

Regionalizacja i federalizm a ustrojowa kwestia elastyczności europejskich systemów demokratycznych na przykładzie systemów ustrojowych: Szwajcarii, Belgii i Niemiec

Zagadnienia definicyjne

1. W Europie Zachodniej szybko postępuje zjawisko regionalizacji na zasadzie decentralizacji. Regionalizacja jest procesem zachodzącym w systemach jednolitych państw unitarnych. Być może przyszłość należeć będzie nie do zdecentralizowanych państw unitarnych, lecz do federacji. Pomiędzy regionalizmem a federalizmem zachodzi wiele różnic:¹

- autonomiczne regiony nie tworzą zwykle własnych statutów i nie powołują na ich mocy dojrzałych instytucji (zrobiły to jedynie hiszpańskie regiony). We Włoszech i Francji centralne organy państwowe: rządy i parlamenty powołały do życia instytucje regionalne. Zwykle (poza Korsyką) statuty i instytucje są takie same w każdym regionie. Nie jest to praktyka występująca w krajach o budowie federacyjnej. Różnice te sprowadzają się do kilku istotnych cech, które można zdefiniować w następujący sposób:

* Prof. WSZiM, dr hab. nauk politycznych, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu.

¹ F. Kinsky, *Federalizm. Model Ogóлноeuropejski*, Wyd. WAM, Kraków 1999, s. 39-40; rozwój idei i teorii federalizmu prezentuje – W. Bokajłło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, w: *Federalizm. Teorie i koncepcje*, pod red. W. Bokajły, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 25-143.

- w państwach federalnych akty prawne jednostek terytorialnych podlegają kontroli sądowej lub poprzez trybunały konstytucyjne, regiony (np. włoskie) muszą liczyć się z kontrolą celowości.

- kantony, landy dysponują 1/3 przychodów z podatków, zaś autonomiczne regiony Włoch i Hiszpanii zadawalają się kilkoma procentami.

- landy niemieckie sprawują ustawodawczą władzę poprzez Bundesrat. Senat we Francji i we Włoszech nie spełnia funkcji reprezentacji regionów.

Mocne tendencje federacyjne przejawia Hiszpania². Autonomii pragną kraj Basków, Katalonia, Andaluzja. W Wielkiej Brytanii żądania podobne wysuwają Szkoci, Walijczycy, katolicy z Północnej Irlandii. Interesującym przypadkiem państwa o modelu quasi-federalnym są Włochy³. Po wojnie pozostały państwem scentralizowanym. Pięciu peryferyjnym regionom (między innymi Sardinii, przyznano jednak autonomię). Odległa stolica nie zawsze mogła zaspokoić specjalne potrzeby tych regionów. W 1970 r. wprowadzono regionalizację (20 okręgów z własnym rządem i parlamentem). Sądzone, że zbliżenie obywateli do władzy zapewni usprawnienie poczynań rządu. Można postawić tezę, że niedosyt władzy odczuwany także przez centrum, spowodował regionalizację. Włoskie regiony są słabsze od amerykańskim stanów czy niemieckich landów. Jest to więc państwo zarządzane centralnie lub organizm federacyjny. Zakwalifikowanie zależy od przyjętych kryteriów. Politolog Arend Lijphard ma rację twierdząc, że Włochy są państwem o scentralizowanej władzy.

2. Federalizm jest modelem przeciwstawnych tendencji rozwojowych - integracji oraz decentralizacji. Między biegunami partykularyzmu i centralizmu - jak stwierdza F. Kinsky - pojawia się federalizm, rozumiany jako obszar, gdzie zachodzi możliwie sprawiedliwa równowaga pomiędzy jednością a różnorodnością, integracją a rozdrobnieniem, całością a jej częściami⁴.

² Ta decentralizacyjna tendencja odzwierciedla się w budowie i funkcjonowaniu parlamentu hiszpańskiego. Zob. T. Mołdawa, *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992.

³ Ustrój Włoch analizują: Z. Witkowski, *System Konstytucyjny Włoch*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.; J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986; J. Wawrzyniak, *Transformacja systemowa we Włoszech*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa Ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996; Z. Machelski, *Włochy*; w: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, pod red. A. Jamroza, PWN, Warszawa 1989, s. 314-355.

⁴ F. Kinsky, *Federalizm ...*, op. cit., s.43 i nast.

2.1. W oparciu o zasadę partykularyzmu funkcjonowały i funkcjonują takie organizacje rządowe jak ONZ. Formalnie nie naruszają one zasady suwerenności państw członkowskich. Na przecięciu się wzorca partykularystycznego i federalistycznego funkcjonują konfederacje i związki państw. Ich kompetencje mają większy zakres od organizacji międzynarodowych i dotyczą zwykle polityki zagranicznej i obronnej. Nie naruszają one niepodległości państw narodowych. Szwajcaria do 1848 r., USA w latach 1776-1788 oraz Związek Niemiecki w okresie 1815-1866 oraz współczesne Zjednoczone Emiraty Arabskie – to struktury konfederacyjne typowe dla tego rozwiązania. Związki państw cierpią na skutek anarchii i grożącego w jej wyniku rozpadu. Jeszcze większym zagrożeniem jest hegemonia najsilniejszego. Hegemonem w Związku Niemieckim po 1866 r. były Prusy. W północnoamerykańskiej konfederacji - Wirginia. Konfederacje się rozpadają lub dostają się pod hegemonię najsilniejszego, jeśli nie powiedzie się proces przekształcenia w federację. Wyższy poziom integracji doprowadził do utworzenia struktur federacyjnych, których ucieleśnieniem są Stany Zjednoczone Ameryki, Belgia, Szwajcaria, RFN, Austria. Zasada suwerenności zostaje tu przeniesiona na wspólne organy federalne, podczas gdy państwom członkowskim pozostawia się wystarczające kompetencje i instrumenty władzy do prowadzenia polityki wewnętrznej i samostanowienia. Prawie wszystkie państwa federalne wykazują tendencję do koncentracji całości władzy na poziomie związku.

2.2. Model centralistyczny reprezentują państwa totalitarne. Szczegół regionalne i lokalne nie są podmiotami politycznymi, lecz jednostkami administracyjnymi. Państwa takie często likwidowały federalizm jak NRD w 1952 r. Pomiędzy federalizmem (według wzorca z grupy amerykańskiej) a centralizmem zregionalizowanym znajdują się Indie i Austria (słabe federacje). Miejsce V Republiki Francuskiej, państwa o demokratycznym ustroju i skonsolidowanej demokracji, określa się pomiędzy zregionalizowanymi państwami unitarnymi a scentralizowanymi systemami autorytarnymi⁵. Demokracja francuska jest najbardziej zhierarchizowana i najmniej egalitarna w całej zachodniej Europie. Analitycy zadają sobie pytanie:- czy państwo scentralizowane może przeżywać tak częste i liczne wstrząsy, a mimo to zachowywać potęgę i centralizację?⁶ Francja w ramach UE wyraźnie

⁵ Ibidem, zob. schemat na s. 44 oraz typologia na s. 45-47.

⁶ Ch. Hampden-Turner, A. Trompenaars., *Siedem kultur kapitalizmu. USA, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja Holandia* Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000, s. 299.

przemieszcza się w kierunku wzorca zdecentralizowanego, ale w swej kulturze jest wyraźnie odmienna od swoich anglosaskich sojuszników.

3. Unia Europejska po Maastricht oscyluje pomiędzy stadiem konfederacyjnym i przedfederalnym, jest to „niespełniona federacja”⁷. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) wymagają jednomyślnej aprobaty, podobnie jak proces decyzyjny w większości organów⁸. Jedynie decyzje gospodarcze podejmowane są na zasadzie głosowania większościowego.

