

Demokracja i federalizm

Nie ma nic przesadnego w stwierdzeniu, że filozofii demokracji towarzyszy rosnące niezadowolenie z jej funkcjonowania w praktyce. Odnosi się to przede wszystkim do mechanizmu działania systemu politycznego, czyli złożonego zakresu przedsięwzięć, do opisywania których służy zestrój takich pojęć jak państwo, władza, rząd, społeczeństwo i naród. Tak więc stwierdzenie powyższe dotyczy wieloaspektowej struktury ustrojowej odzwierciedlającej nie tylko zasady polityczne i prawne, ale również ogół instytucji, za pośrednictwem których podejmowane są decyzje polityczne wpływające na cały system społeczny. Struktura ta funkcjonuje w warunkach państwa unitarnego lub federalnego. Państw unitarnych jest zdecydowanie więcej. Kryterium centralizacji władzy państwowej pozwala odróżnić system zcentralizowany i zdecentralizowany oraz przeciwstawić unitaryzm federalizmowi, gdzie centralizacji ulegają tylko niektóre, konieczne dziedziny życia społecznego, przede wszystkim: polityka zewnętrzna, obronna oraz polityka gospodarcza. Opis niektórych elementów federalnej konstrukcji ustrojowej oraz próba uchwycenia związku między federalizmem a demokracją jest zasadniczym celem tego artykułu.

Definicja pojęcia

Termin federacja (łac. *foederatio* oznacza sprzymierzenie) określa państwo związkowe, zjednoczenie państw, krajów, stanów, kantonów itp., lub związek stowarzyszeń zawodowych. Wywodzące się stąd określenie federalny odnosi się do rządu centralnego państwa federalnego. Nazwa federalizm pojawiła się stosunkowo późno, dopiero w czasie prac nad konstytucją Stanów Zjednoczonych w 1787 r. Odnosiła się do nowej formy państwa federalnego, w opozycji do unitarnych wzorów europejskich. Federalizm był neologizmem w czasie obrad Konwencji konstytucyjnej w Filadelfii. Wyrażał dążenie do przeprowadzenia zmian instytucjonalnych umożliwiających przekształcenie porozumienia konfederacyjnego trzynastu byłych kolonii brytyjskich z 1776 r. i nadanie mu nowego politycznie kształtu w postaci państwa federalnego¹. Znacząca problematyki Wiliam H. Riker zdefiniował federalizm jako formę organizacji politycznej, która polega na *podziale władzy między rządem centralnym a rządami lokalnymi (regionalnymi) w taki sposób, iż każdy z nich podejmuje decyzje w ramach własnego sektora działania*². Ksiądz prof. Władysław Piwowarski określa federalizm jako polityczną zasadę *porządku i organizacji, która polega na zjednoczeniu wielu autonomicznych tworów społecz-*

¹ B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma–Bari 2006, s. 28.

² W. H. Riker, *Federalism*, w: *Handbook of Political Science*, red. F. I Greenstein, N. W. Polsby, 5: *Governmental Institutions and Processes*, Addison-Wesley, Reading, Mass. 1975, s. 101.

nych w jedną całość. Może ona być utworzona z landów, kantonów (Niemcy, Szwajcaria), grup etnicznych, narodów (USA, były ZSRR, Indie, była Jugosławia) oraz państw (Wspólnota Europejska)³. Federalizm nie oznacza więc unitaryzmu, tj. dążności do utworzenia hegemonialnego państwa, ani też centralizmu, tj. dążności do podporządkowania jednemu ośrodkowi całej władzy. Jak pisze Robert Dahl, chodzi o taki system, w którym pewne materie spraw przekazane są na mocy konstytucji do wyłącznej dyspozycji związków terytorialnych (kantonów, stanów, prowincji), gdzie sfera władzy ogólnopaństwowej oraz kompetencje rządu centralnego ograniczone są przez kompetencje rządów regionalnych⁴. Oznacza to, że państwo jako całość posiada władzę federalną, ale jednostki składowe (podmioty związkowe) stanowią oddzielne prawa, w zakresie posiadanej autonomii.

