ssaków morskich. Był to wynik regulacji prawnych wynikających z nacisku prowincji na rozwój

<sup>2</sup> Badacze uznają Inuitów z Labradoru za osobną grupę regionalną wśród kanadyjskich Inuitów [Haysom 1992, 181].

<sup>3</sup> Dla prawie 85% mieszkańców Nunatsiavut językiem macierzystym jest angielski, dla ok. 0,2% francuski, a tylko dla ok. 14% jest to język inuicki [Statistics Canada 2019].

<sup>4</sup> W 2001 r. nazwa prowincji Nowa Fundlandia została zmieniona poprzez dodanie członu „i Labrador”.

<sup>5</sup> Symboliczne znaczenie ma fakt, że gdy w 1948 r. negocjowano warunki przyłączenia Nowej Fundlandii, zgodzono się, aby w porozumieniu nie zostali wspomniani rdzenni mieszkańcy tej prowincji. [Rodon, Grey 2009, 324]. Szerzej zob. Sider 2014.

eksploatacji surowców naturalnych<sup>6</sup>, jak również presji na Inuitów w celu zmiany trybu życia na osiadły, włączenia w gospodarkę towarową i ograniczenia tradycyjnych form zdobywania pożywienia [Wilson 2015, 6; Procter 2012, 194–95]. Istotne znaczenie miało minimalizowania wydatków na opiekę zdrowotną, mieszkalnictwo czy edukację i oddawanie tych usług w ręce zewnętrznych instytucji<sup>7</sup>.

## NEGOCJACJE

Niezależnie od negatywnego stosunku władz prowincji, na fali aktywizacji grup rdzennych w Kanadzie, w 1973 r. powstało Stowarzyszenie Inuitów z Labradoru (Labrador Inuit Association, LIA), jako regionalny oddział ogólnokandyjskiego Bractwa inuickiego (Inuit Tapirisat of Canada) [Kennedy 2015, 230]. Stało się ono polityczną reprezentacją dla około 5000 osób, zarówno Inuitów, jak i *Kablunângajuit*<sup>8</sup>, zamieszkujących w kilku osadach w północnym Labradorze<sup>9</sup>. W czasie kilku dekad działalności rola LIA w regionie uległa stałemu powiększeniu – stowarzyszenie zaczęło pełnić szereg funkcji quasi rządowych, m.in. dostarczając usługi socjalne, zajmując się ochroną zagrożonej kultury inuickiej czy prowadząc działania mające na celu rozwój gospodarczy regionu<sup>10</sup>. Jednak jego głównym celem stało się podpisanie porozumienia ziemskiego i samorządowego z władzami Kanady i Nowej Fundlandii.

---

<sup>6</sup> Przykładem może być uruchomienie w 1969 r. hydroelektrowni Churchill Falls, co doprowadziło do zalania znaczących obszarów wykorzystywanych przez Innu.

<sup>7</sup> W przypadku labradorskich Inuitów zadania te realizowali wspomniani już Bracia Morawscy, od lat 20. XX wieku stopniowo zastępowani przez Międzynarodowe Towarzystwo Grenfell (International Grenfell Association), a następnie rząd prowincji oraz federalny. Na podstawie specjalnych umów dzieliły się one kosztami dostarczania usług [Haysom 1992, 190]. Wszystkie te instytucje zaangażowane były od lat 50. XX wieku w program przemysłowych przesiedleń Inuitów z północnych wybrzeży Labradoru do miejscowości zlokalizowanych na południu (m.in. Makkovik) [Kennedy 2015, 227]. Literacki opis funkcjonowania szkół z internatem w Labradorze zob. Gierak-Onoszko 2019, 12–28.

<sup>8</sup> Liczba Inuitów zamieszkujących Labrador waha się od 2,3 tys. do 5,3 tys. w zależności od źródła. Różnica wynika z uwzględniania lub nie oprócz Inuitów także *Kablunângajuit* [Alcantara 2013, 38].

<sup>9</sup> LIA postąpiło wbrew rekomendacjom Bractwa inuickiego, które rekomendowało ograniczenie członkostwa jedynie do osób posługującym się językiem inuickim. Był to efekt, m.in. konkurowania z inną z organizacji ludności rdzennej powstałą w prowincji Nowa Fundlandia (Native Association of Newfoundland and Labrador) o reprezentowanie *Kablunângajuit* z Labradoru [Kennedy 2015, 230].

<sup>10</sup> To ostatecznie zadanie realizowała Labrador Inuit Development Corporation, powołana przez LIA w 1982 r. Obecnie to rząd Nunatsiavut kontroluje szereg firm zależnych zajmujących się m.in. rybołówstwem przybrzeżnym, komercyjnym polowaniem na karibu oraz połowami krewetek, a także turystyką, wydobywaniem i przetwórstwem labradorytu, nieruchomościami komercyjnymi oraz logistyką i transportem. LIA była aktywna także w czasie protestów przeciwko przelotom ćwiczebnym samolotów wojskowych na niskich wysokościach nad Labradorem [Stern 2004, 94–95; Bonesteel 2008; Haysom 1992, 181].

Pierwsze działania w związku z roszczeniami ziemskimi LIA zaczęła w 1974 r. od złożenia wniosku w sprawie roszczeń ziemskich (*statement of claim*) [Bonesteel 2008]. Po trzech latach uzupełniono go wysoko ocenionym przez Ottawę opracowaniem dowodzącą historycznych związków Inuitów z ziemiami Labradoru („Our Footprints Are Everywhere”) [Procter 2012, 195]. W 1978 r., po zbadaniu i zaakceptowaniu go przez rząd federalny, władze prowincji zostały zmuszone do zmiany polityki. W 1980 r. rząd Nowej Fundlandii zgodził się na przystąpienie do negocjacji [Alcantara 2013, 41]. Postawił jednak dwa warunki: koszty związane z ewentualnym porozumieniem ziemskim będą współdzielone z Ottawą, a w zapisach znajdzie się klauzula wygaszająca prawa pierwotne Inuitów [Haysom 1992, 182]. Obie kwestie okazały się wyjątkowo trudne do zaakceptowania – Inuici nie zgadzali się na wygaszenie praw, a podział odpowiedzialności finansowej różnił Ottawę i St. John’s – co w połączeniu z wieloma zmianami w polityce federalnej oraz prowincji dotyczącej porozumień ziemskich wstrzymało negocjacje na niemal dekadę [Alcantara 2013, 41–42; Haysom 1992, 183]. Warto podkreślić, że od początku rozmów z władzami Inuici wykazywali się wolą osiągnięcia kompromisu i uznawali negocjacje, a nie metody takie jak protesty, zaangażowanie mediów czy spory na sali sądowej jako preferowany sposób osiągnięcia celu – sfinalizowania roszczeń ziemskich i powołania samorządu<sup>11</sup>.

Wola osiągnięcia kompromisu pozwoliła na powrót do stołu negocjacyjnego. Rozmowy podjęto w styczniu 1989 r. i już w końcu marca 1990 r. podpisano porozumienie ramowe (*framework agreement*). Niemniej jednak w kluczowych szczegółach strony aż do 1999 r. nie potrafiły uzgodnić stanowisk [Alcantara 2013, 42]. Poza kwestiami finansowymi, które w dalszym ciągu różniły strony, opóźnienie miało swoje źródło w braku doświadczenia i nieprzywiązywaniu wagi przez władze Nowej Fundlandii do rozmów<sup>12</sup>. Przedłużające się negocjacje, choć nie były niczym wyjątkowym w Kanadzie, potęgowały frustrację Inuitów<sup>13</sup>. Impas udało przełamać dzięki zewnętrznemu wydarzeniu, jakim było odkrycie ogromnych złóż niklu, miedzi i kobaltu w okolicach Voisey’s Bay na Labradorze (między Nain a Natuashish). Podobnie jak w przypadku Nunavik, obawa władz prowincji o wstrzymanie przez ludność rdzenną budowy kopalni, która miała potencjalnie ogromne znaczenie z punktu widzenia gospodarki, przyspieszyła rozmowy<sup>14</sup> [Wilson 2015, 7].

---

<sup>11</sup> Takie podejście różniło Inuitów od innych grup rdzennych w Kanadzie. Wynika to w znacznym stopniu z uwarunkowań kulturowych – konsensus jest elementem kultury inuickiej [Alcantara 2013, 60–61].

<sup>12</sup> Innymi czynnikami opóźniającymi był brak chęci ze strony władz Nowej Fundlandii, aby włączyć do negocjacji przekazanie tytułów własności gruntów, jak również polityka rządu federalnego, która w tym czasie nie pozwalała na połączenie w ramach kompleksowych roszczeniach ziemskich regulacji dotyczących samorządów rdzennych [Alcantara 2013, 42–43; Haysom 1992, 185].

<sup>13</sup> Szerzej w Irlbacher-Fox 2009.

<sup>14</sup> Podobnie jak w przypadku Nunaviku, także Inuitom z Labradoru (wraz z Innu) z pomocą przyszedł sąd, który w 1994 r. zgodził się z wnioskiem złożonym przez LIA o wstrzymanie prac nad

Od 1996 r. trwały intensywne negocjacje i po trzech latach podpisano porozumienie wstępne (*agreement-in-principle*), definiujące podstawy roszczeń ziemskich. Inuici ratyfikowali je 25 czerwca 2001 r. większością 76 procent głosujących [Alcantara 2013, 45–46]. Rok dłużej trwały negocjacje nad założeniami samorządu rdzennego. 15 kwietnia 2002 r. projekt konstytucji, ustalający strukturę władz Nunatsiavut, poddano pod głosowanie w kolejnym referendum, w którym 66 procent Inuitów poparło projekt. Dało to podstawę do podpisania w 2003 r. końcowej wersji Kompleksowego porozumienia ziemskiego Inuitów z Labradoru (Labrador Inuit Land Claims Agreement, LILCA), które 26 maja 2004 r. zatwierdzono w trzecim referendum, w którym poparło je 76,4% uprawnionych do głosowania Inuitów (przy frekwencji wynoszącej 86%)<sup>15</sup>. 22 stycznia 2005 r. przedstawiciele Stowarzyszenia Inuitów z Labradoru, rządu Kanady oraz rządu Nowej Fundlandii i Labradoru formalnie podpisali dokumenty zawierające tekst porozumienia, które weszło w życie po kilku miesiącach<sup>16</sup>.