3.1. Problematyka ta jest szczególnie ważna a nawet nabiera nowego znaczenia w kontekście uzgodnionego projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Propozycje Konwentu wspominały, iż Unia wykonuje swe kompetencje w sposób federalny (*on a federal basis*). W tekście uzgodnionym pojawia się termin *on a community basis*. S. Parzynies oceniając przygotowany i przekazany 20 czerwca 2003 r. Radzie Europejskiej w Salonikach przez V.Giscarda d'Estaing projekt traktatu pisał: „Projekt traktatu nie reformuje w sposób radykalny dotychczasowych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Stanowi jednak pierwszy, skromny krok w kierunku nadania Unii charakteru federacji państw narodowych, pod warunkiem, że jego najbardziej znaczące, a przy tym najbardziej kontrowersyjne postanowienia, zostaną zaakceptowane przez Konferencję Międzyrządową”⁹. Metoda wspólnotowa, przyjęta finalnie, nie jest metoda federalną¹⁰. Z formalnego punktu widzenia traktat ustanawiający konstytucję dla Europy będzie kolejnym traktatem rewizyjnym (umową międzynarodową) przyjmowana w trybie artykułu 48 TUE i podlegającym ratyfikacji przez państwa człon-

⁷ Tak twierdzi W. Hallstein, w pracy - *Der unvollendete Bundesstaat, Europäische Erkenntnisse und Erfahrungen*, Duuseldorf-Win 1969; cyt. za: F. K i n s k y, *Federalizm...*, s. 47; zob. także: A. Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 59-73.

⁸ Szeroką analizę przeprowadza: J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, OF ASPRA-JR, Warszawa 2001; K. A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998, s. 107-114; R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 37-61.

⁹ S. Parzynies, *Polska wobec projektu traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2(LVI), s. 128-129.

¹⁰ Zob. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, ISP, Warszawa 2003, s.88;

Upřednie tendencje i mechanizmy parafederalne analizuje – A. Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2/(LVI), s. 59-73.

kowskie. Wprowadzenie do tytułu tej umowy, określenia „konstytucja dla Europy” ma znaczenie symboliczne i nie jest wyrazem przekształcania Unii Europejskiej w strukturę quasi-państwową. Dalej więc będzie to organizacja międzynarodowa, której podstawą działania pozostaje umowa międzynarodowa¹¹.

3.2. Problem stopnia decentralizacji Unii Europejskiej jest jedną z ważniejszych kwestii. Jack Straw – brytyjski sekretarz d.s. zagranicznych – ocenia – projekt konstytucji europejskiej pozytywnie. Twierdzi on, że dokument: „odkłada w zapomnienie pojęcie głoszące, że UE jest federalnym superpaństwem. To państwa członkowskie przekazują kompetencje (władzę) do Unii”. By zastosować sprzeciw (państwa członkowskie) stosują art. 1, głoszący, że „przekazanie oznacza, iż władza UE pochodzi od państw członkowskich”, co jest fundamentalną zasadą wymagającą by UE działała „w granicach kompetencji przekazanych przez członków”¹². Kompetencje nieprzekazane pozostają w gestii narodowej. W przeszłości – twierdzi minister, używanie i przekazywanie władzy okazało się jednokierunkową ulicą. Obecne innowacje czynią z niej ulicę dwukierunkową. Dzielone kompetencje mogą być przekazywane z powrotem do państw (artykuł 11). Narodowe parlamenty mają obowiązek zabezpieczyć zgodność decyzji z zasadą subsydiarności¹³. Zgodnie z nowymi postanowieniami, narodowe parlamenty muszą notyfikować niezależnie wszystkie projekty prawne i muszą w ciągu sześciu tygodni się ustosunkować do nich. Jeżeli 1/3 z nich złoży sprzeciw, Komisja musi rozpatrzyć projekt. Wszystko wskazuje na to – twierdzi brytyjski minister – że funkcje parlamentarne w państwach członkowskich będą tradycyjne i szerokie. Konstytucja z powrotem przekazuje władzę państwom i ich obywatelom, w inny jeszcze sposób, a mianowicie reformując system prezydentury¹⁴. System rotacyjnej prezydentury miał sens, gdy UE liczyła sześciu członków. Kluczowe reformy wykreowały stanowisko prezydenta Rady Europejskiej (tj. szefa rządu), by wdrażał jej decyzje zgodnie ze strategią UE. Jack Straw kończy słowami: „...UE nie jest superpaństwem, które wymaga skomplikowanych, wyszczególnionych zasad, sprecyzowanych obszarów kompetencji. To jest to, co daje temu dokumentowi rozciągłość i pokrzyżowało raz (tylko raz) moje przepowiednie. Ponadto jest to dobra

¹¹ Zob. M. Czaplicki, recenzja raportu - J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego...*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 3/(LVI), s. 136.

¹² Jack Straw, *By invitation*, „The Economist” July 10-th-16th 2004, vol. 372, No 8383, s. 30.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

konstytucja – twierdzi J. Straw, która ustala prawidłowe ramy dla zreformowanej, efektywnej Unii Europejskiej i zasługuje na poparcie”¹⁵.

4. Nawet w najlepszym systemie federacyjnym równowaga pomiędzy związkiem i członami nigdy nie będzie doskonała, gdyż w prawie wszystkich federacjach centrum dominuje nad częściami składowymi. Federalny system rządu obejmuje jednostki autonomiczne, połączone w jeden system w ramach jednego kraju. Konstytucje gwarantują tym autonomicznym jednostkom własną, niezależną władzę. Nie są to więc jednostki administracyjne. W systemie federalnym działania rządowe są podzielone, a czasem współdzielone przez rząd centralny i rządy regionalne. W systemie centralnym (unitarnym) jednostki regionalne posiadają administracje, które są agendami rządu centralnego. Do głównych zasad federalizmu zaliczamy¹⁶:

- autonomię; - kooperację i prawnie uregulowane sposoby rozwiązywania konfliktów; - subsydiarność oraz sprawiedliwy podział władzy; - partycypację. Ich przestrzeganie może służyć jako kryterium oceny stopnia demokratyczności całej organizacji/struktury (państwowej).

Autonomia oznacza prawo samostanowienia i pełną samorządność. Państwa członkowskie federacji są naprawdę autonomiczne, jeśli mogą bez żadnych ograniczeń dysponować pieniędzmi do wypełniania swoich zadań.

Kooperacja winna prowadzić do uelastycznienia demokracji. Konflikty i napięcia powinny być przekształcane w rozwój. Federacje zapewniają najlepsze środowisko dla funkcjonowania demokracji skonsolidowanych. Demokracja musi być bowiem elastyczna to jest „reprodukcyjna”, to znaczy musi być zdolna do przewyższania sytuacji kryzysowych¹⁷. W centralistycznym rozwiązywaniu konfliktów problem zostaje doraźnie przytłumiony (stosuje się np. przyspieszoną asymilację zamiast ochrony praw mniejszości narodowych). W partykularnym rozwiązywaniu problemów i konfliktów ciągle rodzi się kwestia układu sił, przewagi hegemonu (jak w relacjach francusko-niemieckich). Dopiero zespolenie najbogatszej różnorodności z zachowaniem jedności w federalizmie umożliwia rozwiązywanie konfliktów, mimo polaryzacji i napięć. Jest to federalistyczne rozwiązywanie konfliktów. Dzięki udziałowi samych zainteresowanych problemy

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ F. Kinsky, *Federalizm...*, op.cit., s. 50, 64.

¹⁷ Elastyczność demokracji skonsolidowanych charakteryzuje - A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 27; autorzy nie kojarzą bezpośrednio stopnia elastyczności z adaptacji modelu federacyjnego.



rozwiązywane są w bardziej godny, ludzki sposób i bardziej demokratycznie niż poprzez centralistyczne zarządzanie. Centralizm i partykularyzm to dwie strony tego samego zjawiska. Centralizm wzbudza partykularne reakcje, z drugiej strony partykularna anarchia wytwarza „próżnię władzy” i prowadzi do zwycięstwa silniejszego¹⁸. Wątek ten poszerzają nie tylko badania nad współczesnymi systemami politycznymi, lecz także badania nad pokojem *peace research*¹⁹.