Pod względem prawnym federacja jest złożonym ustrojem politycznym, gospodarczym, administracyjnym i społecznym, w którym poszczególne części składowe dysponują znacznym zakresem wolności. Władza polityczna zorganizowana jest w taki sposób, aby chronić tożsamość mniejszości narodowych, etnicznych, językowych i kulturowych zamieszkujących na terytorium wchodzącym w skład federacji. Te mniejsze podmioty polityczne i społeczne mają własne kompetencje. Społeczności „całościowej” przysługuje prawo do regulacji tylko niektórych dziedzin życia publicznego. W szczególności chodzi o politykę zewnętrzną, obronę militarną i kierowanie życiem gospodarczym. Inne dziedziny, np. kształcenie i wychowanie, należą do kompetencji mniejszych tworów polityczno-społecznych (związkowych). Państwa federalne mają wspólną walutę, ale to właśnie polityka finansowa stwarza najwięcej problemów zarówno dla społeczności „częściowych”, jak i dla społeczności „całościowej”. Zazwyczaj chodzi tu o nienaruszanie autonomii tych pierwszych oraz o pomyślny rozwój całości, tym bardziej, że wiąże się to z koniecznością prowadzenia międzynarodowej kooperacji gospodarczej⁵. Dlatego R. Dahl zauważa również, że federalizm jest takim systemem organizacji władzy państwowej, w którym większość obywateli w skali całego państwa nie może przeważać nad mniejszością, jeżeli ta tworzy zwartą większość w ramach jednego terytorialnie związku, określonego na drodze konstytucyjnej⁶. Trwałość takiego systemu polega na zdolności do utrzymania stanu równowagi, a to oznacza, że obywatele stanowiący większość w skali całego państwa nie mogą podporządkować sobie mniejszości, jeżeli ta tworzy konstytucyjnie określony związek lokalny.

³ W. Piwowarski, *Federalizm*, <http://www.kns.gower.pl/slownik/federalizm.htm>, pobrano 8 czerwca 2007.

⁴ R. A. Dahl, *Federalism and the Democratic Process*, w: *Democracy, Liberty and Equality*, Norwegian University Press, Bergen 1986, s. 114.

⁵ W. Piwowarski, *Federalizm...*, op. cit.

⁶ R. A. Dahl, *Federalism...*, op. cit., s. 114–126. Przywołana definicja Dahla określa cechy federalizmu terytorialnego. Wielu autorów pisze jednak również o federalizmie w ujęciu personalnym. Federalizm personalny odwołuje się do zasady przedstawicielstwa grup językowych, etnicznych i religijnych, niezależnie od miejsca zamieszkania (zob. J. Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, „International Political Science Review” 1994 (15), nr 3, s. 297–314). Odnosząc problem do procedur demokratycznych można przyjąć (z bardzo dużym stopniem prawdopodobieństwa), że utworzenie list wyborczych na poziomie poszczególnych wspólnot lokalnych jest wstępnym warunkiem pojawienia się federalizmu terytorialnego, jako wyrazu publicznej manifestacji odrębnych tożsamości. Nie wszyscy obywatele tworzący taką lokalną wspólnotę muszą to akceptować. Część z nich może uznać okoliczność tę za niepożądaną, lub zbyt ryzykowną dla realizacji swoich interesów. Innymi słowy, tego rodzaju polityczna konstrukcja zasady przedstawicielstwa mniejszości terytorialnych jest charakterystyczna dla związku federalnego, ale może okazać się ryzykowna, ponieważ kontrastuje z zasadą równości obywatelskiej (zob. J. J. Linz, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Il Mulino, Bologna 2006, s. 543).

Federalizm i tradycja demokratyczna

Podział społeczności całościowej na społeczności częściowe w federalizmie, weryfikuje podejście do zagadnienia powszechnej równości. Odnosząc problem do przedliberalnych źródeł demokracji, idzie o taki stan rzeczy, który w demokracji ateńskiej określały relacje między *demos* i *demoi*. W okresie reform Klejstenesa (507–506 r. p.n.e), podstawę struktury państwa ateńskiego stanowiło 139 demów (*demoi*), czyli gmin. Podział ten respektował tradycyjną sieć osadniczą. Były to więc wsie wraz z otaczającymi je terytoriami, a w Atenach dzielnice z przylegającymi do miasta obszarami. Demy różniły się wielkością. Na czele demu stał *demarchos*. Wyznaczano go na rok przez losowanie lub przez wybór na zgromadzeniu demu (*agora*). Przepisano do swojego demu obywateli mieli zatem odrębną reprezentację i bezpośredni w niej udział, odrębne świątynie oraz własne święta. Demy prowadziły też rejestry obywateli. W wieku lat osiemnastu byli oni wpisywani na listę demu i od tej chwili zyskiwali prawo uczestniczenia w zgromadzeniu oraz głosowania nad ustawami i w sprawach publicznych. Każdy ze 139 demów był przypisany, zgodnie ze swoim położeniem, do jednego z trzydziestu okręgów terytorialnych zwanych *trittyes*. Okręgi utworzono w taki sposób, aby reprezentowały wszystkie trzy strefy terytorialne Atyki: Wybrzeże, Miasto, Pola (wnętrze kraju). Czasami jednak pojedynczy dem stał odosobniony od reszty demów należących do okręgu, albo cały zespół demów z wnętrza kraju włączano do odpowiednich dziesięciu okręgów miejskich, w celu dostosowania ich wielkości do przysługującej im jednej trzeciej miejsc w Radzie Starszych, która w Atenach zwana była Radą Areopagu. Demy i okręgi wchodziły następnie w skład dziesięciu dzielnic, które nazwano fylami (*fylai*). Greckie *phyle* oznaczało plemię, czyli grupę ludzi zjednoczonych przez wspólne więzy krwi i pochodzenia. Każda z dziesięciu fyl Klejstenesa składała się z trzech okręgów: jednego z Miasta, jednego z Pola i jednego z Wybrzeża. Fyla obejmowała więc obywateli z różnych części Atyki o często odmiennych tradycjach i pozycji ekonomicznej⁷. Wprowadzając ten skomplikowany system, który zastąpił wcześniejszy podział rodowy, Klejstenes spowodował, że lokalni notabie utracili możliwość wpływania na wynik wyborów poprzez wywieranie nacisku na biedotę zamieszkującą podległy im teren. Niewykluczone, że Klejstenes stworzył ów nowy system właśnie po to, by ograniczyć wpływy swoich nieprzyjaciół, wywodzących się z kręgów oligarchii⁸. W każdym razie system 10 fyl, z których każda składała się z demów rozrzuconych po całej Atyce, przyczynił się w znacznym stopniu do rozszerzenia kręgu ludzi biorących czynny udział w sprawowaniu władzy w Atenach.

