

RAFAŁ KLEPKA

## Współczesny federalizm - wybrane zagadnienia

### 1. Wprowadzenie

Jeden z twórców socjologicznej szkoły w naukach politycznych, Harold L. Laski, w napisanym w 1939 roku na łamach „The New Republic” artykule obwieścił koniec jednej ze znanych form ustrojowych, stawiając tezę wyrażoną w słowach „Epoka federalizmu minęła”<sup>1</sup>. Następnie na kilkunastu stronach autor ten uzasadniał swój punkt widzenia prezentując niedoskonałość funkcjonowania amerykańskiego systemu federalnego, analizując niewydolność federalizmu w zakresie rozwiązywania problemów społecznych oraz wskazując, iż jest on systemem politycznym niezdolnym do sprostanania wyzwaniom nowych czasów. Laski wyrażał przy tym przekonanie, wedle którego ustrój federalny ma charakter ahistoryczny, a rozwój państwa zmierza nieuchronnie ku formom coraz bardziej scentralizowanym i jednolitym w swoich strukturach<sup>2</sup>.

Druga połowa XX wieku i początek kolejnego stulecia dowodzą, iż angielski politolog i ekonomista nie dokonał najtrafniejszej prognozy trendów w zakresie kierunku rozwoju ustrojów państwowych. Decentralizacja, regionalizacja i federalizacja jawią się bowiem jako pojęcia – klucze znamionujące tendencje rozwojową współczesnego państwa<sup>3</sup>. Dla

---

<sup>1</sup> H. Laski, *The obsolescence of federalism*, „The New Republic” 1939, Issue May 3, s. 367.

<sup>2</sup> J. W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 47 i n.

<sup>3</sup> Por. M. Domagała, J. Iwanek, *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 143 i n., J. Iwanek, *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001, s. 165 i n.

wielu badaczy życia politycznego swoistym symbolem rozwoju państwa i udoskonalania jego struktur wydaje się być rozbudowywanie form rządzenia, które umożliwiają czynne uczestnictwo w procesie decyzyjnym podejmowanym na możliwie najniższym szczeblu. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż sama złożona struktura terytorialna państwa może wynikać z dwóch zasadniczych przesłanek:

- dążeń decentralizacyjnych, które umożliwiają skuteczniejsze zarządzanie państwem, zaś podział na części składowe federacji tworzy czytelniejszą i bardziej przejrzystą strukturę terytorialną państwa, co umożliwia zarządzanie nim przy jednoczesnym zapewnieniu mieszkańcom możliwie szerokiego udziału w procesach sprawowania władzy;
- potrzeb wynikających z zasadniczych sprzeczności pomiędzy grupami etnicznymi, religijnymi, kulturowymi czy językowymi zamieszkującymi terytorium państwa.

Każda ze wskazanych przyczyn wyboru federalnej struktury państwa niesie za sobą określone konsekwencje w postaci kształtu instytucji politycznych. Analiza ich funkcjonowania, choćby tylko w zachodnioeuropejskich federacjach dowodzi, że właśnie genezę państwa uznać wypada za czynnik, mający największy wpływ na kompetencje, sposób kreowania czy funkcje parlamentu federalnego, rządu, a także instytucji politycznych na poziomie części składowych federacji<sup>4</sup>.

Podejmując refleksje nad współczesnym federalizmem, podkreślić należy, iż do chwili obecnej nie powstała satysfakcjonująca politologiczna teoria federalizmu. Istniejące rozważania mają charakter fragmentaryczny i tworzone są z różnych punktów widzenia, tak politologicznego, jak i socjologicznego, czy w szczególności prawno-konstytucyjnego. Niniejszy artykuł stawia sobie skromny cel uporządkowania istniejących politologicznych refleksji dotyczących państwa federalnego i jego genezy.

## 2. Federacja jako typ państwa złożonego

Fakt, iż nie istnieją państwa o identycznych rozwiązaniach ustrojowych, skłania przedstawicieli nauki o polityce do dokonywania prób rozmaitych klasyfikacji i typologii państw<sup>5</sup>. Pojęcia takie jak „forma państwa” lub „typ państwa” mają, z metodologicznego punktu widzenia, ułatwić systematyzację i opis naukowy badanej dziedziny rzeczywiście-

---

<sup>4</sup> R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 261 i n.

<sup>5</sup> M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 30.