#### KOMPLEKSOWE POROZUMIENIE ZIEMSKIE

Kompleksowe porozumienie ziemskie z 2005 r. stało się pierwszą w historii Kanady umową rozstrzygającą zarówno roszczenia do ziemi, jak i określającą prawa ludności rdzennej do kontroli nad sprawami, które wpływają na jej funkcjonowanie (samorząd)<sup>17</sup>. Obie części LILCS zyskały jednocześnie taką samą ochronę konstytucyjną, gwarantowaną na podstawie artykułu 35 Aktu Konstytucyjnego z 1982 r.<sup>18</sup> Umowa z jednej strony została skonstruowana zgodnie ze

---

projektem kopalni w Voisey's Bay. Sąd uznał, że złoża zlokalizowane były na ziemiach, do których zostały zgłoszone roszczenia i władze Nowej Fundlandii nie mogą bez zgody ludności rdzennej wydać zezwolenia prywatnemu inwestorowi na budowę infrastruktury transportowej. W przyspieszeniu negocjacji znaczny udział miał również nowo wybrany premier Nowej Fundlandii Brian Tobin, który posiadał doświadczenie z prac w ramach rządu federalnego [Alcantara 2013, 43–44].

<sup>15</sup> Na marginesie warto zauważyć, że na sukcesie negocjacji Inuitów zaważyło wiele czynników, wśród których poza wspomnianym już kompromisowym podejściu oraz zewnętrznymi wydarzeniami związanymi z odkryciem złóż niklu w Voisey's Bay, znalazła się również wysoka spójność grupy i silne przywództwo przez cały czas rozmów z władzami federalnymi i prowincji. Dowodem były wysokie wskaźniki poparcia uzyskiwane w kolejnych referendach [Alcantara 2013, 63].

<sup>16</sup> W końcowej fazie przyjęto ustawy ratyfikującą porozumienie. Jako pierwsza uchwaliła je legislatura Nowej Fundlandii i Labradoru, następnie parlament federalny (Act to give effect to the Labrador Inuit Land Claims Agreement), a 1 grudnia 2005 r. porozumienie ratyfikowało LIA i nowo wybrane Zgromadzenie Legislacyjne Nunatsiavut [Rodon i Grey 2009, 324–25; *The Path to Self-Government* 2021].

<sup>17</sup> Warto podkreślić, że ramy negocjacji między przedstawicielami ludności rdzennej i władzami publicznymi były ustalane przez Ottawę. Zarówno w przypadku porozumień ziemskich tworzących Nunavik, jak i Inuvialuit istniejąca wówczas polityka federalna uniemożliwiała włączenie kwestii samorządów do porozumień ziemskich. Sytuacja uległa zmianie po 1996 r.

<sup>18</sup> Konstrukcja porozumienia polegała więc w istocie na uznaniu przez Kanadę i Nową Fundlandię oraz Labrador istnienia określonego zestawu praw Inuitów z Labradoru na obszarze objętym

schematem wcześniej zawartych porozumień, wskazując prawa i obowiązki stron (m.in. podział ziem i zasobów nieodnawialnych, rozwój gospodarczy, obszary chronione czy zasady zagospodarowania przestrzennego), z drugiej strony znalazły się w niej innowacyjne zapisy regulujące zakres uprawnień samorządu oraz wskazujące zasady wejścia w życie konstytucji przyjętej w 2002 r. [*Labrador Inuit Land Claims Agreement 2005*].

Jeżeli chodzi o prawa do ziemi, to Kompleksowe porozumienie z 2005 r. dokonało podziału terenów objętych porozumieniem (tzw. Labrador Inuit Settlement Area, liczącego 72 520 kilometrów kwadratowych lądu oraz 48 690 kilometrów kwadratowych morza) na dwie kategorie<sup>19</sup>. Pierwsza, tzw. ziemie inuickie (Labrador Inuit Lands), obejmowała grunty o powierzchni 15 800 kilometrów kwadratowych, na których Inuici uzyskali pełne prawo własności i szereg innych praw, m.in. w zakresie prowadzenia badań archeologicznych<sup>20</sup>. Na obszarze ok. 3 950 kilometrów kwadratowych tych gruntów (określanych jako Specified Material Land) Inuici uzyskali wyłączne prawo własności „materiałów kopalnianych” (*quarry materials*)<sup>21</sup>.

Na obszarach znajdujących się w drugiej kategorii ziem trzy poziomy władzy (federalna, prowincji i Nunatsiavut) współdzielą jurysdykcję, co oznacza, że prawa Inuitów są bardziej ograniczone (Alcantara 2013, 49). Przede wszystkim rdzenni mieszkańcy nie posiadają tytułów własności do ziemi. Uzyskali jednak szereg praw pozwalających na współdecydowanie o dostępie do surowców, ziemi i wody<sup>22</sup>, w tym prawo do współzarządzania wybrzeżem i morzem wokół Labradoru<sup>23</sup> i regulacji połowów komercyjnych<sup>24</sup>.

Kluczowym uprawnieniem związanym z kontrolowaniem rozwoju przemysłowego jest obowiązek negocjowania przez inwestorów z rządem Nunatsiavut umów o wpływie na środowisko na ziemiach obu kategorii, jak również na obsza-

---

ugodą (w tym tytułów własności i praw do samorządu), w zamian za zrzeczenie się przez tą grupę pozostałych praw pierwotnych, które mogłyby jej przysługiwać zarówno na obszarze ugody, jak i poza nim. Ten element zrzeczenia się innych praw (w umowie LILCA został on określony angielskim sformułowaniem *cede and release*) był jednym z największych przeszkód w czasie negocjacji i Inuici bardzo niechętnie przystali na to rozwiązanie. Udało im się jedynie uzyskać modyfikację zapisu, który znajdował się we wszystkich umowach ziemskich zawartych przez Kanadę z innymi grupami rdzennymi. Zmiana polegała na usunięciu słowa *surrender* [Alcantara 2013, 44]. Szerzej na temat art. 35 AK1982 zob. Gabryś 2017, 87–94.

<sup>19</sup> Rozdział 4.2 i 4.3 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>20</sup> Rozdział 15 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>21</sup> Rozdział 4.4 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>22</sup> Inuici uzyskali prawo do współdziałania w podejmowaniu decyzji o nowych inwestycjach przemysłowych poprzez wydawanie zezwoleń na korzystanie z wód. Rozdział 5 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>23</sup> Inuici muszą być konsultowani przed wydaniem planów wykorzystania obszarów morskich na obszarze porozumienia. Rozdział 6 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>24</sup> Rozdział 13 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

rach morskich objętych porozumieniem (Inuit impacts and benefits agreements)<sup>25</sup>. Również planowanie przestrzenne na całym obszarze objętym ugodą musi być dokonywane wspólnie przez władze Nunatsiavut oraz prowincji Nowa Fundlandia i Labrador<sup>26</sup>. Osobny status ma umowa dotycząca kopalni w Voisey's Bay (Voisey's Bay Inuit Impacts and Benefits Agreement) zawarta w 2002 r.<sup>27</sup> W LILCA znalazła się także gwarancja otrzymywania przez Inuitów 25 procent dochodów uzyskiwanych przez prowincję z eksploatacji zasobów zlokalizowanych pod powierzchnią ziem inuickich. Na pozostałych ziemiach Inuici mają prawo do połowy z pierwszych 2 milionów dolarów oraz 5 procent od dalszych zysków, aż do określonego poziomu maksymalnego<sup>28</sup>. W ramach rekompensaty Inuici otrzymali także 140 milionów dolarów (wg wartości dolara z 1997 r.), wypłacanych przez 15 lat oraz dodatkowe 156 milionów dolarów na implementację porozumienia<sup>29</sup>. Pieniędźmi tymi administruje rząd Nunatsiavut.

Porozumienie ziemskie odzwierciedlało szereg priorytetów Inuitów – jednym z kluczowych było dążenie do zachowania gospodarki zbieracko-łowieckiej, którą zarówno władze, jak i misjonarze ograniczali narzucając obce kulturowo wzorce<sup>30</sup>. Na ziemiach inuickich to rząd Nunatsiavut reguluje zasady polowań i zbierania roślin<sup>31</sup>, jak również zakres połowów ryb, z pewnymi wyjątkami na rzecz dotychczasowych użytkowników tych zasobów nie będącymi beneficjentami porozumienia. Na pozostałym obszarze objętym ugodą Inuici zachowali prawo do polowania, poławiania ryb i ssaków morskich, jak również korzystania z roślin dla zapewniania pożywienia na własny użytek, a także do celów ceremonialnych i społecznych na całym obszarze ugody<sup>32</sup>. Ograniczenia w tym zakresie muszą być oparte na rekomendacjach przedstawianych przez rady współzarządzające, w których zasiadają przedstawiciele rządu Nunatsiavut<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> Rozdział 7 Labrador Inuit Land Claims Agreement. Szerzej na temat porozumień o wpływie na środowisko zob. Gabryś 2020.

<sup>26</sup> Rozdział 10 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>27</sup> Rozdział 8 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>28</sup> W przypadku kopalni w Voisey's Bay Inuici uzyskali 3 procent dochodów uzyskiwanych przez prowincję z eksploatacji surowców w tej kopalni [Alcantara 2013, 46–48].

<sup>29</sup> W ciągu 15 lat Inuici musieli również oddać 51 milionów dolarów, które rząd federalny pożyczył LIA w czasie prowadzenia negocjacji.

<sup>30</sup> Więcej na ten temat zob. Procter 2012.

<sup>31</sup> Rozdział 12 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>32</sup> Gospodarka zbieracko-łowiecka prowadzona przez Inuitów ma pierwszeństwo przed połowami sportowymi. Oznacza to, że mieszkańcy osiedli zlokalizowanych na obszarze objętym ugodą mają prawo do odławiania dzikiej zwierzyny na całym obszarze objętym ugodą bez konieczności ubiegania się o licencje i bez narzuconych limitów, do poziomu zaspokajającego ich potrzeby [Procter 2012, 197].

<sup>33</sup> Głównym ograniczeniem w praw Inuitów w zakresie gospodarki zbieracko-łowieckiej narzuconym już w czasie negocjacji dotyczy charakteru działalności Inuitów – nie może ona mieć charakteru komercyjnego, a jedynie na własne potrzeby (*subsistence*). Wyjątkiem są komercyjne połowy ryb. Zdaniem części badaczy takie podejście to wynik dążenia do zachowania kontroli nad

Na podstawie Porozumienia z 2005 r. powołano 2 rady współzarządzające: Radę współzarządzającą dzikimi zwierzętami i roślinami regionu Torngat (Torngat Wildlife and Plants Co-Management Board), oraz Wspólną radę rybołówstwa regionu Torngat (Torngat Joint Fisheries Board) – ich zadaniem jest wydawanie rekomendacji dla rządów w zakresie ochrony i zarządzania tymi zasobami na obszarze objętym ugodą<sup>34</sup>. Daje to możliwość włączenia tradycyjnej wiedzy inuickiej w proces podejmowania decyzji, jednak to rządy prowincji i federacji zachowały finalną odpowiedzialność w tym zakresie. Strony zobowiązały się również do utworzenia parku narodowego w Górach Torngat (Torngat Mountains National Park Reserve)<sup>35</sup>. Rząd Nunatsiavut może również ustalać samodzielnie inne obszary chronione na ziemiach inuickich.

