

LECH JANICKI
Poznań

FEDERALIZM I JEGO AKTUALNE ASPEKTY *

I

Najnowsze wydarzenia polityczne, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej sprawiły, że ponownie stała się aktualna, także w płaszczyźnie międzynarodowej, instytucja federalizmu.

Warto więc przyjrzeć się temu złożonemu i wielowątkowemu „fenomenowi”, jak określano tę instytucję niekiedy w literaturze¹. Federalizm był też przedmiotem badań w doktrynie polskiej, zwłaszcza w różnych odniesieniach szczegółowych i porównawczych².

W ramach wyznaczonych temu opracowaniu przedstawimy jedynie najważniejsze aspekty tej obszernej tematyki.

Samo pojęcie „federalizm” ma kilka znaczeń. Oznacza więc ruchy (czy też idee) polityczne domagające się rozwiązywania państwowych problemów gospodarczych, politycznych i narodowościowych przez tworzenie państw tzw. złożonych. Oznaczało ono też w swoim czasie pogląd społeczny, rozwijany w XIX w. przez socjalistów utopijnych i anarchistów. Przez „federalizm” rozumie się także współczesną tendencję w stosunkach między niektórymi państwami, polegającą na odrzucaniu zasady suwerenności narodowych i dążeniu do tworzenia większych zespolonych tworów państwowych. Jest to tzw. federalizm funkcjonalny, który ma stanowić etap poprzedzający utworzenie właściwej federacji politycznej. Przykłady takich zespołów to: Europejska Wspólnota Węgla

* Artykuł niniejszy stanowi poszerzoną wersję referatu, przedstawionego w tezach na III Światowym Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego (*Third World Congress of the International Association of Constitutional Law*) w Warszawie (2-5 września 1991).

¹ Zob.: *Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. Berichte und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Münster (Westfalen) vom 3. bis 6. Oktober 1962*. Berlin 1964, s. 113.

² Zob. np. W. Suchecki, *Teoria federalizmu*. Warszawa 1968; P. Sarnecki, *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa—Kraków 1987; J. Barcz, W. Czapliński, *Kompetencje części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1984; M. Kruk, *Federalizm socjalistyczny (zasady konstytucyjne)*. Warszawa 1989; M. Domagała, *Pozycja prawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*. Łódź 1990.

i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza, Europejska Wspólnota Energii Atomowej (*Euratom*) i in.³

Praktycznie wszakże pojęcie „federalizm” wiąże się z konstytucyjno-prawną instytucją państw tzw. złożonych. Ona też będzie przedmiotem naszych rozważań.

Państwa współczesne zwykło się pod względem struktury ustrojowo-organizacyjnej dzielić generalnie na unitarne, tj. takie, które stanowią w społeczności podmiotów prawa międzynarodowego liczbowo wyraźną większość oraz na państwa złożone.

Państwa złożone, pomijając dzisiaj już w gruncie rzeczy historyczne, a związane z monarchiami unie personalne i unie realne⁴, mają formę albo związku państw, czyli konfederacji, albo państwa federalnego.

II

W ścisłym znaczeniu państwem złożonym jest tylko państwo federalne. Konfederacja bowiem stanowi — jak wiadomo — oparty na traktacie międzynarodowym, a więc na normach prawa międzynarodowego, „związek” dwóch lub więcej państw. Państwa te tworząc związek zachowują prawo do wystąpienia z konfederacji. Realizacja tego prawa w przypadku związku dwóch tylko państw oznacza zarazem — rzecz oczywista — jego likwidację. Państwa skonfederowane są (nadal) odrębnymi podmiotami prawa międzynarodowego. Podmiotem takim jest równocześnie sama konfederacja, i to w stopniu odpowiadającym zakresowi jej praw i obowiązków, ustalonych w traktacie konfederacyjnym⁵. I ta forma zdawała się do niedawna jeszcze przechodzić z wolna do historii. Do konfederacji w aspekcie historycznym należy zaliczyć m.in. Ligę Achajską w starożytności, Hanzę niemiecką (XIII - XVII w.), Prowincje Holenderskie oparte na Unii Utrechckiej z 1579 r., Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego (które przestało istnieć w 1806 r.), Związek Książąt (*Fürstenbund*) utworzony w 1785 r. przez króla Prus Fryderyka II, Państwa Zjednoczone Ameryki (1781 - 1787) oparte na tzw. Artykułach Konfederacji (*Articles of Confederation*), Związek Reński (*Rheinbund*) z lat 1806 - 1813, Związek Niemiecki (*der Deutsche Bund*) w latach 1815 - 1866⁶. Konfederacją była do 1796 r. i od 1815 - 1848 także Szwajcaria, która następnie przekształciła się w państwo federalne, aczkolwiek za-

³ *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*. T. 3, Seria B. 1966, s. 603.

⁴ J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 1948, ss. 196 - 200.

⁵ Zob. A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979, s. 160 oraz J. Makowski, *op. cit.*, s. 200.

⁶ J. Makowski, *op. cit.*, ss. 201 - 202. W języku niemieckim termin *der Bund* oznacza zarówno konfederację, jak i federację.

chowala dawną nazwę Konfederacja Szwajcarska⁷. Konfederację stanowiło w gruncie rzeczy Imperium Brytyjskie (*British Empire*), tj. Zjednoczone Królestwo wraz z dominiami, co najmniej od 1926 r.⁸ W aspekcie konfederacji upatrywał zapewne swą „Europę ojczyzn” generał Charles de Gaulle.