ści, na którą składa się większa liczba podobnych i zarazem różnych przedmiotów i zjawisk<sup>6</sup>. W literaturze przedmiotu odnaleźć można rozliczne próby takiej systematyzacji, gdyż, jak wskazuje Wojciech Lamentowicz:

*jest sporne, jakie różnice i jakie podobieństwa między państwami należy uznać za dostatecznie ważne i jasno porządkujące, aby przyjąć je za kryteria klasyfikacji państw<sup>7</sup>.*

Mówiąc o typach państwa zwykle wśród podstawowych kryteriów ich wyróżniania wymienia się:

- stosunki społeczno-ekonomiczne;
- stosunki polityczne;
- status publiczny ludzi w danym państwie<sup>8</sup>.

Na ich podstawie Eugeniusz Zieliński wskazuje, iż w układzie rozwojowym występowały następujące typy państw:

- niewolnicze;
- feudalne;
- kapitalistyczne
- socjalistyczne<sup>9</sup>.

Ten sam autor<sup>10</sup>, charakteryzując pojęcie formy państwa, wskazuje, że składa się na nią całokształt sposobów i metod sprawowania władzy przez grupy społeczne, do których należy władza państwowa. Według niego na formę państwa składają się trzy elementy:

- forma rządów;
- reżim polityczny;
- ustrój terytorialny państwa<sup>11</sup>.

Ze względu na problematykę naszych rozważań szczególnie wnikliwej analizie poddać należy ostatni ze wskazanych tu elementów. Ustrój

---

<sup>6</sup> B. Szmulik, M. Żmigrodzki: *Typ i forma państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 49.

<sup>7</sup> W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1996, s. 95.

<sup>8</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Elipsa, Warszawa 2006, s. 94.

<sup>9</sup> tamże, s. 95.

<sup>10</sup> Poza klasyfikacjami państw przywołanymi za Eugeniuszem Zielińskim w literaturze przedmiotu można spotkać również inne ujęcia, m. in.: P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Liber, Warszawa 1997, s. 137 i n., W. Lamentowicz, *Państwo współczesne...*, s. 95 i n., M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady...*, s. 30 i n., B. Szmulik, M. Żmigrodzki: *Typ i forma państwa...*, s. 47 i n., M. Roskin, R. Cord, J. Medeiros, W. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 313 i n. W świetle literatury przedmiotu klasyfikacja przywołana za Zielińskim wydaje się najbardziej reprezentatywna dla współczesnej nauki o polityce;

<sup>11</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie...*, s. 120.

terytorialny państwa bywa w literaturze przedmiotu określany także jako terytorialna organizacja państwa lub jako struktura państwa<sup>12</sup>. Różnice te mają jednak jedynie charakter stylistyczny, a nie merytoryczny, gdyż autorzy bez względu na sposób nazwania kryterium podziału, mają na myśli ten sam przedmiot rozważań<sup>13</sup>. Sam ustrój terytorialny definiowany jest jako stosunek centralnych organów państwa do organów poszczególnych jednostek terytorialnych wchodzących w skład danego państwa<sup>14</sup>. Na podstawie takiego właśnie kryterium wyróżnia się jego dwie zasadnicze formy: jednolite, określane często jako unitarne oraz złożone. Wśród państw złożonych wyróżnia się z kolei konfederacje oraz federacje.

Charakteryzując państwo złożone literatura rzadko prezentuje wprost jego definicję, skłaniając się raczej ku próbie określenia specyfiki każdego z jego typów, a więc konfederacji i federacji. Z reguły jednak podkreśla się jego opozycyjny charakter wobec państwa unitarnego<sup>15</sup>. Istotą państwa złożonego staje się tedy fakt, iż składa się ono z mniejszych jednostek składowych, które posiadają większą lub mniejszą samodzielność. Ponadto każda z części składowych posiada odrębną konstytucję, system prawny i organy władzy politycznej<sup>16</sup>. Pomędzy elementami wchodzącymi w skład państwa złożonego musi występować określony stopień zależności, co prowadzi do ukonstytuowania się wspólnego organu wyposażonego w pewien zakres suwerenności<sup>17</sup>. Modelowo przeciwieństwem takiego rozwiązania staje się państwo unitarne. Jego charakterystyczną cechą pozostaje zwartość strukturalna i organizacyjna oraz terytorialna wspólnoty państwowej, czyli niewystępowanie części wykazujących znamiona znacznej samodzielności. W państwie unitarnym, w przeciwieństwie do złożonego, istnieje jednolita i wspólna dla wszystkich części składowych władza centralna oraz jednolity system organów państwowych, kształtowany na jednolitych zasadach<sup>18</sup>.