Zasada subsydiarności polega na tym, że kompetencje federacji zaczynają się dopiero tam, gdzie autonomiczne państwa członkowskie są przeciążone w swoich zadaniach²⁰. Zwykle, za przykładem USA, kompetencje federacji precyzuje się jako obejmujące kwestie polityki zagranicznej, obronnej, pieniężnej, handlu, najwyższej władzy sądowej oraz związane z niwelowaniem napięć pomiędzy krajami członkowskimi. Inne dziedziny należą do władz państw członkowskich. Subsidiarność jako podstawowa wartość Unii Europejskiej oznacza decentralizację władzy, czyli jej przekazywanie na szczebel regionalny i lokalny²¹. Konsekwentne przestrzeganie tej zasady zobowiązuje do wprowadzenia rozwiązań o najniższym stopniu uszczegółowienia. W formie tej państwom członkowskim, przedsiębiorcom i obywatelom pozostawia się jak największą swobodę działania. Jeśli wystarczające jest stosowanie norm narodowych należy unikać legislacji wspólnotowej. Zasada subsydiarności odnosi się do relacji Unia - państwa członkowskie, ale także do powiązań między szczeblami wewnątrz tych państw, w tym także do umiejętności współpracy bezpośredniej między regionami i władzami lokalnymi oraz między nimi a organami Unii. Pomocniczość ma na celu wyzwalamie ludzkiej energii, stwarzanie warunków do realizacji wolności jednostki. Pomocniczość warunkuje następną zasadę a mianowicie szerokie uczestnictwo obywateli, które potwierdza podmiotowość jednostki. Pomocniczość koresponduje z godnością osoby ludzkiej, bowiem jest zaprzeczeniem przedmiotowego traktowania człowieka.

¹⁸ F. Kinsky, *Federalizm...*, op.cit., s. 54-55.

¹⁹ Por. J. Świeca, *Metodologiczne aspekty polemologii i peace research u schyłku XX w.*, w: *Między realizmem a utopią. Świadomościowo-ideologiczne i polityczne przesłanki pokoju i demokracji na przełomie XX / XXI w. oraz ich historyczne uwarunkowania*, pod red. J. Świecy, Katowice 1998, s. 21-36; J. Świeca, *Wyzwania historyczne wobec zagrożeń metodologicznych polemologii, peace research oraz teorii procesu pokojowego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku”, 1998, z. 7, Wyd. Adam, s. 69-82.

²⁰ F. Kinsky, *Federalizm...*, op.cit., s. 55-56.

²¹ Zasada subsydiarności unijnej charakteryzuje K. Głąbicka w pracy - *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Elipsa, Warszawa 2001, s. 111-112.

W federacjach zasada partycypacji nie tylko dotyczy obywateli kształtujących organy przedstawicielskie, głównie niższe izby parlamentów. Przysługuje ona krajom członkowskim. Kraje członkowskie (stany, landy, kantony) uczestniczą w procesie ustawodawczym poprzez własne izby parlamentarne lub rządy (poprzez Bundesrat, Radę Kantonów, Senat)²². Partycypacja jest znacznie szersza niż kwestie ustawodawcze. Może dotyczyć polityki nominacyjno-kadrowej (Senatu USA), powoływania prezydenta (np. w RFN), sprawowania funkcji wykonawczej (jak w przypadku Rady Związkowej w Szwajcarii). W USA czyni się wysiłki by przekazać większość uprawnień rządowi stanowym.

Większość demokracji europejskich podejmuje starania by zdecentralizować zarządzanie. Federalizm nie tylko oznacza respekt dla bazy i jej różnorodności, ale także jedność i integrację, bowiem demokracja nie może istnieć tylko w małych grupach²³.

Federalizm europejski. Założenia teoretyczne

5. Pomijając historyczne próby siłowego jednoczenia Europy, powołane wysiłki oscylowały wokół alternatyw prawnopolitycznych: „konfederacja lub federacja, związek państw lub państwo związkowe”²⁴. Europejski model państwa narodowego przeczy inicjatywom zjednoczeniowym, posiada jednakże i poza Europą ogromną żywotność. Może to być zadziwiające, gdyż w Europie pojawia się wiele kryzysów (gospodarczych, politycznych, konstytucyjnych, obyczajowych), które są rezultatem słabości instytucji typu federalnego. Modele organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego składające się na zjawisko i pojęcie reżimu politycznego są na Starym Kontynencie mało efektywne, choć systemy parlamentarne występujące tu powszechnie, uchodzą za bardziej niż reżim prezydencki, profesjonalne. Nowe horyzonty dla zjednoczenia stworzyły uchwały z Maastricht i rozpad ZSRR. Prawdopodobnie trudno będzie osiągnąć (tam gdzie istnieje tylko elektoralna, nieskonsolidowana demokracja lub warianty systemów autorytarnych) czy ustabilizować istniejącą pełną demokrację (skonsolidowaną, li-

²² Zob. J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, INP UW, Elipsa, Warszawa 1999.

²³ Zalety wielkich i małych organizacji w kontekście funkcjonowania demokracji oraz różnice w zakresie partycypacji i komunikacji w obrębie małych i dużych grup przedstawiono w pracy R. Dahla, E. R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973, s. 13-14, 86, 135.

²⁴ F. Kinsky, *Federalizm ...*, op. cit., s. 19.

beralną - która istnieje na Zachodzie²⁵) bez wymiaru federalnego. Wolność, samostanowienie, pokój solidarność, gwarancje praw grupowych i ludzkich, odpowiedzialność są ideami, od których będziemy się oddalali zaprzeczając model federalistyczny. Obowiązującymi zasadami staną się wówczas: przemoc i samowola, prawo silniejszego, anarchia, rozdrobnienie, bezradność wobec wojen, głód i regres w rozwoju społeczeństw, a równocześnie centralizm, nie kontrolowana koncentracja władzy, indywidualizm, kryzys autorytetu państwa, ucisk mniejszości, zaniedbywanie zubożałych regionów²⁶. Przemoc strukturalną, a więc ubóstwo, represje, alienację łatwiej można usuwać w strukturach zdecentralizowanych i federalistycznych. Federalizm rozumiany jako „jedność w różnorodności” równoważy dwie pary przeciwstawnych procesów: integrację i partykularyzm oraz decentralizację i centralizm. Rodzące się struktury federalistyczne są efektem działań, mających na celu albo integrowanie bez zacierania różnorodności, albo decentralizację bez rezygnacji z jedności. Federalizm jest bowiem syntezą jedności i różnorodności i jest sprzeczny z partykularyzmem oraz centralizmem²⁷. Na całym świecie wiele demokracji praktykuje podział władzy między rządem federalnym a członkami federacji. Podział ten znajduje odbicie w zapisach konstytucji Niemiec, Austrii, Szwajcarii, które reprezentują zachodnioeuropejską formę federalizmu²⁸. Modele północnoamerykańskie wykształciły się w Kanadzie i USA. Wzorce pochodzące z tych konstytucyjnych zapisów przejęte zostały przez Australię, Nową Zelandię, Republikę Południowej Afryki, Argentynę, Brazylię, Meksyk. Federacje powstają w wyniku integracji (jak USA), albo też w wyniku decentralizacji.

W przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki i Szwajcarii proces integracyjny zaczął się od małej grupy jednostek terytorialnych (stanów, kantonów). W przypadku Szwajcarii etap konfederacyjny 600-letni zakończył się

²⁵ Skonsolidowane demokracje definiują A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdansk 2001, s. 23-28.

²⁶ Takiego zdania jest F. Kinsky, *Federalizm...*, op. cit., s. 24-25.

²⁷ F. Kinsky, *Federalizm...*, op. cit., s. 33-34.

²⁸ Zob. szeroką literaturę na temat europejski modeli federalizmu: L. G a r l i c k i, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985. *Parlament Szwajcarii*, „Parlamenty świata”, przekład B. Banaszak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000; *Parlament Republiki Austrii*, „Parlamenty świata”, przekład B. Banaszak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997. P. Sarnecki, *System Konstytucyjny Austrii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999; Tenże, *Parlament Federalny Rep. Austrii*, Wyd. Sejmowe, W-wa 1996; Z. Czeszejko-Sochacki, *System Konstytucyjny Szwajcarii*, Wyd. Sejmowe 2002; Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999, tłum i wstęp Tenże, Wyd. Sejmowe 2000.

wraz z przyjęciem konstytucji w 1848 r. Odwrotna droga prowadzi do federalizmu przez scedowanie uprawnień władzy na niższe szczeble i utworzenie autonomicznych struktur w uprzednio scentralizowanym organizmie²⁹. Jest to proces federalizacji poprzez decentralizację.