Przywołuję odniesienie do epoki klasycznej, ponieważ dla uchwycenia związku między federalizmem a demokracją kluczowe znaczenie ma rozróżnienie między *demos* i *demoi*. Wynika to z faktu, że pojęcie pierwsze oznaczało niezróżnicowaną całość i jeden krąg suwerennej władzy, drugie – wyniknęło z podziału całości na terytorialne lub cechowe związki, a więc oznaczało wiele kręgów suwerennej władzy. To właśnie rozbitcie całego terytorium państwa-miasta na *demoi* pozwalało na obsadzanie wszystkich rad i stanowisk urzędniczych przez reprezentantów *demos*. W Atenach przynależność do *demos* była trwałą dziedziczną cechą, niezależnie od miejsca zamieszkania, własności ziemskiej i zawodu. *Demoi* w swojej genezie były przede wszystkim naturalnymi związkami chłopskimi i stały się związkami opierającymi się na czysto osobowym podziale obywateli, którymi były też wspomniane

⁷ Zob. T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 21; J. M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, przełożył zespół autorski, Wydawnictwo WAM, Kraków 2006, s. 23 i n.

⁸ P. P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna 2007, s. 79 i n.

fyle⁹. Na terytorium miejskim członkami *demoi* były wszystkie możliwe osiadłe w mieście i zajmujące się działalnością wytwórczą osoby.

Obecnie demokracja jest zarówno ideologią polityczną, jak i systemem politycznym. Obydwa poglądy łączy przekonanie, że instytucje demokratyczne lepiej niż inne formy rządu, służą mechanizmowi sprawowania władzy. Współcześni zwolennicy i przeciwnicy demokracji zgadzają się, że instytucje demokratyczne tworzą społeczne ramy ideologii politycznej, której podstawą są pojęcia wolności, równości i dążenia do szczęścia. Obie strony różnią się jednak w ocenie tej ideologii. Dla Klejstenesa demokracja oznaczała ustrój, w którym obywatele *polis* posiadają równe prawa (*isonomia*) i równą możliwość przemawiania na zgromadzeniu (*isogoria*). Dla Arystotelesa najważniejszym ideałem demokratycznym była *eluttheria*, obejmująca wolność polityczną do uczestnictwa w demokratycznych instytucjach i wolność prywatną do urzędzenia sobie życia „jak kto chce”. Wolność polityczna w założeniu arystotelesowskiej politei polegała na tym, że się raz słucha, a raz rozkazuje¹⁰. Stąd wywodziła się dążność, aby rządzić na przemian. Idea demokracji jako sposobu życia według własnego uznania odróżniała człowieka wolnego od niewolnika, który nie żył tak, jak by chciał. W tym sensie kluczowym odniesieniem dla wolności jest idea równości szans. Wspominam o tym dlatego, ponieważ przez ostatnie dwa stulecia historycy, filozofowie i politolodzy, rozważają związek między ateńskim ideałem możliwości „urzędzenia sobie życia, jak kto chce” a nowożytnym pojęciem wolności osobistej, kładąc nacisk raczej na różnice niż podobieństwa. Gdy jednak nadajemy demokracji znaczenie systemu politycznego, to zgodnie z wymogami współczesności musimy odróżnić sferę polityczną i administracyjną, włączając do tej ostatniej wymiar sprawiedliwości, oczekując od administracji pragmatyzmu i apolityczności, nawet jeśli wcale tak nie jest w praktyce. Ateńczycy postrzegali problem inaczej. Dla nich wszystko co miało związek z *polis* było „polityczne”. Rozróżniali wprawdzie inicjatywę, decyzje i jej wykonanie, ale nie rozróżniali polityki i administracji¹¹. Opis instytucji ateńskiej demokracji jako systemu politycznego musi więc obejmować całość instytucji politycznych miasta-państwa.