Jak już wspomniano, wśród państw złożonych wyróżnia się konfederacje i federacje. Konfederację określa się jako luźny związek kilku suwerennych państw, które decydują się na bliską współpracę, pragną jednak

<sup>12</sup> Por. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o...*, s. 143, T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 148.

<sup>13</sup> Por. A. Antoszewski: *Federacja*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Alta 2, Warszawa 2004, s. 104, B. Szmulik, M. Żmigrodzki: *Typ i forma państwa...*, s. 47 i n., M. Roskin, R. Cord, J. Medeiros, W. Jones: *Wprowadzenie...*, s. 313 i n.

<sup>14</sup> S. Otok, *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 63.

<sup>15</sup> P. Winczorek, *Wstęp do nauki o...*, s. 143.

<sup>16</sup> K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 1998, s. 54.

<sup>17</sup> J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 264.

<sup>18</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie...*, s. 130.

zachować bardzo wysoki poziom autonomii. Każde z państw, członków konfederacji ogranicza więc swoją suwerenność, gdyż tylko w ten sposób pojawia się możliwość uzgodnienia polityki i osiągnięcia wspólnych, ściśle określonych celów<sup>19</sup>. Piotr Winczorek wskazuje na dwie formy konfederacji: unię personalną i unię realną<sup>20</sup>. W pierwszym przypadku istnienie konfederacji wynika z faktu posiadania wspólnego monarchy lub nawet wspólnego domu panującego przez dwa lub więcej państw. Unią personalną był związek Norwegii i Szwecji w latach 1814-1905, Danii i Islandii w latach 1918-1944, Polski i Saksonii w latach 1697-1763 oraz Polski (Korony) z Litwą w różnych okresach od XIV do XVI wieku. Unia personalna była często rezultatem dziedziczenia tronu i zawierania małżeństw dynastycznych. Z kolei unia realna jest ściślejszą formą współpracy pomiędzy państwami wchodzącymi w skład konfederacji. Poza osobą panującego państwa będące członkami unii realnej posiadają także wspólne organy władzy ustawodawczej i sędowniczej, mogą posiadać wspólne wojsko, skarb lub inne atrybuty państwowości. Od 1569 roku, czyli od zawarcia Unii Lubelskiej Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie były związane ze sobą unią realną.

Jako przykłady konfederacji wymienia się najczęściej konfederacje kantonów Szwajcarii w latach 1815-1848, Związek Północnoniemiecki w latach 1867-1871 oraz Konfederację Stanów Ameryki Północnej istniejącą w latach 1781-1789. Tomasz Żyro, chcąc zilustrować istotę formy państwa złożonego, jaką jest konfederacja, przytacza fragment Artykułu Konfederacji USA z 1783 roku, rozpoczynający się od zapisu intencji powstania takiej formy politycznej:

*Wymienione stany, każdy z osobna, zawierają ze sobą trwale przymierze przyjaźni, w celu wspólnej obrony, chronienia swoich swobód oraz wspólnego i powszechnego dobrobytu. Wiążą się ze sobą, by wspomagać się wzajemnie przeciwko wszelkim obcym siłom czy atakom dokonywanym na wszystkie razem lub każde z osobna, pod pretekstem religii, suwerenności, handlu czy jakimkolwiek innym<sup>21</sup>.*

Współcześnie trudno jakiegokolwiek państwo zakwalifikować do grona konfederacji. Tłumaczy się to trudnościami przetrwania takiego tworu, co sprawia, że albo rozpada się albo przekształca w federację<sup>22</sup>. Nietrwałość struktury konfederacyjnej tłumaczy się również umacnianiem się idei państwa narodowego oraz nieuniknionym wzrostem uprawnień władzy centralnej<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> R. Herbut: *Konfederacja*, [w:] *Leksykon politologii...*, s. 171.

<sup>20</sup> P. Winczorek, *Wstęp do nauki o...*, s. 143.

<sup>21</sup> Cytat za: T. Żyro, *Wstęp do politologii...*, s. 149.

<sup>22</sup> M. Roskin, R. Cord, J. Medeiros, W. Jones, *Wprowadzenie...*s. 318.

<sup>23</sup> T. Żyro, *Wstęp do politologii...*, s. 148.