Federacyjny model szwajcarski

6. 6 sierpnia 1291 r. trzy kantony: Uri, Schwyz i Unterwalden zawarły związek wieczysty w celu obrony przed Habsburgami swych wolności uzyskanych od Cesarstwa³⁰. Stabilne systemy demokratyczne, takie właśnie jak szwajcarski, stały się przedmiotem analiz A. Lijpharta, który w 1968 r. dokonał ich kategoryzacji. Uwzględnił on w tej typologii dwa rodzaje zmiennych: 1/stopień fragmentaryzacji kulturowej społeczeństwa oraz 2/ styl zachowań elit politycznych (rywalizacyjny bądź konsensualny). Przez ich zestawienie otrzymał obraz szwajcarskiej demokracji zdepolityzowanej, w której konsensualny styl elit odpowiada niskiej fragmentaryzacji społeczeństwa. W Szwajcarii grupy nacisku, związki zawodowe, organizacje pracodawców i różne kulturowe stowarzyszenia odgrywają rolę większą niż partie polityczne, które rządzą niezależnie od wyniku wyborów, przy zastosowaniu „formuły magicznej” u podstaw której leży zwyczaj. Analizy wykazują różną ocenę stopnia sfragmentaryzowania szwajcarskiego społeczeństwa, gdyż Liphart twierdzi, że grupy językowe słabo różnicowały dotychczas postawy polityczne.

6.1. Nowa Konstytucja z 1999 r. (kontynuuje ona trendy ustrojowe wyznaczone konstytucjami z roku 1848 i 1874, przybliży Szwajcarię do modelu zachodnich demokracji demoliberalnych³¹. Poprzednia z 1874 r., opierała się na czterech wartościach podstawowych: państwa federalnego, liberalnego państwa prawnego, „na wpół bezpośredniej demokracji”, na idei państwa socjalnego. Konstytucja z 1999 r., zasady te utrzymuje w mocy i dostosowuje do potrzeb XXI w.³². Często podkreśla się, że nowe zasady wyrażone w ostatniej Konstytucji to: godność człowieka, państwo federalne, demokratyczne państwo prawne, państwo socjalne, ustrój gospodarczy

²⁹ Ibidem, s. 38.

³⁰ Genezę Konfederacji analizuje - J. Ś w i e c a, *Szwajcaria*, w: *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych*, pod. red. A. Jamroza, Wyd. UŚ, Katowice 1984, s.162 i nast.

³¹ Zob. Tekst dok. – *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*; tłumaczenie i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

³² Tenże: *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002 r., s. 19 i nast.

wolnej konkurencji, zasada subsydiarności³³. Syntetyzuje w dużym stopniu te zasady art. 6, który przyjmuje, że każdy ponosi odpowiedzialność za samego siebie. Postanowienie to nakłada obowiązek moralny przyczyniania się według własnych sił do rozwiązywania zadań w państwie i społeczeństwie. Zawarte są w art. 6 dwie ważne zasady ustrojowe: solidarności i subsydiarności³⁴. W zasadach konstytucyjnych (w konstytucjonalizmie) wyraża się istota ustrojowa szwajcarskiego systemu, który Lijphart określa mianem zdepolityzowanej demokracji. Jedność wartości strategicznych społeczeństwa demokratycznego, procedur i instytucji oraz konkretne rządy (linia polityczna decydentów) gwarantują stabilność systemów ustrojowych. To podstawa pokoju i procesu pokojowego o ile jego wdrożenie wymagane jest sytuacją kryzysową. System szwajcarski, według Z. Czeszejki-Sochackiego – wychodząc z zasady suwerenności narodu, polega na zapewnieniu przewagi parlamentowi przede wszystkim przez odrzucenie założenia o konieczności organizacyjnego podziału władzy jako niezbędnej konsekwencji jej funkcjonalnego podziału³⁵. Aktualna Konstytucja z 1999 r. trend ten, wykształcony w poprzednich aktach konstytucyjnych (z 1848 r. i 1874 r.), utrzymuje.

Władzę realną posiadają wówczas komisje parlamentarne, które mogą blokować decyzje rządowe. Jak w III i IV Republice może to doprowadzić do dominacji legislatywy nad egzekutywą. Są to warianty łagodniejsze przejawiające się w zmniejszonej skuteczności rządu, niskim poziomem dyscypliny partii tworzących koalicję, wysokiej liczbie gabinetów. Rola parlamentu może wzrosnąć na skutek rozbudowy mechanizmów korporacyjnych, oznaczających uczynienie z komisji parlamentarnych forum negocjacji roszczeń grup interesów i partii. Proces taki obserwujemy w Danii, Norwegii, w Szwecji.

Kraje te w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zmierzały w kierunku parlamentaryzmu komitetowego. Uznaje się jednakże, że w Europie Zachodniej istnieje równowaga legislatywy i egzekutywy.

³³ Takie zasady sformułował R. Rhinow – szwajcarski konstytucjonalista i parlamentarzysta; cyt. za: ibidem, s. 20.

³⁴ Ibidem., s. 20 I nast.

³⁵ P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 138, 145; tenże: *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978, s. 135-147; Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp w: Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000, s. 19.

6.2. Szwajcaria nie przyznaje się do żadnego z tych systemów³⁶. W szwajcarskiej teorii i politologii dominująca jest tendencja do określania systemu politycznego tego państwa jako specyficznego systemu, z podkreśleniem, że różni się on zarówno od parlamentarnego, jak i prezydenckiego systemu rządów³⁷. Choć reżim polityczny Szwajcarii określany bywa jako rządy konwentu (zgromadzenia) praktyka tego nie potwierdza, zaś osobliwości systemu szwajcarskiego sprowadzają się do neutralności, radykalnego federalizmu, w szerokim zakresie posługiwania się instytucją demokracji bezpośredniej, rozbudowania mechanizmów korporacyjnych i konsensualnych³⁸. W ustrojowym systemie politycznym Szwajcarii można odnotować przewagę parlamentu (Zgromadzenia Federalnego)³⁹ nad rządem (Radą Federalną)⁴⁰, choć cała konstrukcja opiera się na zasadzie trójpodziału władz⁴¹. Zasada ta jest w systemie tego państwa szczególnie ukształtowana i w doktrynie swoiście rozumiana. Zakwalifikowanie więc szwajcarskiego systemu ustrojowego do modelu dyrektorialnego lub do „rządów zgromadzenia” jest dyskusyjne⁴².

Swoistością szwajcarskiego systemu jest fakt, że obsada stanowisk ministerialnych od 1891 roku nie jest przedmiotem rywalizacji międzypartyjnej. Egzekutywa składa się z siedmiu członków wybieranych przez obie izby parlamentu na 4 lata. Miejsca w rządzie rozdzielane są według tzw. formuły magicznej (*Zauber formel*) pomiędzy cztery partie, z których każda uzyskuje przynajmniej 10% głosów w parlamencie. Od 1959 r. w rządzie jest po dwóch przedstawicieli Partii Radykalno-Demokratycznej (FDP), chadecji (CDV),

³⁶ K. Wojtaszczyk kwalifikuje ten system jako system rządów zgromadzenia, konwentu, dyrektoriatu, ustrój parlamentarno-komitetowy. Zob. K. Wojtaszczyk, *Współczesne...*, op. cit., s. 87-95. J. Świeca, *Szwajcaria, w: Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych*, pod red. A. Jamroza, Katowice, UCE, 1984, s. 162-186.

³⁷ Na potwierdzenie tej tezy Z. Czeszejko-Sochacki cytuje autorytety z zakresu konstytucjonalizmu: R. Rhinowa i W. Hallera, A. Kolza. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 47 i nast.

³⁸ Zob. *Parlament Szwajcarii*, przełożył B. Banaszak, Wyd. Sejmowe, Parlamentey Świata, Warszawa 2000; także: J. Świeca, *Szwajcaria, w: Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych*, pod red. A. Jamroza, Katowice, UO, 1984, s. 162-186.

³⁹ Pozycje ustrojowa bikameralnego parlamentu określa Rozdział 2. Zgromadzenie Federalne (art. 148-173); zob. Konstytucja Federalna..., op. cit., s. 88-94.

⁴⁰ Kompetencje rządu określa Rozdział 3 Konstytucji. Rada Federalna i Administracja Federalna (art. 174-187); w: *Ibidem*, s. 94-98.

⁴¹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002, s. 47.