Grecy nie tworzyli jednego zcentralizowanego państwa. Od VII do IV w. p.n.e. ludzie, którzy dostrzegali w językowym i kulturowym pokrewieństwie wspólną narodowość helleńską, żyli w osadach i miastach pozostających w częstych konfliktach. Jedynie w obliczu inwazji na wielką skalę ze strony potężnego imperium perskiego lub pod przymusem ze strony dominującego w danym momencie miasta-państwa, osady te nawiązywały ze sobą ściślejszą współpracę. Dlatego oprócz struktury *polis*, która pozostawała dominującą formą organizacji politycznej i społecznej w Grecji aż do czasu początków rzymskiego imperium, inną nową formą politycznej organizacji były też „związki”, czy „federacje” (*ethnos*), a więc luźne stowarzyszenia obejmujące większe terytorium. Po pierwszej wojnie perskiej (490 r. p.n.e.), którą poprzedziły powstania jońskie w latach 499–494 p.n.e., nastąpiła długa druga wojna perska (480–449 r. p.n.e) z bitwami pod Platejami, Salaminą i Termopilami. Z okresem tym wiązało się powstanie Ateńskiego Związku Morskiego (478 r. p.n.e.) obejmującego głównie miasta-państwa obszaru Morza Egejskiego oraz Związku Attyjsko-Delijskiego (477 r. p.n.e.). Oba związki miały chronić Greków przed Persami. Trzecia wojna Greków z Persami toczyła

⁹ Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przełożyła Dorota Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 998–999.

¹⁰ Arystoteles rozróżniał trzy właściwe ustroje: królestwo, arystokrację i politeję oraz trzy ich zwyrodnienia: tyranie w stosunku do królestwa, oligarchię w stosunku do arystokracji i demokrację w stosunku do politei (zob. Arystoteles, *Polityka*, przełożył Ludwik Piotrowicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964, s. 150; 178).

¹¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Arche, Gdańsk 2002, s. 21–22.

się już w latach 334–327 p.n.e. Po zakończeniu dwóch pierwszych wojen z Persami wzrosło znaczenie Aten, co miało wkrótce doprowadzić do wojen peloponeskich Aten ze Spartą o hegemonię w całej Helladzie. Związek Morski stał się z czasem podstawą ateńskiego imperium na morzu. Każdy członek Związku był zobowiązany do płacenia corocznej składki (*foros*) oraz dostarczania okrętów w zamian za gwarancje bezpieczeństwa. Składki i daniny były przeznaczone na finansowanie kampanii wojennych związku. Z biegiem lat pieniądze te zaczęto przeznaczać na powiększenie potęgi militarnej Aten. Początkowo stowarzyszeniem kierowało Zgromadzenie Sprzymierzonych (rada związku), którego zebrania odbywały się na wyspie Delos, gdzie znajdował się również skarbiec Zgromadzenia. Później stowarzyszenie uległo całkowicie hegemonii Aten, które surowo karały członków usiłujących prowadzić własną politykę lub wystąpić z niego. W 454 r. p.n.e. skarbiec organizacji został przeniesiony do Aten i tę datę przyjmując się jako czas przekształcenia się Związku w federację ateńską, która przeobraziła się w ateńskie imperium (*arche*)¹². W skład Związku w połowie V w. p.n.e. wchodziło około 200 członków.

Przeciwnikiem hegemonii Aten nad całą Grecją była Sparta, która prowadziła własną politykę ekspansji. Sparta skupiając wokół siebie zależne *polis* doprowadziła do utworzenia swobodnej konfederacji (*symmachia*) w połowie VI w. p.n.e. (550 r. p.n.e.) o nazwie Związku Peloponeskiego, w skład którego wchodziły wszystkie krainy Peloponezu z wyjątkiem Argolidy, Achai i północnej Arkadii. Wiązało się to z początkiem wspomnianych wojen peloponeskich, w które wplątane zostały prawie wszystkie greckie państwa. Celem Związku Peloponeskiego było wspólne prowadzenie działań zbrojnych. Do czasów wojen grecko-perskich Związek był najsilniejszy ze wszystkich federacji helleńskich. Członkowie raz do roku zbierali się na spotkaniu przeglądowym zwanym *sylogos*. Formalnie wszyscy uczestnicy mieli równe prawa, faktycznie jednak hegemonem Związku była Sparta. Większość decyzji podejmowano w wyniku zakulisowych negocjacji, zaś Zgromadzenie Związku choć istniało, było instytucją w dużej mierze fasadową. Związek przestał istnieć w 366 r. p.n.e., po klęskach zadanych Sparcie przez Teby.