Federacja, drugi typ państwa złożonego, definiowana jest jako związek państw, które częściowo zrzekają się swojej suwerenności na rzecz federacji. W przypadku konfederacji państwa wchodzące w jej skład mogły liczyć na większy poziom autonomii. W federacji poziom suwerenności każdego z państw składowych jest mniejszy. Państwa niemieckie, wchodzące w skład Związku Północnoniemieckiego dysponowały tedy zdecydowanie większą samodzielnością polityczną, by wymienić chociaż autonomię w zakresie prowadzonej polityki zagranicznej, niż landy współczesnej Republiki Federalnej Niemiec. Najbardziej charakterystycznym wyznacznikiem federacji jest podział uprawnień władczych. W państwie takim władza jest rozdzielona między parlament i rząd federalny oraz parlamenty i rządy państw członkowskich. Podział taki zakłada, że tylko pewne obszary polityki zastrzeżone są dla władz federalnych. Większość spraw związanych z polityką wewnętrzną pozostaje w gestii państw członkowskich<sup>24</sup>.

Jak stwierdzają Michael Roskin, Robert Cord, James Medeiros i Walter Jones „żaden kraj nie jest w stu procentach unitarny ani federalny”<sup>25</sup>. Taka konstatacja wypływa z faktu, iż nawet w państwach unitarnych występują pewne płaszczyzny działań realizowane na szczeblu lokalnym. Z drugiej zaś strony w państwach złożonych strategiczne decyzje spoczywają na barkach władz centralnych.

Podsumowując niniejsze rozważania warto wskazać charakterystyczne cechy każdego z typów państwa złożonego. W przypadku konfederacji wymienia się zwykle, iż:

- jest to wspólnota oparta na prawie międzynarodowym,
- suwerenność należy do części składowych (państw),
- realizowanie wspólnych zadań odbywa się w ramach zawartej umowy,
- ustawodawstwo uchwalane jest w ramach części składowych, o ile nie jest delegowane na organy wspólnoty.

W federacji z kolei wśród charakterystycznych cech wskazuje się, że:

- jest to państwo będące prawną formą wspólnoty,
- suwerenność należy do związku,
- części składowe biorą udział w wypracowywaniu decyzji ogólnopaństwowych,
- występuje podział władzy państwowej pomiędzy związek i części składowe<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> A. Antoszewski, *Federacja...*, s. 104.

<sup>25</sup> M. Roskin, R. Cord, J. Medeiros, W. Jones, *Wprowadzenie...*, s. 329.

<sup>26</sup> K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 296.

### 3. Specyfika federalizmu

Zagadnieniem wartym podkreślenia jest wieloznaczność pojęcia federalizm, wiązane go tak z typem państwa, ideą organizowania życia zbiorowego, czy koncepcją organizacji międzynarodowych. Zasadna wydaje się tedy próba uporządkowania, pochodzących z różnych źródeł, koncepcji modelu federalizmu czy państwa federalnego.

Polska literatura politologiczna rzadko podejmuje problematykę federalizmu pozapaństwowego. W nielicznych tylko publikacjach pojawiają się też próby budowy modeli odnoszące się do analizy samego zjawiska federalizmu. Wiesław Bokajło ten stan rzeczy tłumaczy mówiąc o polskich badaniach, iż unikają one

*„wszelkich refleksji nad ogólną teorią federalizmu, ograniczają się na ogół do refleksji nad wynikami empirycznych badań węzłowych problemów teoretycznych związanych z teorią państwa federalnego”<sup>27</sup>.*

Klaus von Beyme dowodzi z kolei, iż federalizm staje się coraz bardziej abstrakcyjnym pojęciem, ponieważ zawiera wiele różnych form i rozwiązań: federacje, konfederacje, państwa stowarzyszone, unie, kondominia czy też państwa regionalne<sup>28</sup>.

Federalizm uznać można tedy za ideę, która od wieków pojawia się w rozlicznych koncepcjach utworzenia imperium światowego, w którym pomiędzy państwami zapewniony byłby wieczysty pokój. Choć dążenia wielu zarówno myślicieli jak i polityków w ciągu setek lat nie przyniosły takiego rozwiązania, nieodzowne wydaje się wskazanie, iż proces integracji europejskiej zapoczątkowany we współczesnym kształcie po II wojnie światowej, również stawiał sobie pierwotnie takie cele<sup>29</sup>. Dziś Unia Europejska często określana bywa jako organizm polityczny zbliżony swoim kształtem do państwa federalnego, którego członkowie są niczym państwa związkowe<sup>30</sup>. Odpowiedź na pytanie, na ile postawiona teza jest prawdziwa, przyniosą dopiero kolejne lata, a w szczególności konsekwencje, jakie zrodzą się z chwilą uzyskania przez Unię Europejską podmiotowości prawnej.