⁴² *Ibidem*, s. 48.

socjaldemokracji (SPS) i jeden przedstawiciel partii ludowej (SVP). Ostatnie wybory z października 2003 r. przyniosły duże zwycięstwo SVP; ludowej partii nacjonalistycznej głoszącej populistyczne, antyimigracyjne hasła w kraju w którym 20% społeczeństwa stanowią urodzeni poza granicami Szwajcarii⁴³. SVP uzyskała 27% poparcia społecznego, co uprawnia ją do uzyskania drugiej teki ministerialnej w federalnym rządzie⁴⁴. Partia posiada frakcje złożoną z 55 deputowanych w 200-osobowej Radzie Narodowej. Liderem ideologicznym ugrupowania jest Christian Blocher, którego wystąpienia noszą nacjonalistyczne piętno antyimigracyjne. SVP odniosła sukces nawet we frankofońskich kantonach, ale tam imigrantów jest szczególnie dużo.

Udział w koalicji dotychczas nie był rezultatem przetargów, negocjacji, a wynikał z respektowania zwyczaju⁴⁵. Charakterystyczną cechą systemu jest kolegialny charakter egzekutywy. Prezydent sprawuje także urząd premiera i jest wybierany spośród członków Rady Związkowej (rządu) na okres roku (istnieje technika rotacyjna). Artykuł 174 określa Radę Federalną (rząd) „najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą Federacji”. Inne cechy tego systemu to: - brak możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji; - brak możliwości wyrażenia votum nieufności (lub zaufania) przez parlament wobec Rady Związkowej; - znacząca rola komisji parlamentarnych w procesie podejmowania decyzji politycznych⁴⁶ obciążonych obowiązkiem wysłuchania opinii organizacji gospodarczych (*Vernehmlassungen*). Problemy, które stoją przed władzami polegają na zróżnicowaniu etnicznym (cztery grupy językowe), społecznym (dwa dominujące wyznania), odrębność interesów społeczności kantonalnych⁴⁷. Mechanizmy konsensualne bardzo się przydają. Te mechanizmy to: wielka koalicja, wzajemne veto, wysoki zakres autonomii segmentalnej, proporcjonalny system wyborczy, nieobecność rywalizacji. Konstytucja z 1999 r. przesiąknięta jest zasadą subsydiarności⁴⁸. Współwystępuje ona z zasadami: federalizmu, demokracji (na wespół) bezpośredniej, demokratycznego państwa prawnego

⁴³ Sharp Turn To The Right? The Swiss People's Party's anti-immigration message could help it win in next week's elections, „Time” No 15, vol. 162, October 20, 2003, s. 34-35.

⁴⁴ „Time”, Nov. 3, 2003, No 17, Vol. 162, s. 19.

⁴⁵ A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania ...*, op. cit., s. 289-290.

⁴⁶ K. Nuspliger, *Wzmocnienie znaczenia komisji parlamentarnych*; w: *Parlament Szwajcarii...*, op. cit., s. 166-182.

⁴⁷ Por. R. Luthi, L. Meyer, H. Hirter, *Dyscyplina frakcyjna i reprezentacja interesów partykularnych w Radzie Narodowej*; w: *Ibidem*, s. 95-110.; także: F. Meier-Grob, *Frakcje w Zgromadzeniu Federalnym*, w: *Ibidem*, s. 183-191.

⁴⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit, s. 36.

i państwa socjalnego. W relacji państwo-jednostka wiele przepisów konstytucyjnych tę zasadę wyraża⁴⁹: - art. 6 podkreśla indywidualną i społeczną odpowiedzialność każdego człowieka; - art. 12 stwierdza, że prawo do pomocy w trudnej sytuacji, ma tylko ten, „kto nie jest w stanie zatroszczyć się o siebie”; - art. 41 ust.1 ustanawia, że cele socjalne realizowane są przez wspólnotę „w uzupełnieniu osobistej odpowiedzialności i indywidualnej inicjatywy”.

W relacjach Federacja – kantony podkreślone jest zobowiązanie Federacji do ochrony autonomii kantonalnej. Z. Czeszejko-Sochacki zauważa, że „Obok funkcji jaką zasada subsydiarności spełnia w procesie podejmowania decyzji w ramach podziału kompetencji, stanowi ona także regułę kompetencyjną, zgodnie z którą Federacja powinna korzystać ze swych kompetencji przy jak najdalej posuniętym uwzględnieniu samodzielności kantonów”⁵⁰.

O ile zasada subsydiarności podkreśla współczesny charakter demokracji konsojonalnej na mocy Konstytucji z 1999 r., to federalizm jako zasada konstytucyjna przejawia się i w poprzednich aktach prawnych⁵¹. Trudno jest zrozumieć specyficzny system polityczny współczesnej Szwajcarii bez analizy tych dwóch współzależnych zasad. Szwajcaria jest tworem pełnym artyzmu, bazującym na interakcji różnych mniejszości oraz wspólnot językowych i kulturalnych, integracji, którą zawsze na nowo trzeba ożywiać. Federalizm szwajcarski opiera się według nowej Konstytucji z 1999 r. na następujących wartościach strategicznych (filarach): - konstytucja zobowiązuje Federację do strzeżenia samodzielności kantonów (art.47), jako części składowych Federacji (po wejściu jej w życie skasowano półkantony w trzech kantonach: Unterwalden (Nidwalden i Obwalden), Bazylei (Bazylea-Miasto i Bazylea-okręg) oraz Appenzel (Ausserrhoden i Innerrhoden). Obecnie konstytucja nazywa byłe półkantony kantonami, choć nadal wybierają one po jednym deputowanym do Rady Kantonów; - nastąpiło uregulowanie podziału kompetencji i zadań pomiędzy Federacją i kantonami, z założeniem

⁴⁹ Ibidem, s. 36.

⁵⁰ Ibidem, s. 36.

⁵¹ Ponad półtorawieczny dorobek konstytucjonalizmu szwajcarskiego w zakresie teorii i praktyki federalizmu na podstawie Konstytucji z 1848 r. i 1874 r. , a więc do końca 1999 r., omawia analitycznie: J. Świeca, *Współczesne systemy demokratyczne, cz. I: Wybrane zagadnienia z problematyki wyborczej oraz makroanalizy systemowej w ujęciu porównawczym*, CAN, Kielce 2003, s. 164-168.

⁵² Ibidem, s. 43 I nast.

ogólnej kompetencji kantonów i subsydiarności działania Federacji; - współdziałanie Federacji i kantonów odbywa się w duchu partnerskiego federalizmu; - państwo posiada trzystopniową strukturę (federacja, kantony i gminy); - nastąpiło zrównanie i równe traktowanie kantonów; - uznano gwarancje prymatu prawa federalnego; - Federacja poręcza ochronę istnienia, terytorium i konstytucyjny porządek kantonów⁵². Ta szwajcarska mieszana forma systemu politycznego jest niezrozumiała bez uwzględnienia zasady federalizmu i subsydiarności. Nałożenie na tak określone ramy instytucjonalne mechanizmów konsensualnych, demokracji bezpośredniej oraz szczególnego typu systemu partyjnego czyni ze Szwajcarii unikalny przypadek ustrojowy.

6.3. Szwajcaria jest bardzo zróżnicowana kulturowo⁵³. Ma cztery języki urzędowe: 70% Szwajcarów mówi po niemiecku, 20% po francusku, 10% po włosku, ok. 1% mówi w j. retoromańskim. Ok. połowa Szwajcarów jest protestantami, druga połowa – katolikami⁵⁴. W państwie są też ciekawe, kosmopolityczne ośrodki jak: Genewa i Zurych. Ta różnorodność występuje w sześciomilionowym kraju, gdzie ludność jest stłoczona na niewielkim obszarze. Mimo to państwo jest stabilne, a ludność żyje w dobrobycie. Kraj podzielony jest na 26 wysoce autonomicznych kantonów. Kanton genewski oficjalnie nazywa się dumnie Republiką Genewy. Korzystanie z doświadczeń Szwajcarii jest mało możliwe, bo za jej praktyką ustrojową stoi kilka wieków historii. Kantony istniały zresztą na długo przed samą konfederacją. Kantony wytwarzały *foedus*, czyli więź, która spoiła je w jeden system polityczny. Federalizm szwajcarski przypomina więc federalizm amerykański, gdzie stany istniały przed powstaniem USA. W kwestiach gospodarczych nie ma w Szwajcarii koncentracji inwestycji, infrastruktury, /np. turystyki/ w taki sposób, by lokalizacje pokrywały się z granicami kantonów (turystyka występuje równo we wszystkich strefach językowych). Ta poliarchia i rozproszenie jest korzystne dla demokracji funkcjonującej (interesy gospodarcze nie nakładają się na kulturowo-językowe wspólnoty). Także podziały religijne nie nakładają się na podziały językowe. W sytuacji złożonych wzajemnych powiązań językowych, ekonomicznych, religijnych politykę szwajcarską charakteryzuje obecność stale zmieniających się ko-

⁵² Ibidem, s. 43 i nast.