Strukturę federacyjną przyjął również Związek Achajski miast-państw greckich, który założono około 281 r. p.n.e. z inicjatywy czterech miast: Dyme, Patraj, Tritaja i Faraj położonych w zachodniej części Achai. W szczytowym okresie obejmował 10 miast-państw. Wszystkie miasta jak i wszyscy obywatele Związku mieli równe prawa. Na czele Związku Achajskiego stało dwóch przywódców, a od 256 r. p.n.e. tylko jeden zwany strategiem. Razem z demiurgami (tytuł najwyższego urzędnika w państwach doryckich), których było dziesięciu, tworzyli radę, która zajmowała się sprawami Związku i przewodniczyła na zgromadzeniach ogólnych, które zwoływano w sprawach wojny i pokoju. W sprawach mniejszej wagi zwracano się do zgromadzenia zwanego *syndos*, które zbierało się kilka razy w roku. Znaczenie Związku Achajskiego bardzo wzrosło po przystąpieniu Sykionu (jedno z najstarszych miast greckich, położone nad rzeką Asopos na północy Peloponezu). W jego ślady poszły Megalopolis, Korynt, Megara i inne miasta Arkadii. W 245 r. p.n.e. na czele Związku Achajskiego stanął Aratos z Sykionu. Związek stał się wówczas największą potęgą polityczną Grecji. Przeciwno Związkowi podjęła wojnę Sparta, zadając lidze achajskiej wiele dotkliwych klęsk. Ostatecznie Sparta została pokonana w 222 r. p.n.e. W 147 r. p.n.e. Związek Achajski rozpoczął wojnę z Rzymem. W następnym roku Rzymianie zburzyli Korynt i rozwiązali pokonany Związek, który dla większości współczesnych uczonych stał się inspiracją dla twórców konstytucji Stanów Zjednoczonych.

¹² Ibidem, s. 25.

Konstytucjonalizm, federalizm i semifederalizm

Idea federalizmu nabiera obecnie nowego znaczenia, zwłaszcza w obliczu ponownego pojawienia się tendencji nacjonalistycznych i dążeń separatystycznych¹³. System federalny może być budowany wyłącznie w warunkach wzajemnego respektowania interesów „częściowych” oraz „całościowych”. Państwo federalne nie jest jednolitą całością pod względem polityczno-administracyjnym, ponieważ jego terytorium składa się z odrębnych podmiotów, które są jednak pozbawione (*de facto*) możliwości pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Współczesny federalizm oznacza konieczność posiadania pisanej konstytucji przez państwo federalne, która reguluje system sprawowania władzy na poziomie *demos*, czyli społeczności całościowej, oraz określa zakres kompetencji społeczności częściowych tworzących federację, czyli na poziomie *demoi*. Idea współczesnego konstytucjonalizmu polega na przyjęciu i obowiązywaniu konstytucji zawierającej w miarę ścisłe i realne ograniczenie władzy ustawodawczej i wykonawczej z kartą praw zawierającą minimalne delegacje do regulacji praw obywatelskich w drodze ustawowej; instytucjonalne zasady podziału i równoważenia się władz z minimalnym marginesem na władzę uznaniową, włącznie z metodą dyscyplinowania władzy niestosującej się do konstytucji, polegającą na obdarzeniu sądów kompetencją do uznawania niektórych działań władz za niezgodne z konstytucją¹⁴. Konstytucyjne gwarancje praw i wolności nie oznaczają wcale, że państwo łaskawie takie prawa obywatelom przyznaje, ale określa nieprzekraczalne granice władzy ustawodawczej. Granice, poza które w liberalnym konstytucjonalizmie nie może przekroczyć nawet najbardziej legitymizowany parlament. Tłumaczy to jakiś sposób spory wokół konstytucjonalizmu, który zdaniem niektórych krytyków funduje „imposybilizm”, czyli niemożność przeprowadzenia zmian usprawniających państwo, czy też kontrowersje na temat konstytucji dla Unii Europejskiej, który to pomysł na razie (w perspektywie roku 2007) przypadł, ale zaowocował dyskusją o Karcie praw podstawowych.

Koncepcja federalizmu nabiera znaczenia zwłaszcza wobec wyzwań globalizacji, która wykazuje ograniczone możliwości działania w ramach państwa unitarnego. Tymczasem wielu współczesnych teoretyków myśli politycznej ignoruje zjawisko erozji władzy państwowej w ramach systemów unitarnych¹⁵. Najistotniejszym powodem tego stanu rzeczy jest fakt, iż umożliwia to ukrycie, bądź pomijanie, konfliktów moralnych i politycznych, których zdiagnozowanie i opisanie może być punktem wyjścia dla projektów federalnych. Jedną z najpoważniejszych lekcji w tym względzie przekazał nam amerykański konstytucjonalizm z katalogiem praw i wolności obywatelskich wpisanych w pierwszych poprawkach do Konstytucji. Pamięamy, że amerykańscy ojcowie założyciele projekt swój kierowali przeciwko systemowi unitarnemu w Wielkiej Brytanii, w którym dostrzegali zagrożenie dla wolności obywatelskich. Był to potężny czynnik motywujący prawników amerykańskich w tamtym okresie. Głównym powodem projektu konstytucji amerykańskiej było przekonanie, że istotą demokracji nie jest uległość wobec woli większości, ale nieufność do władzy i wynikająca stąd myśl, że władzę trzeba skrepować rozmaitymi więzami proceduralnymi, kompetencyj-

¹³ W połowie 2007 roku dowiedzieliśmy się, że terroryści z baskijskiej ETA ogłosili koniec zawieszenia broni. Wybory parlamentarne w Belgii pogłębiły podział kraju na część flamandzką i walońską. Umocnienie się po wyborach regionalnych w Wielkiej Brytanii Partii Szkockich Nacjonalistów przybliżyło ten kraj do referendum niepodległościowego.