Idee federalizmu pojmuje się także jako dążenia do tego, aby jak największa władza decyzyjna leżała w możliwie jak najbliższym zasięgu

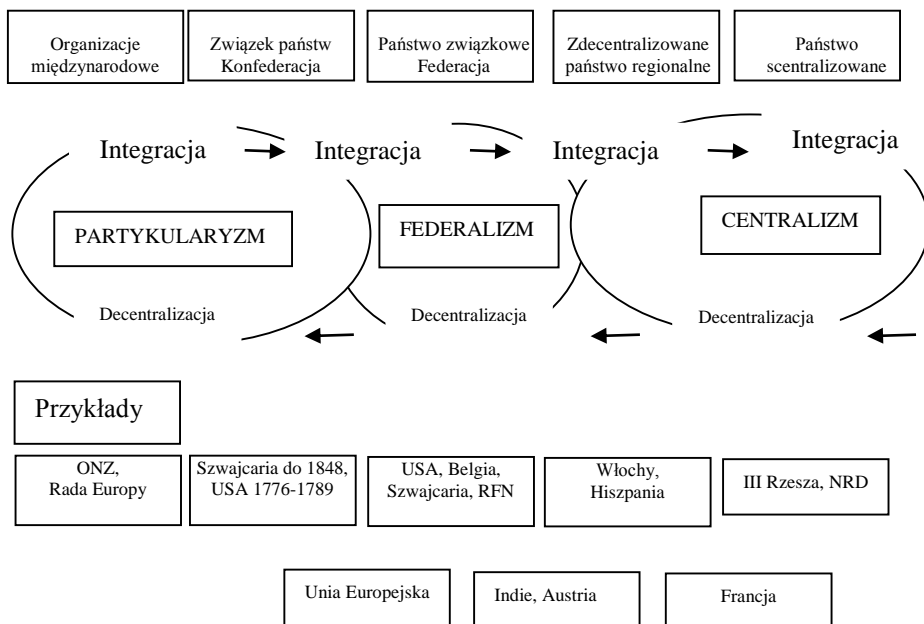
<sup>27</sup> W. Bokajło, *Wstęp*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 8.

<sup>28</sup> K. von Beyme, *Federalism, democracy and the politics of identity. For Juan Linz*, źródło: [www.afsp.msh-paris.fr/activite/2006/collinlz06/txtlinz/vonbeyme2.pdf](http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/2006/collinlz06/txtlinz/vonbeyme2.pdf) [stan z 13.5.2013 r.].

<sup>29</sup> Zob. F. Gross, *Federacje i konfederacje europejskie. Rodowód i wizje*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994.

<sup>30</sup> Por. M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech. Modele i powiązania*, Towarzystwo Naukowe Societas Vistulana, Kraków 2007, s. 15 i n., J. W. Tkaczyński: *Ustrój federalny Niemiec...*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 99 i n.

obywatela. W tym kontekście dążenia przeciwne centralizmowi obserwuje się w większości państw europejskich po II wojnie światowej<sup>31</sup>. Federalizm pojmowany bywa także jako model społeczeństwa, którego członkowie mają realną szansę na podejmowanie decyzji, akcentując tym samym swoją różnorodność i indywidualizm<sup>32</sup>. Wreszcie federalizm to koncepcja filozoficzna, akcentująca rolę autonomii i wolności człowieka.



**Schemat 1** Federalizm jako model przeciwstawnych tendencji rozwojowych - integracji oraz decentralizacji

Źródło: F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999, s. 44.

Próbując scharakteryzować federalizm jako formę ustroju terytorialnego nie sposób nie zwrócić uwagi na problem wielości rozwiązań w zakresie koncepcji ustrojowych we współczesnych państwach. Taki stan rzeczy każe patrzeć na opozycję ustrój unitarny – złożony nie jako na alternatywę, ale jako stopniowalny zakres rozwiązań dotyczących miejsca koncentracji władzy w państwie<sup>33</sup>. Ferdinand Kinsky wskazuje, że rozwiązanie federalne jest modelem przeciwstawnych tendencji roz-

<sup>31</sup> S. Konopacki, *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie”, 1998, nr 4, s. 83.