W LILCA znalazły się również kryteria, zgodnie z którym określana jest przynależność do grupy beneficjentów porozumienia<sup>36</sup>. Głównymi elementami są zachowanie zwyczajów i tradycji inuickich, pochodzenie inuickie (oparte na urodzeniu lub przysposobieniu)<sup>37</sup>, jak również zamieszkiwanie na terenie objętym ugodą. Decyzje o wpisaniu na listę beneficjentów podejmowały (i nadal podejmują) lokalne komitety. Taki sposób uregulowania kwestii przynależności do grupy beneficjentów był pokłosiem wcześniejszej decyzji otwarcia członkostwa w LIA dla metyskich osadników. Była to strategiczna decyzja oparta na uznaniu istniejących relacji społecznych w poszczególnych osiedlach i niechęci do tworzenia podziałów. Niemniej jednak w jej rezultacie doszło do liczebnego zdominowania zarówno LIA, jak listy beneficjentów porozumienia ziemskiego z 2005 r. przez *Kablunângajui*, dla których w zdecydowanej większości językiem macierzystym jest angielskim a nie inuttit [Kennedy 2015, 236].

---

zasobami naturalnymi przez rząd prowincji oraz federalny. Inuici nie byli w stanie pokonać oporu władz w tym zakresie [Procter 2012, 201–4].

<sup>34</sup> Pierwsza z rad ustala m.in. limity polowań na niektóre gatunki zwierząt; przekazuje rekomendacje ministrowi w zakresie ochrony i zarządzania dziką przyrodą, roślinami i siedliskami na obszarze ugody; uczestniczy w procesie oceny środowiskowej i rekomenduje ministrowi i rządowi Nunatsiavut sposoby monitorowania wpływu projektów na środowisko. W jej skład wchodzi trzech członkowie wyznaczani przez rząd Nunatsiavut, dwaj wskazywani przez rząd prowincji i jeden przez Ottawę [*Torngat Wildlife & Plants Co-Management Board* 2015]. Druga z rad ma za zadanie wydawanie rekomendacji w zakresie ochrony ryb i innych gatunków wodnych oraz zarządzanie rybołówstwem na obszarze ugody z Inuitów. Jej skład jest wyznaczany w analogiczny sposób jak pierwsza z rad, z wyjątkiem przewodniczącego, który jest wyznaczanego przez federalnego ministra do spraw rybołówstwa i oceanów [*Torngat Joint Fisheries Board* 2015]. Zob. też Procter 2012, 198.

<sup>35</sup> Rozdział 9 Labrador Inuit Land Claims Agreement. Ottawa i rząd w Nunatsiavut zobowiązane były do negocjacji porozumienia o wpływie na środowisko przed stworzeniem Parku narodowego Torngat Mountains. Porozumienie zawarto w 2005 r., a reguluje ono zobowiązania i partnerstwo obu stron [*Backgrounder Labrador Inuit Park Impacts and Benefits Agreement* 2005]. Szerzej na ten temat zob. Alcantara 2017, 338.

<sup>36</sup> Rozdział 3 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>37</sup> To kryterium jest obecnie określone na poziomie 25% krwi inuickiej. Niespełnienie tego warunku było powodem usunięcia speakera Blake’a Rudkowskiego z grona członków Zgromadzenia Legislacyjnego Nunatsiavut w 2020 r. [CBC News 2020d].



## SAMORZĄD

17 rozdział Kompleksowego porozumienia ziemskiego z 2005 r. poświęcony jest samorządowi Nunatsiavut<sup>38</sup>. Stanowi on fundament prawny funkcjonowania rządu regionalnego, określa zakres jego władzy, sposób wejścia w życie konstytucji, jak również konstrukcję wymiaru sprawiedliwości, w tym sądu inuickiego oraz podstawy funkcjonowania władz lokalnych w osiedlach. Zakres władzy przekazanej rządowi Nunatsiavut obejmuje kulturę i język inuicki, sprawy lokalne, kontrolę sprzedaży alkoholu, ochronę środowiska, edukację, zdrowie publiczne, programy wsparcia dochodów, opiekę społeczną, mieszkalnictwo oraz zarządzania wewnętrznymi sprawami, a także administrowanie sprawami inuickimi, w tym prawami i korzyściami uzyskanymi na mocy LILCA. W Porozumieniu z 2005 r. znajdują się również zapisy dotyczące rozwiązywania konfliktów prawa inuickiego (Inuit Law) z prawem prowincji i federalnym<sup>39</sup>. Reguły te różnią się w zależności od materii spraw, których dotyczą<sup>40</sup>. Rząd Nunatsiavut uzyskał uprawnienia do nakładania podatków bezpośrednich na Inuitów, a po uzgodnieniu z Ottawą i St. John's również na pozostałych mieszkańców regionu<sup>41</sup>. Inuici z Labradoru w dalszym ciągu mogą korzystać z programów i usług oferowanych przez dotychczasowe poziomy władz, a co pięć lat władze Nunatsiavut mogą negocjować z rządami Nowej Fundlandii i Labradoru oraz Kanady porozumienie finansujące ustalone wspólnie działania i usługi oferowane przez władze regionalne<sup>42</sup>.

Fundamentalne założenia ustroju Nunatsiavut znajdują się w konstytucji Nunatsiavut ratyfikowanej w 2002 r.<sup>43</sup>. Oparto go z jednej strony na zasadach zachodnich systemów demokratycznych – wprowadzono m.in. wymóg odpowiedzialności władz przed elektoratem w wyborach, obowiązywanie zasady praworządności (*rule of law*), jak również Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności. Z drugiej strony rząd Nunatsiavut odgrywa kluczową rolę w zachowaniu tradycyjnej kultury inuickiej, w tym fundamentów językowych i stosunków społecznych<sup>44</sup>. Dlatego też Inuici z Labradoru zdecydowali się na model etniczny w odniesieniu do samorzą-

<sup>38</sup> Rozdział 17 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>39</sup> Rozdziały od 17.7 do 17.26 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>40</sup> Ustawodawstwo Nunatsiavut może być uchylone przez prawo wydane przez władze federalne lub prowincji, jak również przez ogólne reguły prawa (Law of General Application) w odniesieniu do ochrony środowiska, zdrowia publicznego i wsparcia dochodów.

<sup>41</sup> Rozdziały 20.2 i 20.3 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>42</sup> Rozdział 18 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>43</sup> Ustawa konstytucyjna (Nunatsiavut Constitution Act) została przyjęta podczas pierwszego posiedzenia legislatury Nunatsiavut 1 grudnia 2005 r., jako fundamentalna część prawa Inuitów [*The Nunatsiavut Constitution Act (CIL 31-12-2012 N-3)*]. Por. art. 17.3.3 oraz 17.3.5 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>44</sup> Lista podstawowych wartości zawarta jest w art. 1.1.3 The Nunatsiavut Constitution Act. Szczegółowe zapisy znajdują się w Karcie Praw i Obowiązków Inuitów z Labradoru (Labrador Inuit Charter of Rights and Responsibilities) będącą częścią konstytucji. Rozdział 2 The Nunatsiavut Constitution Act.

du. Oznacza to, że tylko beneficjenci porozumienia LILCA mają prawo uczestniczyć we władzach regionalnych. Jak dotychczas Nunatsiavut pozostaje jedynym etnicznym samorządem w regionach inuickich, choć jest on częstym wyborem wśród innych grup ludności rdzennej na południu Kanady. W przypadku Inuitów z Labradoru decyzja o przyjęciu takiego rozwiązania związana była ze specyficzną strukturą ludnościową regionu. Inuici nie są większością na obszarze objętym porozumieniami ziemskimi (na wybrzeżu Labradoru poza Inuitami mieszkają również przedstawiciele Pierwszych Narodów), co powoduje, że w ramach publicznej struktury samorządowej nie zyskaliby kontroli nad władzami. Model etniczny pozwala także na nieterytorialną formę władzy, zapewniając udział we władzy bez konieczności zamieszkiwania danego obszaru, co w sytuacji, gdy połowa Inuitów z Labradoru mieszka poza regionem objętym porozumieniem okazało się kluczowe [Rodon, Grey 2009, 19].

Konstytucja Inuitów z Labradoru definiuje szczegóły organizacji władz samorządowych regionu. Składają się one z dwóch poziomów: regionalnego (Nunatsiavut Government) i lokalnego (Inuit Community Governments). W ramach tej pierwszej kategorii znajdują się Prezydent, Rada Wykonawcza oraz Zgromadzenie Legislacyjne. W drugiej kategorii znajdują się władze lokalne pięciu osad zamieszkiwanych przez Inuitów<sup>45</sup>. W ramach instytucji władzy w Nunatsiavut nie ma inuickiej korporacji rozwoju (Inuit development corporation), która reprezentowałaby interesy inuickich beneficjentów porozumienia ziemskiego – jej zadania realizuje rząd Nunatsiavut<sup>46</sup>.

Na poziomie regionalnym wprowadzono zmodyfikowany system parlamentarno-gabinetowy, czyli rząd konsensualny (*consensus government* lub *consensual government*) określany również jako rząd niepartyjny (*nonpartisan government*) [O'Keefe 1989, 207–8; Dacks 1986, 350]. Jest on połączeniem parlamentaryzmu westminsterskiego oraz wzorców obecnych w kulturach ludności rdzennej, a jego kluczowymi cechami dystynktywnymi są brak partii politycznych i dyscypliny partyjnej<sup>47</sup>, specyficzne relacje pomiędzy legislatywą a egzekutywą oraz większy zakres współpracy członków legislatury niż ma to miejsce na południu Kanady<sup>48</sup>. Wszyscy deputowani do Zgromadzenia Legislacyjnego, w tym również

<sup>45</sup> Inuickie władze lokalne mogą zostać powołane również poza obszarem ugody.