⁵³ O zróżnicowaniu kulturowym Szwajcarii szeroka analiza prezentuje praca - J. Steinera, *Demokracje Europejskie*, WSP, Rzeszów 1993, s. 234-244; także J. Świeca, *Szwajcaria...*, op. cit., s. 167-173 („Społeczeństwo”)

⁵⁴ Ibidem, s. 234 i nast.; J. Świeca, *Szwajcaria...*, op. cit., s. 167-172 („Społeczeństwo”).

alicji. Brak spójnych bloków językowych w konsekwencji odbiera językowi jego pierwszorzędne znaczenie. Kanton, religia, zawód w większości przypadków mocniej determinują obywateli niż język. W Szwajcarii nie ma też dominującej stolicy. Władze federalne mieszczą się w Bernie, ale Sąd Najwyższy w Lozannie. Berno jest czwartym co do wielkości miastem. Przewyższają je Zurych, Bazylea, Genewa. Europa dąży do decentralizacji i federalizmu, ale jednocześnie umacnia integrację ponadnarodową. Te dwa procesy są papierkiem lakmusowym zmian europejskich, których czołowym aktorem jest także Szwajcaria i jej doświadczenia ustrojowe.

Asymetryczna federacja Królestwa Belgii.

7. Tereny wchodzące w skład współczesnej Belgii (Królestwa Belgijskiego) stanowiły część historycznych terytoriów Niderlandów z ludnością posługującą się językiem niderlandzkim. Aktualnie dominują dwa języki: Flamandowie mówią językiem niderlandzkim, a Walonowie posługują się językiem francuskim. Nazwa „Belgia” pojawiła się późno - w XVIII w. i nawiązuje do celtyckiego plemienia Belgów, które w przeszłości zamieszkiwało te obszary. W państwie konfliktów było wiele, a różnice językowe, ekonomiczne, demograficzne warunkowały je najmocniej.

7.1. Belgia zdobyła niepodległość w 1830 r. w rezultacie rewolucji skierowanej przeciwko Wilhelmowi I Niderlandzkiemu. Elity zwycięskie posługiwały się językiem francuskim i pochodziły z Walonii (na południu kraju). Rodzący ruch flamandzki wysuwał własne postulaty⁵⁵. Postulaty dotyczyły głównie szerszego prawa do używania języka flamandzkiego oraz spraw kulturowych. Dopiero w 1909 r. przyznano językowi flamandzkiemu charakter języka urzędowego i wprowadzono napisy w tym języku na banknotach, znaczkach pocztowych oraz monetach. W odpowiedzi zrodził się także ruch waloński⁵⁶. Kryzys trwał w zasadzie do roku 1970, a postulaty dotyczyły zmian wprowadzonych wówczas poprawkami konstytucyjnymi. W latach międzywojennych nastąpiła „flandryzacja” północnej Belgii. Już od 1921 r. urzędnicy na terenie flamandzkim w kontaktach z ludnością musieli używać wyłącznie języka niderlandzkiego. Od 1925 r. szkolnictwo w prowincjach flamandzkich stało się wyłącznie niderlandzkojęzyczne, a w 1928 r. język ten wprowadzono jako drugi urzędowy do armii belgij-

⁵⁵ A. Głowacki, *Regulacja konsensusu między Flamandami a Walonami w Belgii*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 4, s. 78 i nast.

⁵⁶ J. Łaptos, *Historia Belgii*, ZN im. Ossolińskich, Wyd. Bellona 1995, s. 192.

skiej. W 1930 r. Uniwersytet Państwowy w Gandawie uzyskał status uczelni wyłącznie niderlandzkojęzycznej. Na mocy ustawy z 1932 r. ustalono, że językiem urzędowym dla Flandrii będzie język niderlandzki, dla Walonii - francuski, a administracja publiczna w Brukseli miała być dwujęzyczna⁵⁷. 10 maja 1940 r., naruszając neutralność Belgii, Niemcy wkroczyli, opanowując jej terytorium. Nacjonaliści z obu grup narodowych współpracowali z okupantem.

7.2. Po wyzwoleniu Belgia stała się ważnym elementem systemu zachodniego. Sprawa króla utrwaliła podział Belgów (za jego powrotem opowiedziało się 72% wyborców we Flandrii, 48% w Brukseli i 42% w Walonii). Leopold III, który powrócił w 1950 r., abdykował jednak przekazując koronę synowi – Baudoninowi. Po wojnie rosła przewaga polityczna i gospodarcza Flamandów. Rejon flamandzki rozwinął przemysł wysoko przetwórczy i zdominował gospodarkę. Podziały doprowadziły do nowelizacji konstytucji w dniu 14 grudnia 1970 r.⁵⁸. Nowelizacja wprowadziła nowe podmioty władzy państwowej. Były to: Wspólnoty kulturalne (niderlandzka, francuska, niemiecka) oraz Regiony (Flandrię, Walonię, Brukselę). Kolejne nowelizacje nastąpiły w lipcu 1980 r. i w styczniu roku 1981. Wprowadzono pojęcie Wspólnot (nie jak dotychczas Wspólnot Kulturalnych). Nowela wyróżniała Wspólnoty: flamandzką, francuską, niemieckojęzyczną. Władze Wspólnot i Regionów uzyskały pełny zakres nadzoru administracyjnego oraz uprawnienia do stanowienia podatków. 15 lipca 1988 r. – kolejna nowelizacja rozszerzyła kompetencje Wspólnot oraz kompetencje Regionu Brukseli. Powiązała mocno kompetencje Wspólnot z uprawnieniami regionów. w maju i w czerwcu 1993 r. miała miejsce kolejna nowelizacja Konstytucji. Nastąpiło oficjalne uznanie Belgii za federację⁵⁹.

7.3. We współczesnej Belgii, federalnej od 1993 r., najbardziej sporne problemy rozstrzygane są w formie paktów – aktów międzypartyjnych (mechanizm ten obejmuje partie rządzące i opozycyjne) o charakterze decyzji konsensualnych. Są one podstawą późniejszych aktów urzędowo-prawnych⁶⁰. W celu niedopuszczenia do konfliktów interesów powołano Komitet

⁵⁷ Proces kształtowania się stosunków narodowościowych przedstawia – A. Głowacki, *Belgia (od państwa unitarnego ku federacji)*, Szczecin 1987, s. 71 i nast.

⁵⁸ Zob. Wstęp w: *Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r.* Wstęp i tłumaczenie W. Skrzydło, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 12.

⁵⁹ Por. A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 8 i nast.

⁶⁰ Ibidem, s. 15.

Porozumiewawczy dla Zapobiegania i Rozstrzygania Konfliktów Interesów. Składa się on z premiera oraz pięciu ministrów gabinetowych, federalnych (przy zachowaniu parytetu językowego), z premiera i jednego z ministrów rządu flamandzkiego, premiera rządu Wspólnoty Francuskiej, premiera rządu Regionu Walońskiego, premiera rządu Stołecznego Brukseli i jednego z jego ministrów należących do innej grupy językowej oraz premiera rządu Wspólnoty Niemieckojęzycznej z głosem doradczym⁶¹. Konflikty interesów mogą mieć miejsce na płaszczyźnie władz stanowiących prawo, tj. parlamentu oraz Rad Wspólnot/Regionów, jak i na płaszczyźnie aktywności władz wykonawczych. Komitet Porozumiewawczy powinien wypracować w takiej spornej sytuacji konsensus.