<sup>32</sup> Zob. Z. Machelski, *Demokracja i federalizm*, Przegląd Politologiczny 2010, nr 1, s. 7-16.

<sup>33</sup> Zob. J. Iwanek, *Europejskie standardy ustrojowe...*, s. 165-175, J. Iwanek, *Globalizm a regionalizm*, [w:] *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, red. M. Barański, M. Stolarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Katowice 2003, s. 79-87.



wojowych: integracji i decentralizacji. Między biegunami partykularyzmu i centralizmu pojawia się federalizm, rozumiany jako obszar, gdzie zachodzi możliwie sprawiedliwa równowaga pomiędzy jednością a różnorodnością, integracją a rozdrobnieniem, całością a jej częściami składowymi.<sup>34</sup> Ideę tę pozwala lepiej zrozumieć powyższy schemat.

W zależności od stopnia integracji (na schemacie od lewej do prawej) Ferdinand Kinsky wyodrębnia organizacje międzynarodowe, kolejno dwa typy państwa złożonego: konfederacje i federacje, unitarne państwo zdecentralizowane oraz unitarne państwo scentralizowane. Z jednej strony znajdują się organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ czy Rada Europy, które nie naruszają suwerenności państw członkowskich, pomimo sporadycznego dostosowywania ich polityki do wspólnych zasad i norm. Kolejny stopień przesunięcia stopnia suwerenności z państw członkowskich na szerszą wspólnotę występuje w konfederacji. Tutaj kompetencje całego tworu politycznego są większe, gdyż mogą dotyczyć wspólnej polityki zagranicznej czy obronnej. Rozwiązaniem najbardziej pośrednim jest państwo federalne, w którym zasada suwerenności przeniesiona jest na wspólne organy federalne, podczas gdy państwom członkowskim pozostawia się wystarczające kompetencje i instrumenty władzy do prowadzenia polityki wewnętrznej i samozarządzania. W państwie unitarnym zdecentralizowanym lub zregionalizowanym w państwie mogą istnieć autonomiczne regiony, jednak pozbawione są one możliwości partycypacji we władzy na szczeblu narodowym. Państwo unitarne scentralizowane szczeble regionalne i lokalne traktuje jedynie jako jednostki administracyjne, a nie podmioty polityczne<sup>35</sup>.

Taki stan rzeczy sprawia, że, jak wskazuje Piotr Winczorek, trudno państwa, takie jak Hiszpania czy Włochy, jednoznacznie zakwalifikować do grupy państw unitarnych czy złożonych. Wynika to z faktu, iż zakres autonomii niektórych obszarów jest bardzo szeroki. Hiszpania składa się z 17 wspólnot autonomicznych, które posiadają własne parlamenty i rządy<sup>36</sup>. We Włoszech konstytucja z 1947 roku również daje każdemu z 10 regionów bardzo dużą autonomię. Każdy z nich posiada własne organy władzy ustawodawczej – rady regionalne i wykonawczej – zgromadzenia regionalne. Państwa te sytuują się więc na pograniczu systemu unitarnego i federalnego, co sprawia, że często określane bywają one mianem państw autonomii regionalnej<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999, s. 44.

<sup>35</sup> tamże, s. 45-47;

<sup>36</sup> J. Iwanek, *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza de centralizmu*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 33.

<sup>37</sup> Por. J. Iwanek, *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spoleczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Wydawnictwo STUDEU, Ustroń 2000, s.

W przypadku państw federalnych zasadniczą rolę odgrywa problem rozdziału kompetencji pomiędzy federację i jej części składowe.<sup>38</sup> W tym zakresie wyraźne są trzy zasadnicze rozwiązania::

- rozgraniczenie przez konstytucję państwa związkowego sfery wyłącznej kompetencji związku poprzez wskazanie problemów, co do których tylko władze federalne mogą wydawać akty normatywne. Wówczas wszystkie pozostałe kwestie, nie zastrzeżone przez konstytucję, należą do kompetencji podmiotów federacji, jak ma to miejsce w USA, Szwajcarii, Meksyku, Brazylii czy Australii,
- wskazanie wyłącznych kompetencji związku i sfery kompetencji określanych jako konkurencyjne – takie rozwiązanie przyjęto w Austrii, RFN,
- trójczłonowy system rozgraniczania kompetencji, polegający na wyróżnieniu wyłącznych kompetencji związku, wyłącznych kompetencji części składowych związku oraz wspólnych kompetencji władz centralnych i władz podmiotu federacji, jak ma to miejsce w Indiach<sup>39</sup>.