<sup>46</sup> Model etniczny pozwala na uniknięcie sporów pomiędzy organizacjami zarządzającymi pieniędzmi uzyskanymi jako odszkodowania ziemskie a władzami. W Labradorze Stowarzyszenie Inuitów z Labradoru, które negocjowało porozumienie ziemskie zostało wchłonięte przez rząd regionalny. W przypadku Nunatsiavut rząd pełni podwójną funkcję, zarządzając pieniędzmi z odszkodowania oraz realizując uprawnienia samorządowe [Wilson 2015, 5].

<sup>47</sup> Terytoria Północno-Zachodnie oraz Nunavut są największymi strukturami politycznymi, w których nie ma partii politycznych. Taka sytuacja nie jest jednak obca Kanadyjczykom mieszkającym na południu, gdzie większość municypalitetów działa bez obecności partii politycznych.

<sup>48</sup> Wskazuje się na kluczową rolę wzorów przywództwa i podejmowania decyzji przeniesionych ze społeczności rodzimych zamieszkujących północne regiony Ameryki Północnej cechujące się trudnymi warunkami klimatycznymi, gdzie decyzje musiały przede wszystkim brać pod uwagę interes grupowy. Współpraca i współdzielenie zasobów oraz umiejętności dawało możliwość po-

ministrowie starający się o reelekcję, są wybierani jako niezależni, bez afiliacji politycznych. Rezultat wyborczy jest więc silniej powiązany z indywidualną oceną działalności, charakteru i zachowania poszczególnych kandydatów, a nie z przynależnością partyjną lub ideologią bądź programem reprezentowanym przez daną partię<sup>49</sup>. Niemniej jednak szereg innych podstawowych reguł systemu politycznego Nunatsiavut jest pochodną wzorców europejskiego myślenia o państwie. Przede wszystkim zgodnie z założeniami systemu westminsterskiego gabinet musi mieć poparcie wśród większości członków legislatury, a władza jest weryfikowana przez mieszkańców w wyborach.

Na czele władz samorządowych Nunatsiavut znajduje się prezydent, którego siedziba zlokalizowana jest w Nain. Cieszy się on najsilniejszym mandatem wyborczym, gdyż jako jedyny organ jest wybierany w wyborach bezpośrednich przez wszystkich uprawnionych Inuitów z Labradoru, którzy ukończyli 16 rok życia<sup>50</sup>. Jego kadencja trwa 4 lata<sup>51</sup>. Prezydent jest jednocześnie członkiem Zgromadzenia Ustawodawczego (Nunatsiavut Assembly) i przewodniczy wszystkim posiedzeniom Rady Wykonawczej (Executive Council). Spośród zwykłych członków legislatury prezydent mianuje pierwszego ministra (First Minister), czyli szefa gabinetu oraz, na jego wniosek, członków gabinetu, czyli ministrów. Zarówno pierwszy minister, jak i poszczególni ministrowie muszą uzyskać poparcie większości członków Zgromadzenia Legislacyjnego. Rola prezydenta polega również na podpisywaniu projektów ustaw, choć posiada również możliwość skierowania ich do ponownego rozpatrzenia przez legislaturę lub odesłania do sądu inuickiego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności projektu. W razie stwierdzenia jego konstytucyjności prezydent musi podpisać projekt<sup>52</sup>.

Rada Wykonawcza zajmuje się implementacją prawa, prowadzeniem polityk publicznych, przygotowaniem ustaw i opiniowaniem projektów zgłaszanych

---

woływania różnych przywódców w zależności od wymagań konkretnej sytuacji. Zawsze jednak na czele był interes grupy, a nie jednostek. Uzgodnienie stanowiska w drodze konsensusu, wymagające doprowadzenia do kompromisu okazywało się najbardziej praktyczne. Pozwala bowiem uniknąć konfrontacji i zachować harmonijne relacje w grupie. W tradycjach kultur rdzennych przywódcy nie kierowali poprzez wydawanie poleceń czy rozkazów, ale poprzez dawanie przykładu i przypomnianiu o obowiązkach jednostek wobec grupy i podstawowym celu, czyli przetrwaniu (*survival*) [O'Keefe 1989, 208; G. White 1991, 500].

<sup>49</sup> Cameron i White wskazują, że może być to wynik nacisku rodzimych ludów na utrzymywanie bezpośredniego kontaktu pomiędzy wybranymi przedstawicielami a ich społecznościami, co odpowiada koncepcji mandatu związanego, a nie wolnego, dominującego w europejskich demokracjach [Cameron, White 1995, 56].

<sup>50</sup> Art. 3.3.1 The Nunatsiavut Constitution Act. Wszyscy pozostali reprezentanci pełniący funkcję w rządzie Nunatsiavut są wybierani na poziomie poszczególnych osad lub okręgów wyborczych będących ich częścią (wyjątkiem są tylko reprezentanci Inuitów nie mieszkających w Nunatsiavut) [Rodon, Grey 2009, 19].

<sup>51</sup> Od 2016 r. funkcję tę pełni Johannes Lampe. Wybory zaplanowane na maj 2020 r. zostały przełożone ze względu na pandemię COVID-19 na październik 2020 r. Ponownie wygrał w nich Johannes Lampe [Quinn 2020a; 2020b].

<sup>52</sup> Art. 4.19.1–4.19.3 The Nunatsiavut Constitution Act.

przez tych członków legislatury, którzy nie zasiadają w rządzie [Wilson, Alcantara, Rodon 2015, 56]. Kluczową rolę odgrywa pierwszy minister, który jednocześnie kieruje departamentem do spraw Nunatsiavut (Nunatsiavut Affairs), odpowiadającym m.in. za mieszkalnictwo i transport<sup>53</sup>. Prezydent kieruje zaś sekretariatem Nunatsiavut, który nadzoruje relacje z innymi rządami i organizacjami oraz odpowiada za monitorowanie przestrzegania zapisów porozumienia LILCA przez Ottawę i rząd Nowej Fundlandii i Labradoru. W skład Rady Wykonawczej wchodzi również szefowie czterech departamentów: finansów, zasobów ludzkich i technologii informacyjnej (Finance, Human Resources and Information Technology); edukacji i rozwoju gospodarczego (Education and Economic Development); zdrowia i rozwoju społecznego (Health and Social Development); języka, kultury i turystyki (Language, Culture and Tourism)<sup>54</sup> oraz gruntów i zasobów naturalnych (Lands and Natural Resources)<sup>55</sup> [Departments 2021]. W przeciwieństwie do innych samorządnych regionów inuickich (Nunavik oraz Inuvialuit) struktura władz Nunatsiavut ma charakter zintegrowany, co oznacza, że poszczególne departamenty podlegają jednej jednostce – Radzie Wykonawczej.

Zgromadzenie Ustawodawcze z siedzibą w Hopedale, skupia się zarówno na uchwalaniu prawa, jak i kontroli władzy wykonawczej. Obecnie składa się z 18 członków: 10 tzw. zwykłych członków jest wybieranych w okręgach ulokowanych w Nunatsiavut oraz poza jego granicami (okręg Upper Lake Melville oraz specjalny okręg dla Inuitów z Labradoru mieszkających w innych miejscach w Kanadzie)<sup>56</sup>; 5 członków to szefowie władz gminnych (*AngajukKâk*); a pozostali to dwaj szefowie inuickich gminnych korporacji gospodarczych (Inuit Community Corporations) oraz prezydenta Nunatsiavut. Podobnie jak w przypadku wyborów prezydenckich wybory do legislatury odbywają się co 4 lata, a prawa wyborcze mają jedynie Inuici z Labradoru, którzy ukończyli 16 rok życia<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Od stycznia 2020 r. funkcję tę pełni Tyler Edmunds [CBC News 2020a].

<sup>54</sup> W 2019 r. dokonano zmiany nazwy tego departamentu, dodając język na pierwszym miejscu [CBC News 2018].

<sup>55</sup> Taki podział na departamenty ulegał zmianie na przestrzeni lat i wynika z potrzeby ścisłego powiązania z ich odpowiednikami federalnymi i prowincjonalnymi. Zob. Felt, Natcher, Procter 2012, 256.

<sup>56</sup> Okręgi reprezentujące inuickich beneficjentów nie mieszkających na terenie Nunatsiavut mają mniejszą reprezentację niż te zlokalizowane na terenie objętym ugodą lub na obszarze Upper Lake Melville. Może to rodzić potencjalne napięcia pomiędzy Inuitami mieszkającymi w Nunatsiavut oraz poza jego granicami [Felt, Natcher, Procter 2012, 257–58].

<sup>57</sup> Art. 1.4.1 The Nunatsiavut Constitution Act. Por. *Nunatsiavut Election Act* 2014. 11 członków (10 zwykłych oraz prezydent) wybierany jest więc w wyborach bezpośrednich, a pozostałych 7 w wyborach pośrednich: *AngajukKâk* wybierani są na to stanowisko przez mieszkańców osad, którymi zarządzają, a szefów inuickich gminnych korporacji gospodarczych wybierają mieszkańcy 3 osad, które znajdują się poza granicami Nunatsiavut: Nunakatiget Inuit Community Corporation wybierają mieszkańcy Happy Valley-Goose Bay oraz Mud Lake, a szefa Sivunivut Inuit Community Corporation mieszkańcy North West River [Ozkan, Schott 2017, 86–87].

Poziom lokalny władz Nunatsiavut tworzy 5 inuickich samorządów gminnych zlokalizowanych w Nain, Hopedale, Rigolet, Makkovik i Postville. Zakres ich uprawnień określa LILCA – odpowiada on mniej więcej poziomowi władz municypalnych w kanadyjskich prowincjach i obejmuje dostarczanie podstawowych usług, jak również m.in. lokalny rozwój gospodarczy<sup>58</sup>. Władze samorządów gminnych składają się z rad (liczących od 5 do 7 członków, w zależności od wielkości osady) oraz z szefów gmin nazywanych *AngajukKâk*. Co ważne w wyborach na stanowisko *AngajukKâk* mogą głosować wszyscy mieszkańcy danej osady, niezależnie czy są beneficjentami porozumienia ziemskiego z 2005 r. Jednak bierne prawo wyborcze na stanowisko szefa samorządu posiadają jedynie Inuici z Labradoru.<sup>59</sup> Radni gminni podzieleni są na dwie kurie: reprezentanci Inuitów z Labradoru oraz tzw. nowych mieszkańców, którzy nie są beneficjentami porozumienia z 2005 r. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje członkom poszczególnych grup<sup>60</sup>.

Rząd Nunatsiavut ustanowił również swoje ramię biznesowe (Nunatsiavut Group of Companies), które stało się ważnym graczem w gospodarce regionu (zajmuje się m.in. budownictwem, kopalniami, rybołówstwem), oferując miejsca pracy dla Inuitów [Kennedy 2015, 232].