¹⁴ W. Sadurski, *Więzy, które krepują władzę*, „Rzeczpospolita” 2007, 22 sierpnia, A8.

¹⁵ J. Gray, *Dwie twarze liberalizmu*, przełożył Piotr Rymarczyk, Fundacja Aletheia, Warszawa 2001, s. 209.

nymi i katalogiem praw człowieka. Ta nieufność do władzy zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej, której instytucjonalnym zabezpieczeniem są niezawisłe sądy, jest trwałym dziedzictwem amerykańskiego konstytucjonalizmu, który w Europie został przyjęty dopiero po II wojnie światowej. Dopiero wtedy Europa kontynentalna zaczęła stopniowo przyjmować zasadę, że sądy mogą uznawać pewne akty władzy ustawodawczej i wykonawczej za niezgodne z konstytucją, a to oznacza jednak taki stan rzeczy w którym, w granicach ściśle prawnych, o istotnych kwestiach politycznych rozstrzyga instytucja nie pochodząca z wyborów powszechnych¹⁶. Wpisany w istotę federalizmu konstytucjonalizmu oznacza ograniczone rządy większości, która musi liczyć się ze zdaniem mniejszości. Oznacza to, że wolności obywatelskie zagwarantowane są przez system zinstytucjonalizowanej nieufności wobec władzy. Jednak główna funkcja konstytucjonalizmu polega na tym, że tworzy on ramy dla istnienia społeczeństwa, czyli narodu przez poczucie elementarnej wspólnoty jego części składowych (*demos* złożony z *demoi*), a tę konstytuuje zespół wspólnych norm, symboli i punktów odniesienia. Bez poczucia owej wspólnoty nie ma federalizmu, ale nie ma również demokracji (także w państwie unitarnym). Nie ma również zaufania, w którego atmosferze można rozwijać wolny rynek. Nad tym wszystkim musi czuwać państwo federalne. W federalizmie poszczególne podmioty (części składowe) związku federalnego, dysponują daleko idącymi uprawnieniami ustawodawczymi. Posiadają odrębne ustawy zasadnicze i własny system prawno-sądowy. W ramach podziału kompetencji tworzą własne ustawodawstwo na wydzielonym obszarze związku. Akty te, zgodnie z zasadą subordynacji, muszą zgodne być z ustawodawstwem ogólnozwiązkowym (federalnym). Ogólnozwiązkowe organy ustawodawcze mogą natomiast uchwalać akty specjalne, wiążące dla wszystkich podmiotów związkowych. W federalizmie mamy również do czynienia z podwójnym obywatelstwem. W większości państw federalnych obywatel jest obywatelem związku jako całości i właściwej części składowej (tak jest np. w Austrii, RFN, Szwajcarii, USA). Państwo federalne jest więc zatem państwem złożonym, ale specyfiki tej nie można mylić z rezultatami, które państwo unitarne może osiągnąć dzięki dekoncentracji i decentralizacji władzy. W przeciwieństwie do państw unitarnych, wszystkie państwa federalne usytuowane na różnych kontynentach, są demokracjami typu zachodniego (poza Indiami). Nie oznacza to jednak, że wybór między unitaryzmem i federalizmem jest wyborem między systemem demokratycznym lub niedemokratycznym. Historia jednak wskazuje, że to państwa unitarne radzą sobie na ogół z brakiem demokracji (przynajmniej w krótkim okresie czasu), natomiast system federalny nie może funkcjonować bez demokracji, pomimo niewątpliwych napięć między ideałem demokratycznym a rzeczywistością polityczną.

Analiza wielu przypadków, które nie są wykazane w zaprezentowanej poniżej tabeli, prowadzi również do przekonania, że nie zawsze państwo, traktowane często jako federalne, wykazuje pełny zestaw cech federalizmu, o których była mowa. Najczęściej przywoływanym przypadkiem jest ustrój autonomii w Królestwie Hiszpanii, który oparty został na daleko idącym samorządzie poszczególnych regionów¹⁷. Rozważana w kontekście federalizmu autonomia tego rodzaju, oznacza daleko idące ograniczenie zakresu ingerencji władz państwa jako całości w sferę praw zastrzeżonych do kompetencji organów przedstawicielskich i wy-

¹⁶ J. J. Linz, *Democrazia e autoritarismo...*, op. cit., s. 543.