Analizując powstanie państw federalnych wyróżnić można tutaj dwa zasadnicze modele:

- federacja jako efekt integracji,
- federacja jako efekt decentralizacji<sup>40</sup>.

W pierwszym przypadku niezależne dotychczas państwa postanawiają się zjednoczyć, w drugim w scentralizowanym uprzednio państwie wykształcają się autonomiczne struktury członkowskie. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej powstały w efekcie integracji, kiedy to w 1787 roku trzynastcie suwerennych dawnych kolonii w Konwencji Filadelfijskiej przyjęło konstytucję federalną. Podobnie powstała Szwajcaria. Tutaj opór przeciwko zakusom sąsiednich władców oraz parcie ku wolności stały się preludium do procesu federalistycznego. Zupełnie inaczej potoczyły się losy Belgii, w której coraz bardziej rozbieżne interesy Flamandów i Walonów doprowadziły w 1963 do formalnego podziału Belgii na trzy regiony<sup>41</sup>, a w konsekwencji do przekształcenia państwa w 1993 roku w federację<sup>42</sup>.

---

171 i n., M. Domagała, Państwo lokalne w zjednoczonej Europie, [w:] Władze lokalne i regionalne w..., s. 372-373, P. Winczorek, Wstęp do nauki o..., s. 148.

<sup>38</sup> M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 101.

<sup>39</sup> K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 1998, s. 43-44.

<sup>40</sup> F. Kinsky, *Federalizm...*, s. 35-38.

<sup>41</sup> A. Głowacki, *System polityczny Belgii*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1995, s. 24-42.

<sup>42</sup> Zob. R. Klepka, *Kryzys polityczny lat 2010-2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa*, [w:] *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga Jubileuszowa*

Godne podkreślenia jawi się wskazanie, iż federalny urząd terytorialny często staje się remedium na występowanie w państwie podziałów, które utrudniałyby, a niekiedy nawet uniemożliwiały, funkcjonowanie państwa unitarnego. Możliwość takiego zaprojektowania współdziałania poszczególnych organów państwa, na szczeblu centralnym, jak i krajowym, aby umożliwić szersze współdecydowanie mieszkańcom części składowych federacji, staje się sposobem na harmonijne istnienie lub przynajmniej eliminację konfliktów pomiędzy reprezentantami różnych interesów narodowych, religijnych, językowych czy ekonomicznych. Problem ten dotyczy w znacznym stopniu zarówno państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, jak Belgia, Szwajcaria czy Stany Zjednoczone, jak i państw których doświadczenia historyczne, pozwalają usytuować je w obszarze demokracji nieskonsolidowanych bądź też ich w ich systemie politycznym odnaleźć możemy rozwiązania sytuujące bliżej autorytaryzmów mniej lub bardziej skonsolidowanych. Egzemplifikację takiego stanu rzeczy stanowić może przykład Etiopii, która zamieszkiwana jest przez kilkaset plemion, z których najważniejsze to: Oromowie, Amharowie, Tigrayczycy, Somalijszczy, Guragie, Sidama, Wolaita, Afarowie, Hadiya i Gamo. Podział państwa na 9 regionów, określanych jako kililoche i 2 miasta wydzielone opiera się o kryterium etniczne. Podobnie przedstawia się sytuacja w Nigerii zamieszkiwanej przez około 500 grup etnicznych. Choć niemożliwe jest stworzenie dla każdej z nich odrębnego kraju federalnego, jednak istnienie aż 36 stanów i jednego terytorium, których powstanie wiązało się niejednokrotnie z wieloletnimi walkami zbrojnymi, umożliwia współistnienie w jednym państwie tak wielu grup etnicznych głównie za sprawą podzielenia państwa na mniejsze części, których mieszkańcy współdecydują o części spraw państwowych<sup>43</sup>.