## PRZYKŁADY ZARZĄDZANIA WIELOPOZIOMOWEGO

Nunatsiavut, obok Nunavik, jest przykładem regionu zagnieżdżonego (*nested region*) w ramach większej jednostki terytorialnej kanadyjskiej federacji (prowincja Nowa Fundlandia i Labrador). Koncepcja zagnieżdżonego federalizmu (*nested federalism*)<sup>61</sup> zakłada, że jednostka zagnieżdżona posiada zakres władzy, który z jednej strony jest mniejszy od tego, który mają podstawowe jednostki składowe federacji (w Kanadzie prowincje), ale z drugiej strony większy od władzy posiadanej przez municypalitetę (w Kanadzie nie mają one statusu konstytucyjnego). Jednostka zagnieżdżona ma nie tylko cechy trzeciej kategorii rządu, po władzy federalnej i prowincjonalnej, ale relacje pomiędzy tymi trzema poziomami odbywają się na zasadzie zarówno dwu-, jak i trójstronnej, co odzwierciedlone jest w strukturach instytucjonalnych. Co więcej stosunki te (jak i część struktur) wykraczają poza dotychczas istniejące ramy konstytucyjne, tworząc nową jakość zarządzania (*governance*). Do jego analizy uzasadnione jest zastosowanie teorii zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*) umożliwiającej badanie

<sup>58</sup> Art 17.38-17.43 Labrador Inuit Land Claims Agreement.

<sup>59</sup> Art. 10.4.4 i 10.4.5 The Nunatsiavut Constitution Act.

<sup>60</sup> Art. 10.4.6-10.4.8 The Nunatsiavut Constitution Act.

<sup>61</sup> Definiowanego jako system zarządzania, w którym autonomiczna jednostka terytorialna istnieje w ramach jednostki składowej federacji. W odniesieniu do północnych regionów Kanady koncepcja ta jest rozwijana przez G. Wilsona, T. Rodona oraz C. Alcantarę. Szerzej w Wilson, Alcantara, Rodon 2020.

zarówno w ujęciu wertykalnym (włączanie jednostki zagnieżdżonej w procesy podejmowania decyzji), jak i horyzontalnym (udział organizacji pozarządowych, jak również aktorów prywatnych w zarządzaniu) [Wilson, Alcantara, Rodon 2020].

Rząd Nunatsiavut – umocowana konstytucyjnie jednostka zagnieżdżona w ramach prowincji – stał się w 2005 r. kolejnym szczeblem w hierarchii władz. Proces podejmowania decyzji, w zależności od specyfiki konkretnego zagadnienia, zaczął przebiegać w ramach układów trójstronnych (region-prowincja-federacja) lub dwustronnych (region-prowincja lub region-federacja)<sup>62</sup>. Tworząca się nowa kompleksowa struktura zarządzania objęła m.in. wspomniane już rady współzarządzające zajmujące się dziką zwierzyną i rybołówstwem. W procesie podejmowania decyzji musiały więc zostać uwzględnione zarówno priorytety władz Nowej Fundlandii i Labradoru, jak również rządu federalnego, ale także interesy inuickiego regionu. Co więcej, na poziomie samorządu ludności rdzennej konieczne stało się włączenie specyficznych oczekiwań poszczególnych osiedli, w których mieszkają nie tylko beneficjenci porozumienia ziemskiego, jak również oczekiwań organizacji pozarządowych i aktorów prywatnych.

Warto zauważyć, że w przypadku Nunatsiavut opisywane wcześniej przedłużające się negocjacje pozwoliły na zbieranie doświadczeń i kompetencji przez stronę inuicką. Rząd, który powstał z przekształcenia Stowarzyszenia Inuitów z Labradoru mógł korzystać z wiedzy i umiejętności zdobytych na przestrzeni lat. Pozwalało to z jednej strony na relatywnie gładkie przejęcie odpowiedzialności za szereg dziedzin, z drugiej strony dokonano tego stopniowo, świadomie dostosowując szybkość procesu przejmowania kolejnych sfer władzy, które zostały przekazane w porozumieniu ziemskim LILCA, do poziomu posiadanych zdolności [Wilson 2015, 7]. W momencie utworzenia samorządu regionalnego odziedziczył on odpowiedzialność za sfery, którą posiadała Komisja zdrowia Inuitów z Labradoru (Labrador Inuit Health Commission) oraz Stowarzyszenie Inuitów z Labradoru. W pierwszym przypadku oznaczało to administrowanie 7 programami<sup>63</sup>, choć umowa zawierała zapisy pozwalające władzom regionu na odgrywanie większej roli [Rodon, Grey 2009, 18].

Podobnie wyglądała sytuacja z edukacją – chociaż rząd Nunatsiavut ma od 2005 r. możliwość pełnej kontroli nad edukacją<sup>64</sup>, to w pierwszych latach zdecydo-

---

<sup>62</sup> Głównym wariantem pozostają, jednakże relacje region-prowincja, co wynika z kluczowej roli prowincji w odniesieniu do zarządzania codziennymi sprawami ludności rdzennej. Pomimo ogólnej dominacji władzy federalnej w odniesieniu do relacji z ludnością rdenną, co wynika z art. 91(24) Aktu Konstytucyjnego z 1867 r. Zob. Gabryś 2016, 126–30.

<sup>63</sup> Dotyczą one zdrowia psychicznego, uzależnień, zdrowia publicznego i kontroli chorób zakaźnych, opieki nad dziećmi i ich rozwoju, opieki domowej i środowiskowej, zdrowia środowiskowego oraz świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych ubezpieczeniem [Rodon, Grey 2009, 18].

<sup>64</sup> Taka możliwość wynika z zapisów części 17.12 Porozumienia ziemskiego z 2005 r., który dotyczy zarówno edukacji przedszkolnej, jak i pierwszego i drugiego stopnia, jak również szkolnictwa zawodowego i prowadzonego dla dorosłych na ziemiach inuickich i osadach inuickich [*Labrador Inuit Land Claims Agreement* 2005].

wał się jedynie na kontynuowanie istniejącego od 1987 r. programu dotyczącego edukacji po ukończeniu szkoły średniej i szeregu szkoleń mających poprawić sytuację Inuitów na rynku pracy<sup>65</sup>. I choć polityka edukacyjna jest jedną z kluczowych dziedzin dla przekazywania kultury i języka inuickiego, jak i fundamentem dla rozwoju politycznego, gospodarczego, jak i społecznego, to proces przejmowania uprawnień jest nadal niezakończony<sup>66</sup>. Co więcej w dalszym ciągu nie ma osobnej rady szkolnej (school board), jak ma to miejsce m.in. w Nunavik czy w odniesieniu innych grup rdzennych w prowincji Nowa Fundlandia i Labrador (Wilson, Alcantara, i Rodon 2015, 57). Edukacja przedszkolna, podstawowa oraz ponadpodstawowa jest organizowana przez Newfoundland and Labrador English School District<sup>67</sup>, której podlegają wszystkie szkoły w Nunatsiavut. Rząd inuicki przekazuje pieniądze na jej funkcjonowanie (w 2012 r. było to 2,5 miliona dolarów z 14,7 miliona całego budżetu), a wśród jej członków zasiadają osoby mieszkające w Nunatsiavut (w 2012 r. było to 3 z 14 osób) [Wilson, Alcantara, Rodon 2015, 57]. Utworzenie Nunatsiavut poszerzyło zakres aktorów biorących udział w procesie decyzyjnym (ujęcie wertykalne zarządzania wielopoziomowego), dając możliwość uczestniczenia i przedstawiania własnych priorytetów<sup>68</sup>. Utrzymywane są również intensywne kontakty między urzędnikami regionu oraz prowincji. Niemniej jednak głównym aktorem podejmującym decyzje w zakresie edukacji wciąż pozostaje Departament edukacji rządu Nowej Fundlandii i Labradoru. Brak decyzji władz Nunatsiavut o utworzeniu autonomicznej regionalnej struktury zarządzającej edukacją wynika z pragmatyzmu – obawy o brak odpowiednich możliwości i utraty możliwości korzystania z zasobów i wsparcia prowincji [Wilson 2015, 8–9]. Inuici są jednak świadomi, że umowa z 2005 r. daje im, po raz pierwszy w historii relacji z władzami federalnymi bądź prowincji, możliwość samodzielnego decydowania o formie w jakiej będzie prowadzona edukacja. Można więc spodziewać, że w przypadku przejścia większej odpowiedzialności nastąpi intensyfikacja kontaktów na linii region-prowincja.

Innym z kluczowych obszarów dla władz regionalnych pozostaje mieszkalnictwo. W Nunatsiavut, podobnie jak w innych regionach inuickich, brakuje

---

<sup>65</sup> Warto jednak zauważyć, że przejście odpowiedzialności przez LIA zaowocowało znacząco lepszymi wynikami w porównaniu do okresu, gdy to prowincja zarządzała tym programem [Alcantara 2013, 18; Rodon, Grey 2009, 18].

<sup>66</sup> Obecnie Departament edukacji i rozwoju gospodarczego Nunatsiavut zajmuje się programami w zakresie nauki w szkołach wyższych (Post-Secondary Student Support Program) oraz szkoleń związanych z rynkiem pracy (Inuit Pathways). Ten drugi program powstał w wyniku porozumienia rządu Nunatsiavut z federalnym ministerstwem ds. zatrudnienia i rozwoju społecznego (Employment and Social Development Canada) [*Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) 2021; Inuit Pathways 2021*].

<sup>67</sup> Okręg powstał w 2013 r. po połączeniu 4 osobnych rad szkolnych i podlega władzom prowincji [*School Board Transition*].