7.4. Budowę federalną wyjaśniają poszczególne artykuły Konstytucji. Belgia jest państwem federalnym składającym się ze wspólnot i regionów (ar. 1 Konstytucji). Reformę wprowadzono uwzględniając dwa kryteria:⁶² - językowe (także kulturalne), co doprowadziło do utworzenia Wspólnoty Francuskiej, Wspólnoty Flamandzkiej i Wspólnoty Niemieckojęzycznej (art.2); - oraz historyczne (także w pewnym sensie gospodarcze), co doprowadziło do wyodrębnienia się trzech regionów: Regionu Walońskiego, Regionu Flamandzkiego i Regionu Brukselskiego (art. 3). Wspólnota i Region Flamandzki pokrywają się, natomiast Wspólnota Francuska z francuską Radą Wspólnoty i z francuskim rządem istnieje odrębnie, obok Rady Regionu Walońskiego i rządu walońskiego. Daje się zauważyć klarowny podział kompetencji: rząd flamandzki ma kompetencje w sprawach lokalnych jak i w sprawach wspólnotowych: kulturalnych i ludnościowych. Rząd Wspólnoty Francuskiej posiada wyłącznie kompetencje w zakresie spraw kulturalnych i osobowych, zaś rząd Regionu Walońskiego ma kompetencje w materii lokalnej⁶³. Belgia obejmuje cztery regiony językowe: region języka francuskiego, region języka niderlandzkiego, dwujęzyczny region stołeczny Brukseli i region języka niemieckiego (art.4). Każda gmina stanowi część jednego z tych regionów językowych.

7.5. To utrudnienie w procesie współdecydowania jest przyszłościową inwestycją, strategiczno-polityczną służącą zwiększaniu stabilizacji państwa. Stabilność współczesnych demokracji demoliberalnych staje się kwestią najważniejszą w obliczu wewnętrznych sił odśrodkowych (braku

⁶¹ Ibidem, s. 46 i nast.

⁶² Ibidem, s. 13 i nast.

⁶³ Por. A. Głowacki, *Regulacja konsensusu pomiędzy Flamandami a Wallonami w Belgii*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 4(70), s. 77-90.

równowagi demograficzno-ekonomicznej) oraz zewnętrznych związanych z wyzwaniami terrorystycznymi. Należy jednakże podkreślić, że Belgia jest typowym krajem parlamentarno-gabinetowym z rozbudowanymi funkcjami przedstawicielstwa narodu⁶⁴. W miarę demokratyzacji stosunków społecznych kraju parlament stał się jednym z bardziej wpływowych organów państwowych. Jednocześnie pojawiły się organy rywalizujące z nim o wpływ w procesie sprawowania władzy, zwłaszcza organy wykonawcze i różne grupy nacisku oraz grupy przywódcze partii politycznych⁶⁵. W doktrynie konstytucyjnej Belgii występuje tendencja do podkreślania nadrzędnej roli belgijskiego parlamentu w ramach trójpodziału władz, bo choć każda z władz jest suwerenna, to kontrola całej działalności organów Królestwa należy do bikameralnego parlamentu złożonego z Izby Reprezentantów i Senatu⁶⁶.

Niemiecki model państwa federalnego

8. Najbardziej dramatyczne przejście od systemu rządu centralnego do federalnego miało miejsce w Niemczech⁶⁷. W końcu powstałe w 1949 państwo niemieckie posiadało strukturę federalną (10 krajów; Berlin Zachodni o statusie specjalnym aż do 1990 r. nie był częścią składową RFN). Podstawowymi zasadami ustroju, którym konstytucja przyznaje szczególny charakter przez niedopuszczenie ich zmian i zniesienia, są: zasada państwa socjalnego, federalizmu, demokracji, podziału władz, praworządności (art. 20). Konstytucja RFN⁶⁸ składa się z 146 art. Zawartych w XII rozdziałach poprzedzonych wstępem. Kolejne rozdziały to: I - prawo zasadnicze, II - Związek i kraje; III - Parlament związkowy; IV - Rada związkowa; V - Prezydent związku; VI - Rząd związkowy; VII - Ustawodawstwo związkowe; VIII - Wykonywanie ustaw związkowych i administracja związkowa; IX - Wymiar sprawiedliwości; X - Skarbowość; XI a - Stan obrony. Do zjed-

⁶⁴ Szerzej pisze o pozycji parlamentu – E. Zieliński, *Parlament Belgii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994.

⁶⁵ Ibidem, s. 7.

⁶⁶ Ibidem, s. 8 i nast.

⁶⁷ Dramaturgia tej niemieckiej transformacji systemowej została ukazana w pracy E. Gdulewic, *Ustrój polityczny Niemiec*, w: E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, pod red. W. Skrzydło, Wyd. UMCS, Lublin 2000, s. 91-96.

⁶⁸ Spór o kształt ustawy zasadniczej przedstawia - R. Kochnowski, *Spór o Niemcy*, Wyd. UŚ, Katowice 1999, s. 77-84.

noczenia była ona 35 razy zmieniana. Zasada federalizmu ma swe źródło w historii Niemiec oraz w stanowisku mocarstw po II wojnie światowej. Strefy okupacyjne dały możliwość wykształcenia się form samorządowych. Kraje niemieckie utworzono nie tylko jako jednostki autonomiczne, lecz jako landy (kraje) federacyjne⁶⁹. Powołano parlamenty i rządy krajowe na mocy krajowych konstytucji. Rada Parlamentarna do uchwalenia konstytucji składała się z 11 wówczas istniejących krajów.

8.1. Obecnie w skład federacji wchodzi 16 krajów (10 z RFN i 6 z byłej NRD). Ostatecznie 6 krajów weszło na mocy traktatu zjednoczeniowego, który wszedł w życie 3 X 1990r. Prawnoustrojową pozycję krajów w ramach Federacji podkreśla konstytucyjna zasada niezmienności federalnej struktury państwa (art. 79 ust.3), która wyklucza możliwość legalnej zmiany konstytucji zmierzającej ku państwu unitarnemu⁷⁰. Ustawa zasadnicza uznaje kraje za byty suwerenne i pierwotne, choć nie gwarantuje im integralności terytorialnej (granice landów mogą być zmienione drogą referendum i jest to jedyny przypadek wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej w systemie niemieckim). Konstytucja federalna określa zasady, jakim powinny odpowiadać konstytucje krajowe, dokonuje podziału kompetencji pomiędzy federację i kraje oraz ustanawia gwarancje nienaruszalności praw krajów przez Federację i praw Federacji przez kraje. Konstytucje krajowe nie wymagają zatwierdzenia przez organy federalne państwa. Kraje posiadają dość duże kompetencje, w tym ograniczone prawo do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Ich samodzielność znajduje wyraz we własnym organizowaniu władz krajowych (a więc państwowych). Chodzi tu o rządy, parlamenty i własne sądownictwo. Posiadają też znaczny udział w kształtowaniu woli całej federacji. Rada Związkowa jest instytucjonalnym wyrazem federalnej struktury RFN.

8.2. Federalna struktura państwa jest konstytucyjnie chroniona i nie może być naruszona w drodze nowelizacji ustawy (art. 79 u. 3). Art. 30 zawiera generalny podział kompetencji pomiędzy federację a kraje, ustanawiając domniemanie kompetencji na rzecz tych ostatnich. Krajom przysługują wszystkie uprawnienia, o ile ustawa zasadnicza nie przyznaje ich federacji. Zasadę tę powtarza art. 70 dla ustawodawstwa (w ramach bikameralnego parlamentu izba wyższa – Bundesrat uosabia federalną budowę państwa), art. 83 dla administracji, art. 92 dla wy-

⁶⁹ Szeroko strukturę państwa i podział zadań między Federację i kraje przedstawia E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, w: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, pod red. A. Jamroza, PWN, Warszawa 1989, s. 253-257.

⁷⁰ Ibidem, s. 255.