¹⁷ Na mocy konstytucji Hiszpania podzielona jest na 17 wspólnot autonomicznych (*Comunidades Autónomas*), które cieszą się dużą autonomią (głównie w kwestiach szkolnictwa i stanowienia podatków), oraz dwa miasta autonomiczne (*Ciudad Autónoma*). Integralną częścią Hiszpanii są również terytorialne posiadłości w Afryce Północnej. Wspólnoty autonomiczne Hiszpanii dzielą się następnie na 50 prowincji.

konawczych wyłonionych przez mniejszości polityczne. Dzięki autonomii politycznej władze centralne nie mają pełnej kontroli oraz nie mogą ingerować, wtrącając się do praw autonomii w zakresie zastrzeżonym przez reprezentację wyłonioną w ramach mniejszych jednostek terytorialno-politycznych. Zasadniczo nie musi to oznaczać, iż reguła ta obowiązuje na całym obszarze państwa, ale tego rodzaju rozwiązania ustrojowe traktowane są na ogół jako bliskie dla federalizmu. Wprowadzenie regionalnej autonomii ma często kluczowe znaczenie dla rozładowania napięć społecznych i tendencji separatystycznych. W Hiszpanii uwarunkowane zostało przesłankami narodowościowymi (Katalonia, Baskonia); w Wielkiej Brytanii przyczynami historycznymi (Szkocja, Irlandia Północna); we Włoszech względami językowymi (Dolina Aosty); przyczyną autonomii mogą być również względy ekonomiczne (np. Sycylia, Andaluzja). Przykładem autonomii w Polsce było również województwo śląskie do 1945 r. W literaturze przedmiotu tego rodzaju „związki terytorialne” (*federacies*) traktowane są zazwyczaj jako przykład federalizmu częściowego (semifederalizmu)¹⁸, włączając przypadki obszarów odrębnych geograficznie i usytuowanych poza granicami państwa unitarnego, posiadających odrębny status¹⁹. Wskazują na to przypadki związku Wysp Alandzkich z Finlandią oraz Grenlandii i Wysp Owczych z Danią, których status zagwarantowany został na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych oraz potwierdzony ostatnio traktatami akcesyjnymi z Unią Europejską. Wskazane związki typu semifederalnego uzupełniają definicje federalizmu, który charakteryzuje się mnogością rozwiązań instytucjonalnych właściwych dla społeczeństw wielonarodowych, w tym również takich, które trudno uznać za typowe.

Federacje świata

Federacja	Rodzaj	Jednostki administracyjne	Głowa państwa
1	2	3	4
Argentyna	Republika	Prowincje Argentyny	Prezydent Argentyny
Australia	Monarchia federacyjna	Stany Australii	Królowa brytyjska Elżbieta II
Austria	Republika federacyjna	Landy Austrii	Prezydent Austrii
Belgia	Monarchia konstytucyjna	Regiony, prowincje, gminy	Król Belgii
Bośnia i Hercegowina	Republika federacyjna	Jednostki administracyjne Bośni i Hercegowiny	Prezydent kolektywny
Brazylia	Republika federacyjna	Stany Brazylii	Prezydent Brazylii
Kanada	Monarchia federacyjna	Prowincje Kanady	Królowa brytyjska Elżbieta II
Komory	Unia	Samorządne Wyspy	Prezydent Komorów
Etiopia	Republika federacyjna	Regiony Etiopii	Prezydent Etiopii
Indie	Republika	Stany i terytoria Indii	Prezydent Indii
Meksyk	Republika	Stany Meksyku	Prezydent Meksyku
Mikronezja	Republika federacyjna	Stany Mikronezji	Prezydent Mikronezji
Niemcy	Republika federacyjna	Landy Niemiec	Prezydent Niemiec

¹⁸ Z drugiej strony, wielu z państw spełniających przytoczone wcześniej kryteria federalizmu (np. Wielka Brytania) nie zakwalifikujemy do grupy państw federalnych, chociaż nie są już państwami unitarnymi w dosłownym znaczeniu terminu. Piszę o tym w: *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 131 i n.

¹⁹ Zob. D. J. Elazar, *Federalism*, w: *The Encyclopedia of Democracy*, red. S. M. Lipset, Congressional Quarterly, vol. II, Washington 1995, s. 474–482 oraz *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, Harlow 1991.

1	2	3	4
Nigeria	Republika federacyjna	Stany Nigerii	Prezydent Nigerii
Rosja	Republika federacyjna	Podmioty Federacji Rosyjskiej	Prezydent Rosji
Szwajcaria	Konfederacja	Kantony Szwajcarii	Prezydent Szwajcarii
Stany Zjednoczone	Republika	Stany USA	Prezydent Stanów Zjednoczonych
Wenezuela	Republika	Kraje związkowe Wenezueli	Prezydent Wenezueli