<sup>68</sup> W Nunatsiavut również szereg innych departamentów, m.in. ds. spraw Nunatsiavut, zajmuje się kwestiami z zakresu edukacji, m.in. w zakresie umieszczania elementów związanych z kulturą inuicką, a przede wszystkim językiem inuickim [Wilson, Alcantara, Rodon 2015, 57].

wystarczającej liczby domów, a problem przeludnienia oddziałuje na problemy społeczne, zdrowotne i edukacyjne [CBC News 2020c]. Rząd regionalny uzyskał w 2005 r. kompetencje w zakresie mieszkalnictwa na ziemiach inuickich<sup>69</sup>. Niemniej jednak aż do 2020 r. nie powołał typowej dla Kanady instytucji zajmującej się budownictwem mieszkaniowym (housing corporation). Korzystał z usług oferowanych przez Torngat Regional Housing Association, będącą regionalną organizacją non-profit powiązaną z działającą w całej prowincji Newfoundland and Labrador Housing Corporation. Podobnie jak w przypadku edukacji rząd zdecydował się na delegowanie reprezentantów do jej zarządu<sup>70</sup> i przekazywanie jej środków finansowych (co roku ok. 2 milionów dolarów) na cele budowy, utrzymania i remontów dostępnych cenowo mieszkań [CBC News 2020b]. Widać więc, że zarządzanie wielopoziomowe w ramach mieszkalnictwa uwzględnia również ujęcie horyzontalne, angażując aktorów pozarządowych<sup>71</sup>. Problemem, jak wskazuje Wilson, pozostawał jednak ograniczony wpływ na działania Torngat Regional Housing Association<sup>72</sup>. W ostatnich latach, w miarę uzyskania odpowiednich zasobów pozwalających na kontrolowanie spraw związanych z mieszkalnictwem, rząd Nunatsiavut budował niezależną politykę w tej sferze<sup>73</sup>. Jej kulminacją było powołanie Nunatsiavut Housing Corporation w 2019 r., jako instytucji w części zależnej od rządu mającej zarządzać mieszkalnictwem. Planowane jest uruchomienie jej pełnego spektrum działań w kwietniu 2022 r.<sup>74</sup> Zmieni to z pewnością dynamikę zarządzania tym obszarem.

---

<sup>69</sup> Art. 17.19.1 Labrador Inuit Land Claims Agreement. Te działania znajdują się w kompetencjach Departamentu spraw Nunatsiavut.

<sup>70</sup> W ramach władz Torngat Regional Housing Association zasiadali reprezentanci rządu Nunatsiavut oraz komisji ds. mieszkalnictwa z każdego z osiedli Nunatsiavut [Wilson 2015, 9–11].

<sup>71</sup> Lokalne władze w osiedlach współpracowały z oboma ciałami zajmującymi się mieszkalnictwem (Newfoundland and Labrador Housing Corporation oraz Torngat Regional Housing Association), m.in. w zakresie finansowania napraw domów czy budowy nowych na gruntach udostępnionych przez władze osiedli od lat 80. XX wieku. Również władze federalne dofinansowują Torngat Regional Housing Association, co pozwoliło na sfinansowanie przeglądu potrzeb mieszkaniowych Nunatsiavut [Wilson, Alcantara, Rodon 2015, 58–59; Wilson 2015, 9–11].

<sup>72</sup> Wynikało to z pozostawiania Torngat Regional Housing Association poza strukturą regionalnych władz i niewielkimi związkami z rządem Nunatsiavut [Wilson, Alcantara, Rodon 2015, 58–59]. Przykładem problemów jest ustąpienie pierwszej minister, która ingerowała w kwestie mieszkaniowe [CBC News 2019].

<sup>73</sup> Jednym z programów prowadzonych przez władze Nunatsiavut jest program remontów domów (Housing Repair Program), co jest jednym z palących problemów regionu [Legal Services, Community Relations, Housing and Community Justice 2021].

<sup>74</sup> W marcu 2019 r. uchwalono ustawę An Act Respecting Housing in Nunatsiavut and to Establish a Nunatsiavut Housing Commission, a następnie przygotowano inne niezbędne instrumenty prawne i organizacyjne. Kolejnymi etapami będzie powołanie komisji, które mają powstać w każdej z 5 osad inuickich i służyć jako organy doradcze dla Nunatsiavut Housing Commission [Nunatsiavut Housing Commission closer to reality 2021]. Nie uniknięto jednak problemów związanych z przejmowaniem odpowiedzialności z rąk Torngat Regional Housing Association. Zob. CBC News 2020b.



Wydobycie surowców jest kolejnym z newralgicznych elementów polityki i zarządzania w Nunatsiavut, co wynika z kluczowego znaczenia ziemi, obszarów morskich i zasobów z nimi związanych dla kultury inuickiej [Wilson 2015, 12]. Ich eksploatacja, szczególnie górnictwo, wydobycie ropy naftowej czy gazy ziemnego, jak również budowa elektrowni wodnych, z jednej strony jest jednym ze sposobów na wspieranie gospodarki regionalnej i szansą na powiększenie dochodów i utworzenie miejsc pracy [CBC News 2008], z drugiej jednak strony niesie potencjalne zagrożenie dla tradycyjnego sposobu życia, a czasem również zdrowia Inuitów [Goodyear 2016]. Gospodarka surowcowa pozostaje od dekad również jednym z filarów strategii rozwoju prowincji Nowa Fundlandia i Labrador. Rząd prowincji niechętnie oddaje kontrolę nad jej prowadzeniem, co prowadziło wielokrotnie do konfliktów, szczególnie z mieszkańcami północnego Labradoru<sup>75</sup>. Wspominane wcześniej uprawnienia uzyskane przez rząd Nunatsiavut w ramach porozumienia ziemskiego (m.in. kontrola nad sposobami korzystania z zasobów, obowiązek negocjowania przez inwestorów z rządem Nunatsiavut umów o wpływie na środowisko) powodują, że od 2005 r., gdy planowane są inwestycje na obszarze objętym ugodą z Inuitami (lub dla projektów, które będą miały skutki dla tego obszaru) dochodzi do wymuszonych interakcji rządu prowincji z rządem regionalnym Nunatsiavut<sup>76</sup>. Często nie mają one formy wyczerpującej definicji zarządzania wielopoziomowego i nie układają się harmonijnie, co budzi frustrację we władzach regionu<sup>77</sup>. Przykładem może być konflikt związany z budową hydroelektrowni w Muskrat Falls<sup>78</sup>.

Wśród różnorodnych form zarządzania wielopoziomowego w regionie Nunatsiavut warto również wspomnieć rady współzarządzające zajmujące się dziką zwierzyną i rybołówstwem. Przykład ich działania to ustalanie corocznej liczby niedźwiedzi polarnych, na które można polować (Total Allowable Harvest) za ziemiach objętych porozumieniem z 2005 r. Takie decyzje wymagają współpracy

---

<sup>75</sup> W większości wypadków prowincje mają pełną jurysdykcję nad zasobami naturalnymi, z wyjątkiem obszarów szelfu kontynentalnego, choć tutaj prowincja Nowa Fundlandia i Labrador ma uzgodnione specjalne warunki współpracy z rządem federalnym. Zob. (Gabryś 2016, 112)

<sup>76</sup> Ze strony Nunatsiavut w kontakty zaangażowany jest przede wszystkim Departament gruntów i zasobów naturalnych. (*Department Overview* 2021)

<sup>77</sup> Jak wskazuje Wilson, jednym z powodów może być istniejące wśród urzędników prowincji przekonanie o posiadaniu w dalszym ciągu niemal pełnej kontroli nad zasobami naturalnymi zlokalizowanymi na terenie Nunatsiavut. Po części wynika to również z faktu, że ziemie inuickie to tylko niewielki fragment Labradoru i w dużym stopniu omijają je projekty wydobywcze, które skupiają się również na obszarze szelfu kontynentalnego. (Wilson 2015, 12–14)

<sup>78</sup> Choć projekt zlokalizowany jest poza obszarem Nunatsiavut, to ma wpływ na środowisko i zdrowie mieszkańców obszaru ugody z 2005 r. Kontrowersyjne okazało się działanie władz prowincji w związku z potencjalnym zagrożeniem skażeniem wód metylortęcią. Rząd prowincji po protestach przedstawicieli ludności rdzennej Labradoru podpisał porozumienie, która zakładało szereg działań mających zmniejszyć zagrożenie dla zdrowia mieszkańców po napełnieniu zbiornika będącego częścią projektu. Ostatecznie okazało się jednak, że rząd Nowej Fundlandii i Labradoru nie wywiązał się ze zobowiązań. (Barry 2016; Bartlett 2017)

zarówno z Inuitami z Labradoru (również ze starszyzną inuicką), naukowcami oraz władzami prowincji – ministrem prowincji ds. środowiska i zmiany klimatu (Minister of Environment and Climate Change) – ale również z instytucjami z Nunavik (Nunavik Marine Region Wildlife Management Board) i z Nunavut (Nunavut Wildlife Management Board), gdyż obszar migracji niedźwiedzi jest wspólny [Sparkes 2017].

*Last but not least*, należy zauważyć, że horyzontalny wymiar zarządzania wielopoziomowego w Nunatsiavut obejmuje zarówno samorządy gminne, jak i szereg organizacji pozarządowych, stowarzyszeń ludności rdzennej i prywatnych, a także firm czy mediów. Ich znaczenie, m.in. jako alternatywnych dostarczcycieli usług rośnie w ostatnich latach. Podobnie jak alternatywny sposób podejmowania decyzji – zamiast rozwiązań „odgórnych” coraz więcej pomysłów rodzi się na samym dole, w oparciu o doświadczenia lokalne (o charakterze budżetów obywatelskich). Kluczowe znaczenie ma stałe włączenie tych nowych struktur w system zarządzania regionalnego [Felt, Natcher, Procter 2012, 259].

#### OCENA NIEZALEŻNOŚCI

Jak do tej pory brakuje badań ukierunkowanych na zbudowanie narzędzi pozwalających na ocenę niezależności samorządów inuickich (czy szerzej samorządów rdzennych) w Kanadzie. Jedną z ciekawych prób podjęli Ozkan i Schott [Ozkan, Schott 2017]. Stworzyli oni ranking oparty o 4 kryteria: niezależność instytucjonalną, poziom reprezentacji, potencjał lokalny oraz niezależność fiskalną. Pierwszy element ocenia rodzaj administracji samorządowej (stopień jej zintegrowania i liczbę sfer, w których możliwe jest weto ze strony władz prowincji lub federalnych). Drugi, zakres reprezentacji mieszkańców (istnienie w pełni wybieralnej legislatury i sposób wyłaniania władzy wykonawczej). Trzeci element na podstawie odsetka osób pochodzenia rdzennego z wykształceniem wyższym ocenia kapitał ludzki regionu, co przekłada się na możliwość udziału w lokalnych władzach profesjonalnie wykształconych pracowników, zdolnych do formułowania polityk publicznych. Czwarte kryterium ocenia samodzielność finansową regionu, czyli stopień kontroli nad budżetem i zdolność do niezależnych decyzji w kluczowych sferach, na podstawie takich elementów jak stosunek przychodów własnych do wydatków i zadłużenia, a także wysokości transferów ze strony władz prowincji i federalnych<sup>79</sup>.