⁷¹ E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec...*, op. cit., s. 99.

miaru sprawiedliwości⁷¹. Pozycja ustrojowa krajów jako członków federacji jest słabsza niż w USA i Szwajcarii. Istnienie krajów i granic nie zostało konstytucyjnie zagwarantowane. 15 nowelizacja (art.109) upoważniła związek do regulacji w drodze ustaw zasad gospodarki budżetowej i planowania oraz wydawania szczegółowych zarządzeń w sferze regulowania koniunktury gospodarczej. W praktyce władze federalne jeszcze bardziej ograniczają rolę krajów. Trybunał Konstytucyjny coraz więcej rozstrzyga takich sporów. Odgrywa on rolę obrońcy krajów i utrzymaniu ustroju federalnego. Podstawowym sposobem ograniczania samodzielności krajów jest podział kompetencji między Federację i kraje. Podział ten z teoretycznego punktu widzenia powinien być jednolity to znaczy w jednakowym stopniu obejmuje ustawodawstwo, władzę wykonawczą i ewentualnie wymiar sprawiedliwości. Praktyka ustrojowa niemiecka jest odmienna i pozwala na zróżnicowane traktowanie podziału kompetencji w zależności od charakteru funkcji państwowej⁷². W oparciu o zasadę podziału władz wyodrębniono funkcje państwowe tj. ustawodawstwo, administrację, wymiar sprawiedliwości i skarbowość i dopiero w ramach tych odrębnie traktowanych funkcji dokonano podziału kompetencji pomiędzy Federację a kraje.

W dziedzinie ustawodawstwa dominuje prawo Federacji, a w sferze administracji rola ta przypada landom. Do bezpośredniej administracji federalnej należą: skarbowość federalna, sprawy zagraniczne, koleje, poczta, banki federalne, szereg spraw wojskowych, niektóre sprawy dotyczące kontroli i dróg wodnych. W tym celu federacja tworzy własną administrację⁷³. Kraje są niezależne w zakresie wykonywania własnego ustawodawstwa i nie podlegają kontroli federalnej. Ustawy federalne wykonywane są przez kraje we własnym zakresie, samodzielnie, ale organy Federacji tworzą przepisy ogólne i nadzorują legalność funkcjonowania władz krajowych. Pewne dziedziny wyszczególnione w ustawie zasadniczej wykonywane są bezpośrednio przez organy federalne lub przekazywane krajom jako administracja zlecona (wykorzystywanie energii jądrowej, administracja lotnicza, budowa autostrad i inne). Kompetencje nadzorcze Federacji wobec zadań zleconych przez nią są bardzo szerokie. Administracja krajowa jest prawie pięciokrotnie liczebniejsza niż Federalna.

Podział kompetencji w sferze wymiaru sprawiedliwości opiera się na kryterium instancyjnym, obowiązuje bowiem zasada, że we wszystkich sprawach (poza wojskowymi) – właściwe są w pierwszej instancji sądy krajowe,

⁷² E. Zwierchowski, *Republika Federalna Niemiec...*, op. cit., s. 255 i nast.

⁷³ Ibidem, s. 256.

orzekające na podstawie prawa krajowego lub federalnego – w zależności od charakteru sprawy⁷⁴. W zasadzie ta sama zasada, z pewnymi wyjątkami, dotyczy sądów drugiej instancji. Organami federalnymi są: Sąd Najwyższy i naczelne organy sądownictwa szczególnego (stanowią one też instancję odwoławczą od orzeczeń sądów krajowych). We wszystkich krajach działają krajowe Sądy Konstytucyjne, a ich orzeczenia mają charakter ostateczny.

Niemcy są scentralizowaną federacją, bardziej odległą od modelu północnoamerykańskiego, do którego w Europie nawiązuje ustrojowymi rozwiązaniami Szwajcaria. Jest to jednak system niezwykle pragmatyczny, sprawny i tworzy naturalne środowisko dla demokracji skonsolidowanej typu kanclerskiego. Z racji na upowszechnienie modelu rządów z pozycją premiera – kanclerza według zasady „pierwszy wśród nierównych”, być może i niemiecki federalizm stanie się modelem dla państw europejskich w XXI w.

Analityczna prezentacja modeli federacyjnych wyselekcjonowanych państw powinna sprzyjać wzrostowi zaufania do uregulowań federalnych niekoniecznie w demokracjach skonsolidowanych. Szwajcaria i Belgia charakteryzują się zróżnicowaniem interesów wynikających z rozczłonkowanej kultury politycznej, a więc zbudowano tam ustroje konsocjonalne oparte na współdecydowaniu. Republika Federalna Niemiec posiada zróżnicowane interesy gospodarcze i więcej tu można spotkać mechanizmów korporacyjnych, które wprowadzają elementy kolektywizmu do liberalnego modelu gospodarczego. W opracowaniu pominięto słabą federację austriacką – państwo, w którym mechanizmy korporacyjne spotkały się z regulacjami konsocjonalnymi (dodatkowo także ze względu na rozmiary analizy).

Model niemiecki może okazać się bardzo atrakcyjny dla wstępującej do Unii grupy z Europy Środkowo-Wschodniej. Jest on pogodzony z funkcjonującym w tej części Starego Kontynentu – modelem premiera jako *pierwszego wśród nierównych*, a więc z modelem *de facto* kanclerskim.



⁷⁴ Ibidem, s. 257.

Bibliografia.

A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. E. Herbuta, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.

Z. Czeszejko-Sochacki, *System Konstytucyjny Szwajcarii*, Wyd. Sejmowe 2002.

Z. Czeszejko-Sochacki: *Wstęp w: Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

Federalizm. Teorie i koncepcje, pod red. W. Bokajły, Wyd. Wrocławskiego, Wrocław 1998.

L. Garlicki, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985.

E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, w: E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, pod red. W. Skrzydło, Wyd. UMCS, Lublin 2000.

K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Elipsa, Warszawa 2001.

A. Głowacki, *Regulacja konsensusu pomiędzy Flamandami a Wallonami w Belgii*, "Studia Nauk Politycznych" 1984, nr 4(70), s. 77-90.

A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

W. Hallstein, w pracy, *Der unvollendete Bundesstaat, Europäische Erkenntnisse und Erfahrungen*, Duuseldorf-Win 1969.

Ch. Hampden-Turner, A. Trompenaars., Dom Wyd. ABC, *Siedem kultur kapitalizmu. USA, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja Holandia*, ABC, Kraków 2000.

J. Janicki, *Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, Poznań 1989.

F. Kinsky, *Federalizm. Model Ogólnoeuropejski*, Wyd. WAM, Kraków 1999.

R. Kochnowski, *Spór o Niemcy*, Wyd. UŚ, Katowice 1999.

Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r. Wstęp i tłumaczenie W. Skrzydło, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.; tłumaczenie i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

A. Lijphart, *Typologies of Democratic Systems*, „Comparative Political Studies”, vol. 1/1/, 1968 r.

Z. Machelski, *Włochy*; w: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, PWN, Warszawa 1989.

T. Mołdawa, *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992.

Parlament Szwajcarii, w: *Parlamenty świata*, przekład B. Banaszak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

P. Sarnecki, *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978.

P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

Sharp Turn To The Right? The Swiss People's Party's anti-immigration message could help it win in next week's elections, „Time” No 15, vol. 162, October 20, 2003

J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, OF ASPRA-JR, Warszawa 2001.

System konstytucyjny Szwajcarii, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002 r.

J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, INP UW, Elipsa, Warszawa 1999.

J. Świeca, *Metodologiczne aspekty polemologii i peace research u schyłku XX w.*, w: *Między realizmem a utopia. Świadomościowo-ideologiczne i polityczne przesłanki pokoju i demokracji na przełomie XX i XXI w. oraz ich historyczne uwarunkowania*, red. J. Świeca, Katowice 1998.

J. Świeca, *Współczesne systemy demokratyczne*, cz. I: *Wybrane zagadnienia z problematyki wyborczej oraz makroanalizy systemowej w ujęciu porównawczym*, CAN, Kielce 2003.

J. Świeca, *Szwajcaria*, w: *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych*, pod. red. A. Jamroza, Wyd. UŚ, Katowice 1984.

J. Świeca, *Wyzwania historyczne wobec założeń metodologicznych polemologii, peace research oraz teorii procesu pokojowego*, „Zeszyty Naukowe” Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, vol. 7, 1998, Wyd. Adam. Marszałek.

J. Wawrzyniak, *Transformacja systemowa we Włoszech*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa Ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.

Z. Witkowski, *System Konstytucyjny Włoch*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

K. A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998.

J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986.

J. Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 59-73.

E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, w: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, pod red. A. Jamroza, PWN, Warszawa 1989.