Zakończenie

Z punktu widzenia konstytucyjnego federalizm spełnia dwa rodzaje funkcji zasadniczych. Po pierwsze, dokonuje unifikacji państwa, które było poprzednio rozbite, tzn. pozwala stworzyć unię polityczną i ustalić jakąś formę władzy, jako warunku budowania szerszej tożsamości państwowej. Funkcja ta polega na zjednoczeniu tego, co wcześniej było odseparowane i rozbite. Druga funkcja polega na spełnieniu zadania utrzymania w jedności tych, którzy podważają w jakiś sposób legitymizm władzy państwowej i nie uznają autorytetu władzy, ponieważ czują się skrzywdzeni i uciskani przez państwo lub co najmniej uważają, że ich interesy nie są zagwarantowane w ramach konstytucyjnie określonej autonomii i którzy dążą do separacji. W tym przypadku federalizm jest odpowiedzią na zagrożenie dezintegracji państwa, kiedy w jego wewnętrznej strukturze dają znać o sobie różne tożsamości, które jeszcze nie są wzajemnie wykluczone i same siebie jeszcze nie wykluczają całkowicie. Federalizm staje się wtedy formą identyfikacji poszczególnych podmiotów z państwem federalnym w szerszej perspektywie od perspektywy lokalnej. Ta druga funkcja federalizmu odsyła nas do problemu państwa składającego się z wielu narodów i wielu językach, wielu kultur i wielu religii. Kluczowa kwestia związku między demokracją i federalizmem nie była do tej pory rozważana w literaturze politologicznej. Prawie wszystkie teksty poświęcone federalizmowi włączają do swej analizy porównawczej również systemy polityczne niedemokratyczne, ogniskując swoją uwagę na strukturze formalnej, ignorując co najmniej rzeczywistość polityczną. Ogólnie rzecz ujmując, teoretycy demokracji nie poświęcali do tej pory zbyt wiele uwagi implikacjom federalizmu na realizację zasad i wartości demokratycznych. Jedynie analizując problem nacjonalizmu w państwach federalnych badacze skupiali się na problemie demokracji, odnosząc ją do instytucji typowych dla państwa federalnego, w szczególności wpływu na realizację zasady równości między obywatelami.

Bibliografia

- Arystoteles (1964), *Polityka*, przełożył Ludwik Piotrowicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Baldi B. (2006), *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma–Bari.
- Baszkiewicz J. (2002), *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Arche, Gdańsk.
- Coakley J. (1994), *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, „International Political Science Review”, nr 3 (15), s. 297–314.
- Dahl R. A. (1986), *Federalism and the Democratic Process*, w: *Democracy, Liberty and Equality*, Norwegian University Press, Bergen.
- Elazar D. J. (1995), *Federalism*, w: *The Encyclopedia of Democracy*, red. S. M. Lipset, Congressional Quarterly, vol. II, Washington, s. 474–482.
- Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (1991), Longman, Harlow.

- Gray J. (2001), *Dwie twarze liberalizmu*, przełożył Piotr Rymarczyk, Fundacja Aletheia, Warszawa.
- Kelly J. M. (2006), *Historia zachodniej teorii prawa*, przełożył zespół autorski, Wydawnictwo WAM, Kraków.
- Linz J. J. (2006), *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Maciejewski T. (2004), *Historia powszechna ustroju i prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Machelski Z. (2007), *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Piwoński W. (2007), *Federalizm*, <http://www.kns.gower.pl/slownik/federalizm.htm>, pobrano 8 czerwca.
- Portinaro P. P. (2007), *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna.
- Riker W. H. (1975), *Federalism*, w: *Handbook of Political Science*, red. F. I Greenstein, N. W. Polsby, 5: *Governmental Institutions and Processes*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- Sadurski W. (2007), *Więzy, które krepują władzę*, „Rzeczpospolita” 2007, 22 sierpnia.
- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przełożyła Dorota Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Summary

In terms of law, federation is a complex political, economic, administrative and social system, whose individual components enjoy a significant level of independence. Political authority is organized so as to protect the identity of national, ethnic, linguistic and cultural minorities living in the territory of this multidimensional federal structure. From the constitutional point of view, federalism has two principal functions. Firstly, it unifies a state that was once disintegrated, thus allowing for the establishment of a political union and of some form of authority, which is a prerequisite of forming a somewhat broader identity; alternatively, it unifies various states. This function consists of the unification of what used to be separated and disintegrated.

The other function concerns the task of maintaining the unity of those who underline the legitimacy of the authorities and reject their governance, because they feel harmed and oppressed by the political regime, or they believe that their interests are not guaranteed in the framework of a constitutionally determined autonomy. This is usually connected with their striving to become separated. In this case, federalism is a reaction to the threat of the state's disintegration, when different identities emerge in its internal structure, although they are not mutually excluded, and they do not exclude one another from this state yet. Then, federalism becomes a form of identification of various subjects with the federal state in a broader than local perspective. The second function of federalism refers us to the issue of a state comprising numerous nations, languages, cultures and religions.

Modern democracy is both a political ideology and a political system. It generates increasing dissatisfaction with the way it operates on a practical level. The choice between a unitary and a federal approach does not mean a choice between a democratic or nondemocratic system, yet, from the long-term historical perspective, it appears that a federal system cannot operate without democracy, despite the obvious tensions between a democratic ideal and political reality.