Wśród specyficznych cech państwa federalnego wymienić należy w szczególności miejsce, rolę, funkcje, sposób powoływania oraz znaczenie w systemie politycznym parlamentu. Izba wyższa legislatury reprezentuje tu interesy państw wchodzących w skład federacji. Właśnie dlatego bikameralizm funkcjonuje w Argentynie, Australii, Austrii, Belgii, Brazylii, Etiopii, Indiach, Kanadzie, Malezji, Meksyku, Niemczech, Nigerii, Pakistanie, Rosji, Stanach Zjednoczonych, Sudanie, Szwajcarii i Wenezueli<sup>44</sup>. W szczególności zaś to bowiem od kompetencji oraz sposobu kreacji składu izby wyższej, reprezentującej interesy części składo-

---

ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi, red. M. Cetwiński, A. Czajkowska, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2012, s. 453-467.

<sup>43</sup> R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym...*, s. 58.

<sup>44</sup> Tamże, s. 21.

wych federacji, zależy wpływ krajów związkowych na podejmowane decyzje polityczne.

#### 4. Zakończenie

Jak już wskazano nie powstała dotychczas politologiczna teoria federalizmu. Wiele rozważań poświęconych współczesnym federacjom ma charakter prawno-porównawczy i ogniskuje się głównie na rozwiązaniach konstytucyjnych, traktując jako drugorzędne uwagi odnoszące się do sfery empirycznej, a więc konfrontujące przyjęte zapisy prawne ze specyfiką funkcjonowania systemu politycznego czy występującymi w państwie podziałami socjopolitycznymi. Badania porównawcze utrudnia z pewnością fakt, iż federalizm nie jest charakterystyczny jedynie dla państw, w których mamy do czynienia ze skonsolidowanym modelem demokracji. Niezwykle trudno snuć refleksje porównawcze odnoszące się do systemów politycznych reprezentujących radykalnie odmienną kulturę polityczną. Tylko dzięki nim jednak jasne stają się różnice między rzeczywistym znaczeniem federalizmu w USA i RFN a rolą przyjęcia takich rozwiązań w Federacji Rosyjskiej czy Myanmarze. Niezmiennie dla badacza zjawisk politycznych, zainteresowanego specyfiką funkcjonowania państw federalnych, interesujące poznawczo i cenne w praktyce, pozostają także rozważania odnoszące się do wzorców rywalizacji i systemów partyjnych, które występują na poziomie samych krajów związkowych.

#### Bibliografia

- Antoszewski A.: *Federacja*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Alta 2, Warszawa 2004.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Bankowicz M., Tkaczyński J. W., *Oblicza współczesnego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Bokajło W., *Wstęp*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Domagała M., Iwanek J., *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.

- Domagała M., *Państwo lokalne w zjednoczonej Europie*, [w:] *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, red. M. Barański, M. Stolarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Katowice 2003.,
- Głowacki A., *System polityczny Belgii*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1995.
- Gross F., *Federacje i konfederacje europejskie. Rodowód i wizje*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994.
- Iwanek J., *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Katowice 2001.
- Iwanek J., *Globalizm a regionalizm*, [w:] *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, red. M. Barański, M. Stolarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Katowice 2003.
- Iwanek J., *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.
- Iwanek J., *Wspólczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spółczesność wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Wydawnictwo STUDEU, Ustroń 2000.
- Kinsky F., *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999.
- Klepka R., *Kryzys polityczny lat 2010-2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa*, [w:] *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi*, red. M. Cetwiński, A. Czajkowska, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2012.
- Klepka R., *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Konopacki S., *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie”, 1998, nr 4.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1996.
- Laski H., *The obsolescence of federalism*, „The New Republic” 1939, Issue May 3.
- Machelski Z., *Demokracja i federalizm*, Przegląd Politologiczny 2010, nr 1, s. 7-16.
- Olewińska M., *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech. Modele i powiązania*, Towarzystwo Naukowe Societas Vistulana, Kraków 2007
- Otok S., *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

- R. Herbut: *Konfederacja*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Alta 2, Warszawa 2004.
- Roskin M., Cord R., Medeiros J., Jones W., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Szmulik B., Żmigrodzki M.: *Typ i forma państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Tkaczyński J. W., *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- Von Beyme K., *Federalism, democracy and the politics of identity. For Juan Linz*, źródło: [www.afsp.msh-paris.fr/activite/2006/colllinz06/txtlinz/vonbeyme2.pdf](http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/2006/colllinz06/txtlinz/vonbeyme2.pdf) [stan z 13.5.2013 r.].
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Liber, Warszawa 1997.
- Wojtaszczyk K., Jakubowski W., *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Wojtaszczyk K., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 1998.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Elipsa, Warszawa 2006.
- Żyro T., *Wstęp do politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.