Biorąc pod uwagę te kryteria ocena Nunatsiavut jest stosunkowo wysoka. Region ma znaczącą niezależność instytucjonalną (zintegrowana administracja samorządowa oparta na wybieralnej legislaturze i zależnej do niej egzekutywie), a weto federalne lub prowincyjne jest ograniczone do 3 obszarów (ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz polityka wspierania dochodów) [Ozkan, Schott 2017, 86].

<sup>79</sup> Szerszy opis założeń metodologicznych zob. Ozkan, Schott 2017, 82–85.

Kapitał ludzki Nunatsiavut, choć niższy od średniej ogólnokanadyjskiej, jak również prowincji Nowa Fundlandia i Labrador, jest jednocześnie najwyższy spośród wszystkich regionów inuickich Kanady [Ozkan, Schott 2017, 87]) Umożliwia to osiągnięcie wysokich wskaźników zatrudnienia Inuitów w ramach administracji regionu (sięgających 80–90%) [Rodon, Grey 2009, 20]. Sytuacja fiskalna Nunatsiavut jest znacząco lepsza od innych samorządów inuickich, które pozostają w wysokim stopniu zależne od transferów finansowych ze strony władz prowincji i federalnych<sup>80</sup>. Znaczna niezależność finansowa regionu wynika z porozumień dotyczących górnictwa i podziałów z opłat wydobywczych zawartych z prowincją [Ozkan, Schott 2017, 88]. Nunatsiavut jest więc w relatywnie najlepszej pozycji do osiągnięcia niezależności finansowej, co z kolei jawi się jako jeden z warunków na drodze do suwerenności<sup>81</sup>. Potencjalnymi źródłami zagrożenia może stać się zależność od przemysłu surowcowego (przede wszystkim kopalni w Voisey's Bay), szczególnie w perspektywie długoterminowej oraz jeżeli władze nie będą prowadziły strategii dywersyfikacji źródeł dochodów [Ozkan, Schott 2017, 90]. Inną bolączką regionu są wskaźniki związane z kapitałem ludzkim, który wciąż znajduje się poniżej średniej dla Kanady, w szczególności widoczne jest to w zakresie zawodów medycznych [Ozkan, Schott 2017, 91; Felt, Natcher, Procter 2012, 256]. Jednym z elementów, który z jednej strony zwiększa potencjał ludzki regionu jest wysoki odsetek znajomości języka angielskiego wśród Inuitów z Labradoru. Z drugiej jednak strony rodzi to zagrożenie dla języka inuttit, którego liczba użytkowników jest bardzo ograniczona<sup>82</sup>.

Wciąż też stoją przed rządem Nunatsiavut wyzwania związane z włączeniem wartości inuickich oraz instytucji na nich opartych w procesie podejmowania decyzji<sup>83</sup>. Nie wiadomą pozostaje też długofalowy wpływ etnicznej konstrukcji władza na zarządzanie regionem<sup>84</sup>. Kolejnym wyzwaniem może stać się ustalenie efek-

<sup>80</sup> Budżet Nunatsiavut w roku fiskalnym 2020–2021 był planowany na 144,7 milionów dolarów, z czego 110,3 milionów miało pochodzić z transferów finansowych w ramach umowy Fiscal Financing Agreement z władzami federalnymi oraz prowincji [„Budget focuses on governance, infrastructure and enhancing programs and services” 2020].

<sup>81</sup> Warto podkreślić, że już w okresie negocjacji porozumienia ziemskiego odpowiedzialność finansowa Stowarzyszeniu Inuitów z Labradoru i jego zdolność administrowania szeregiem programów przekazanych przez władze federalne i prowincji była oceniana bardzo wysoko [Alcantara 2013, 64–65].

<sup>82</sup> Rodzi to również potencjalne problem natury politycznej, gdyż jednym z wymogów dla kandydatów na urząd prezydenta jest posługiwanie się językiem inuttit. Art. 3.3.7 The Nunatsiavut Constitution Act. Ogranicza to liczbę osób mogących ubiegać się o to stanowisko w wyborach [Rodon i Grey 2009, 20].

<sup>83</sup> Jednym z kluczowych braków struktury władzy w Nunatsiavut jest niesformalizowana rola i pozycja rad złożonych z inuickiej starszyny (TungavittalauKit Inutukavut). Historycznie pełniły one rolę m.in. w zakresie rozwiązywania sporów, ale nie znalazły się one w formalnych dokumentach tworzących władze Nunatsiavut [Felt, Natcher, i Procter 2012, 257].

<sup>84</sup> Zagrożeniem jest możliwość powstania podziałów pomiędzy różnymi grupami zamieszkującymi osady w ramach regionów zarządzanych przez samorzady etniczne, gdyż jedynie beneficjenci są uprawnieni do otrzymywania usług świadczonych przez władze lokalne. W małych społecznościach,

tywnej formy relacji władz inuickich z innymi poziomami władz, która pozwoli na poszerzenie autonomii [Felt, Natcher, Procter 2012, 253]. Forma samorządu uzgodniona w Porozumieniu ziemskim z 2005 r. odwzorowuje w znacznym stopniu rozwiązania kanadyjskie, co może z jednej strony sprzyjać nabywaniu zdolności negocjacyjnych w kontaktach z innymi rządami czy instytucjami publicznymi lub prywatnymi. Z drugiej strony rodzi to ograniczenia związane z przekazywaniem kultury i wartości inuickich [Felt, Natcher, Procter 2012, 255–56].

## ZAKOŃCZENIE

16 lat, które minęło od utworzenia rządu Nunatsiavut nie pozwala jeszcze na wyrażanie ostatecznych ocen rozwoju tego regionu, jednak okres ten jest na tyle długi, że można pokusić się o pewne refleksje. Po pierwsze widać zmiany w kierunku coraz większej samodzielności władz samorządowych. Nie przeszkadza temu etniczna struktura władz, która jest wyjątkiem na tle innych regionów inuickich. Wręcz przeciwnie, pozwoliła ona na uniknięcie podziałów i sporów pomiędzy władzami reprezentującymi wszystkich mieszkańców regionu, a organizacjami odpowiedzialnymi za obronę praw Inuitów (np. w Nunavik jest nim korporacja Makivik)<sup>85</sup>.

Drugim wnioskiem, który można wyciągnąć z historii powstania i funkcjonowania Nunatsiavut jest fakt, że Inuici z Labradoru nie pogodzili się z faktem odebrania (utruty) autonomii na rzecz kolonizatorów i w miarę zdobywania wiedzy, umiejętności oraz środków finansowych i technicznych dążyli i nadal dążą do odzyskania kontroli nad sposobem zarządzania swoimi ziemiemi i przyszłością. Znajdują się również na tym etapie, że bez problemów są w stanie publicznie wyrażać sprzeciw wobec decyzji, z którymi się nie zgadzają. Działania władz inuickich napotykać niejednokrotnie na opór ze strony władz prowincji, jak również federalnych [B. White, Samson 2016]. Opór instytucjonalny związany z oddawaniem kontroli jest szczególnie widoczny w zakresie kontaktów z władzami z St. John's w odniesieniu do zasobów naturalnych. Po części wynika to z faktu bycia regionem zagnieżdżonym i przekonaniu władz prowincji, że to one powinny reprezentować wszystkich mieszkańców niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Niemniej jednak taki opór wywołuje negatywne skutki dla inuickiego samorządu, którego sukces zależy od stopniowego przekazywania coraz większego zakresu odpowiedzialności i zdolności do kontrolowania sfer przekazanych przez porozumienie ziemskie [Wilson 2015, 14–15].

---

gdzie mieszkańcy dzielą podobny sposób życia takie podziały mogą rodzić spory. Przedmiotem kontrowersji stać się mogą również reguły, zgodnie z którymi dana osoba uzyskuje uprawnienia beneficjenta. Ponieważ władze w Nunatsiavut funkcjonują dopiero 15 lat trudno w pełni odpowiedzialnie wyrokować o długoterminowych rezultatach modelu etnicznego [Rodon i Grey 2009, 19].

<sup>85</sup> Skutkuje to jednak mniejszą liczbą interakcji w ramach horyzontalnego wymiaru zarządzania wielopoziomowego [Wilson 2015, 14].

Wydaje się jednak, że sens samorządu Nunatsiavut leży w ciągłym pogłębianiu samodzielności, zdobywania doświadczeń i potencjału do przejmowaniu własnych decyzji i przejmowaniu odpowiedzialności. Wydaje się także, że nie sprawdzają się obawy o ograniczone możliwości rządu Nunatsiavut do samodzielnego uruchamiania nowych programów, co miało skutkować kontynuowaniem polityk narzuconych wcześniej przez władze federalne oraz prowincji [Felt, Natcher, Procter 2012, 255–56]. Proces powoływania własnej jednostki zajmującej się kwestią mieszkalnictwa stanowi dowód, że trwa budowanie potencjału pozwalającego na stopniowe przejmowanie odpowiedzialności za kolejne sfery wyznaczone w ramach Porozumienia ziemskiego.

Podsumowując, władze Nunatsiavut zyskały możliwość kreowania własnego kierunku działań w wielu sferach, które są kluczowe z punktu widzenia zachowania kultury inuickiej, m.in. w zakresie zarządzania zasobami. Zdolność do zmiany, dostosowanie się do innowacji i adaptacja struktury zarządzania do nowych warunków, przy zachowaniu efektywności i zaufania ze strony mieszkańców może okazać się kluczowa dla sukcesu projektu budowy niezależności Nunatsiavut. Z drugiej strony niezbędne jest także zachowanie wsparcia ze strony władz prowincji oraz federalnych, w tym transferów finansowych.

**Title:** Nunatsiavut – an Inuit region in the province of Newfoundland and Labrador

**Abstract:** Nunatsiavut, located on the east coast of Canada, is the youngest of the four self-governing Inuit regions that make up Inuit Nunangat. It was created through a 2005 land claims and self-government agreement between the Labrador Inuit, the province of Newfoundland and Labrador and the federal government. This paper has three objectives: first, to outline the history of Nunatsiavut's creation; second, to present the key provisions of the land claims agreement and the political institutions created at that time; and third, to evaluate the operation of Nunatsiavut using a multi-level governance model.

**Key words:** Inuit, Arctic, Canada, Indigenous self-government, self-governing Inuit regions, Indigenous Peoples

## BIBLIOGRAFIA

1. Alcantara C., 2007. *Explaining Aboriginal Treaty Negotiation Outcomes in Canada: The Cases of the Inuit and the Innu in Labrador*. Canadian Journal of Political Science 40 (1), 185–207.
2. ———. 2013. *Negotiating the Deal: Comprehensive Land Claims Agreements in Canada*. University of Toronto Press, Toronto.
3. ———. 2017. *Implementing comprehensive land claims agreements in Canada: Towards an analytical framework*. Canadian Public Administration 60 (3), 327–48.
4. *Backgrounder Labrador Inuit Park Impacts and Benefits Agreement*. 2005. Government of Newfoundland and Labrador. 2005. <https://www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/exec/0122n-02back2.htm>.

5. Barry G., 2016. *N.L. government, Labrador leaders make «significant» Muskrat Falls progress*. CBC News, 25 październik 2016. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/dwight-ball-comments-meeting-1.3821277>.
6. Bartlett G., 2017. *Broken promise: Nunatsiavut president, premier clash over Muskrat Falls water levels*. CBC News, 19 wrzesień 2017. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/johannes-lampe-dwight-ball-muskrat-falls-water-levels-1.4296395>.
7. Bonesteel S., 2008. *Canada's Relationship with Inuit: a History of Policy and Program Development*. Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa.
8. *Budget focuses on governance, infrastructure and enhancing programs and services*. 2020. Nunatsiavut Government. 2020. <https://www.nunatsiavut.com/wp-content/uploads/2020/03/Budget-focuses-on-governance-infrastructure-and-enhancing-programs-and-services.pdf>.
9. Cameron K., White G., 1995. *Northern Governments in Transition: Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*. Montreal, Quebec; Ottawa, Ont.: Institute for Research on Public Policy.
10. CBC News., 2008. *Nunatsiavut spends \$12M in mining royalties*, 18 czerwiec 2008. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/nunatsiavut-spends-12m-in-mining-royalties-1.709086>.
11. ———. 2018. *Nunatsiavut renames government department to revitalize, protect Inuktitut*, 8 październik 2018. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/nunatsiavut-government-department-name-change-1.5311668>.
12. ———. 2019. *Nunatsiavut first minister resigns amid allegations she acted inappropriately*, 3 grudzień 2019. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/nunatsiavut-minister-resigns-kate-mitchell-1.5382247>.
13. ———. 2020a. *Tyler Edmunds elected as first minister of Nunatsiavut government*, 26 styczeń 2020. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/tyler-edmunds-elected-as-first-minister-for-ng-1.5438199>.
14. ———. 2020b. *300 homes were given away for free, and the Nunatsiavut government is wondering why*, 31 sierpień 2020. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/torn-gat-housing-free-homes-1.5704312>.
15. ———. 2020c. *Northern Labrador's housing crisis forces family to live in camper during winter*, 7 listopad 2020. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/northern-labrador-housing-crisis-camper-1.5792542>.
16. ———. 2020d. *Speaker for Nunatsiavut Assembly removed from government after Inuit status questioned*, 27 listopad 2020. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/blake-rudkowksi-membership-revoked-1.5817894>.
17. Dacks G., 1986. *Politics on the Last Frontier: Consociationalism in the Northwest Territories*. Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique 19 (2), 345–61.
18. *Department Overview*. 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/department/lands-natural-resources/>.
19. *Departments*. 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/government/departments/>.
20. *Disappearance of the Beothuk*. 2013. Newfoundland and Labrador Heritage. 2013. <https://www.heritage.nf.ca/articles/aboriginal/beothuk-disappearance.php>.
21. Felt L., Natcher D.C., Procter A., 2012. „Going Forward : Challenges and Opportunities for Self-governance, Nunatsiavut”. In: *Settlement, subsistence, and change among the Labrador Inuit: the Nunatsiavummiut experience*, zredagowane przez David C. Natcher, Larry Lawrence Felt, i Andrea H Andrea Procter, 253–62. Winnipeg: University of Manitoba Press.

22. Gabryś M., 2016. *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część pierwsza – Akt Konstytucyjny z 1867 r.* Księgarnia Akademicka, Kraków.
23. ———. 2017. *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część druga – Akt Konstytucyjny z 1982 r.* Księgarnia Akademicka, Kraków.
24. ———. 2020. *Czym są Inuit Impact Benefit Agreements.* Przemiany ustrojowe. <http://przemianyustrojowe.pl/eseje/czym-s-inuit-impact-benefit-agreements>.
25. Gierak-Onoszko J., 2019. *27 śmierci Toby'ego Obeda.* Dowody na istnienie, Warszawa.
26. Goodyear S., 2016. *Scientists back Inuit in efforts to limit mercury poisoning risk from Muskrat Falls hydro project.* CBC News, 26 październik 2016. <https://www.cbc.ca/news/science/muskrat-falls-labrador-mehylmercury-1.3821827>.
27. Haysom V., 1992. *The struggle for recognition: Labrador Inuit negotiations for land rights and self-government.* *Etudes/Inuit/Studies* 16 (1/2), 179–97.
28. *Inuit Pathways.* 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/department/inuit-pathways/>.
29. Irlbacher-Fox S., 2009. *Finding Dahshaa Self-Government, Social Suffering and, Aboriginal Policy in Canada.* UBC Press: Vancouver.
30. Kennedy J.C., 2015. *Being and becoming Inuit in Labrador.* *Études/Inuit/Studies* 39 (1), 225–42.
31. *Labrador Inuit Land Claims Agreement.* 2005. 2005. <https://www.nunatsiavut.com/wp-content/uploads/2014/07/Labrador-Inuit-Land-Claims-Agreement.pdf>.
32. *Legal Services, Community Relations, Housing and Community Justice.* 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/department/legal-services-community-relations-housing-and-community-justice/>.
33. *Nunatsiavut Election Act.* 2014. <https://www.nunatsiavut.com/wp-content/uploads/2019/03/CIL-N-4-21-09-2018-Nunatsiavut-Elections-Act.pdf>.
34. *Nunatsiavut Housing Commission closer to reality.* 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/wp-content/uploads/2021/05/NEWS-RELEASE-Nunatsiavut-Housing-Commission-closer-to-reality-1.pdf>.
35. O'Keefe K., 1989. *Northwest Territories: Accommodating the future.* In: *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*, red. G. Levy, G. White, 207–20. University of Toronto Press, Toronto.
36. Ozkan, U.R., Schott S., 2017. *Political and Fiscal Limitations of Inuit Self-Determination in the Canadian Arctic.* In: *Northern Sustainabilities: Understanding and Addressing Change in the Circumpolar World*, red. G. N. Wilson, G. Fondahl, 77–93. Springer, Cham.
37. *Post-Secondary Student Support Program (PSSSP).* 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/department/psssp/>.
38. Procter, A., 2012. *Nunatsiavut Land Claims and the Politics of Inuit Wildlife Harvesting in Nunatsiavut: Historical Attempts at Control.* In: *Settlement, subsistence, and change among the Labrador Inuit: the Nunatsiavummiut experience*, red. D.C. Natcher, L.L. Felt, A. Procter, 189–208. University of Manitoba Press, Winnipeg.
39. Quinn, Eilís. 2020a. *Inuit gov in Atlantic Canada postpones election over COVID-19 concerns.* Eye on the Arctic, 1 kwiecień 2020. <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2020/04/01/inuit-gov-in-atlantic-canada-postpones-election-over-covid-19-concerns/>.
40. ———. 2020b. *Johannes Lampe re-elected as president in Inuit region of Atlantic Canada.* Eye on the Arctic, 14 październik 2020. <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2020/10/14/johannes-lampe-re-elected-as-president-in-inuit-region-of-atlantic-canada/>.
41. Rodon T., Grey M., 2009. *The long and winding road to self-government: the Nunavik and Nunatsiavut experiences.* In: *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's*

- North*, red. F. Abele, T. Courchene, L. Seidle, F. St-Hilaire, 317–43. Institute for Research on Public Policy, Montreal.
42. *School Board Transition*. Government of Newfoundland and Labrador. Department of Education. <https://www.gov.nl.ca/education/k12/boardtransition/>.
  43. Sider, G.M., 2014. *Skin for Skin: Death and Life for Inuit and Innu*. Duke University Press, Durham.
  44. Sparkes R., 2017. *Re: Polar Bear Total Allowable Harvest in the Labrador Inuit Settlement Area – 2017*. Torngat Secretariat. 2017. [https://www.torngatsecretariat.ca/home/files/cat11/2017-polar\\_bear\\_tah\\_decision.pdf](https://www.torngatsecretariat.ca/home/files/cat11/2017-polar_bear_tah_decision.pdf).
  45. Statistics Canada., 2019. *Census Profile, 2016 Census. Division No. 11, Census division [Census division], Newfoundland and Labrador and Newfoundland and Labrador [Province]*. 2019. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CD&Code1=1011&Geo2=PR&Code2=10&SearchText=newfound&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1&type=0>.
  46. Stern P.R., 2004. *Historical dictionary of the Inuit. Historical dictionaries of peoples and cultures*. T. 2. Scarecrow Press, Lanham.
  47. *The Nunatsiavut Constitution Act (CIL 31-12-2012 N-3)*. 2012.
  48. *The Path to Self-Government*. 2021. Nunatsiavut Government. 2021. <https://www.nunatsiavut.com/government/the-path-to-self-government/>.
  49. *Torngat Joint Fisheries Board*. 2015. Torngat Secretariat. 2015. <https://www.torngatsecretariat.ca/home/torngat-joint-fisheries-board.htm>.
  50. *Torngat Wildlife & Plants Co-Management Board*. 2015. Torngat Secretariat. 2015. <https://www.torngatsecretariat.ca/home/torngat-wildlife-and-plants-co-management-board.htm>.
  51. White B., Samson A., 2016. *Q & A with Sarah Leo : Outgoing Nunatsiavut president reflects on her term*. CBC News, 5 kwiecień 2016. <http://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/sarah-leo-q-a-nu>.
  52. White G., 1991. *Westminster in the Arctic: The Adaptation of British Parliamentarism in the Northwest Territories*. Canadian Journal of Political Science 24 (03), 499–523.
  53. Wilson G.N., 2005. *The Nunavik Commission and the Path to Self-Government in Arctic Quebec*. 2005. <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Wilson.pdf>.
  54. ———. 2008. *Nested federalism in Arctic Quebec: A Comparative Perspective*. Canadian Journal of Political Science 41 (1), 71–92.
  55. ———. 2015. *Multilevel Governance in Theory and in Practice: The Case of Nunatsiavut*. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434084656.pdf>.
  56. Wilson G.N., Alcantara C., Rodon T., 2015. *Multilevel Governance in the Inuit Regions of the Territorial and Provincial North*. In: *Aboriginal multilevel governance*, zredagowane przez Martin Papillon, 43–64. McGill-Queen's University Press, Montreal, Kingston.
  57. ———. 2020. *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*.: UBC Press, Vancouver.