Do idei tej nawiązał poniekąd także prezydent Francji François Mitterrand, prezentując (w przemówieniu noworocznym 31 grudnia 1989 r., a następnie na konferencji w Pradze w czerwcu 1991 r.) swoją koncepcję przyszłej konfederacji europejskiej⁹. Założeń konfederacyjnych dopatrzeć się można również w poglądzie pani Margaret Thatcher, która w wywiadzie dla „Tygodnika Powszechnego” (nr 44 z 1991) ponowiła swoją koncepcję Europy jako terenu dobrowolnej współpracy pomiędzy niezależnymi i suwerennymi państwami na zasadzie wolnej przedsiębiorczości i wolnego handlu z resztą świata.

Na założeniach konfederacyjnych opiera się w pewnej mierze Brytyjska Wspólnota Narodów (*British Commonwealth of Nations*), a także Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), z tą zasadniczą różnicą, że w świetle stanowiska Trybunału Europejskiego jej państwa członkowskie przeniosły na rzecz Wspólnoty definitywnie i w zasadzie nieodwołalnie swe suwerenne prawa i uznają nienaruszalność szczególnego charakteru prawa wspólnotowego, obowiązującego jednolicie i w pełni na obszarze Wspólnoty. Wynika z tego, że zrzekły się one w każdym razie prawa wystąpienia ze Wspólnoty¹⁰. Chodzi tu zatem o wspomniany typowy „federalizm funkcjonalny”.

Instytucja konfederacji mieści się wszakże w ogólnej szeroko pojętej tematyce federalizmu, jako że nazywana bywa niekiedy „federalizmem między państwowym”¹¹.

Wypada przy tym jeszcze dodać, że koncepcja konfederacji pojawiła się w latach pięćdziesiątych XX w. na kanwie rozważań nad tzw. problemem niemieckim po II wojnie światowej. Po 1955 r. stało się bowiem oczywiste, że problem ten, a ściślej problem ponownego zjednoczenia Niemiec nie będzie mógł być rozwiązany samymi tylko środkami konstytucyjnoprawnymi, np. za pomocą wyborów powszechnych. Zaczęto wówczas rozważać w doktrynie Republiki Federalnej Niemiec, a także w enun-

⁷ Confoederatio Helvetica, Confédération Suisse, Schweizerische Eidgenossenschaft, Confederazione Svizzera.

⁸ J. Makowski, *op. cit.*, s. 202.

⁹ Zob. E. Weisenfeld, *Mitterrands Europäische Konföderation. Eine Idee im Spannungsfeld der Realitäten*. „Europa-Archiv” nr 17/1991, s. 513 i nast.

¹⁰ W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*. Düsseldorf—Wien 1973, s. 37 oraz K. H. Walper, *Föderalismus*. Berlin 1966, s. 11.

¹¹ K. H. Walper, *op. cit.*, s. 12.

cjacjach politycznych Niemieckiej Republiki Demokratycznej (np. w deklaracji Rady Narodowej Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych z 25 marca 1962 r.) koncepcję utworzenia konfederacji obu państw niemieckich¹². O jej urzeczywistnieniu nie mogło być wszakże mowy z uwagi na ówczesną sytuację międzynarodową.

Koncepcja ta pojawiła się ponownie, acz incydentalnie w 1990 r. w Niemieckiej Republice Demokratycznej w toku procesu jednoczenia się Niemiec. Rozważano ją w okresie rządu Hansa Modrowa jako jedną z form tegoż zjednoczenia¹³. Idea ta została wszakże zdezakwuwana przez dalszy szybki tok wydarzeń zmierzających wprost do wcielenia Niemieckiej Republiki Demokratycznej do Republiki Federalnej Niemiec. Należy zarazem zaznaczyć, że w tym celu Niemiecka Republika Demokratyczna przekształciła się na sam koniec swego bytu z państwa unitarnego ponownie w państwo federalne, jakim była w pierwszym trzyletnim okresie swego istnienia (1949 - 1952)¹⁴.

III

Państwo federalne jest — jak się ogólnie przyjmuje — zjednoczeniem dwóch lub więcej państw, które z reguły opierają się na tym samym systemie ustrojowym. Różni się ono zarazem od konfederacji tym, że podmiotem prawa międzynarodowego jest w zasadzie jedynie federacja jako całość. Jej części składowe (sfederowane) nie mają — choć nie jest to zasada powszechna — prawa secesji, tj. nie mogą zwolnić się jednostronnie od więzi federacyjnych. Więzy te są bowiem regulowane przez prawo wewnętrzne, czyli przez prawo konstytucyjne federacji. Suwerenność jest tu atrybutem federacji jako całości. Prawo federacji ma

¹² Tekst polski — „Przegląd Zachodni” nr 3/1962, s. 110 i nast.

¹³ Zob.: Projekt traktatu z 5 lutego 1990 — *Vertragsentwurf zur Schaffung eines Staatenbundes Deutschland*, Vorgelegt von Völker- und Staatsrechtlern der Freien Universität Berlin — Institut für Innenpolitik und Systemvergleich, und der Karl-Marx-Universität — Institut für internationale Studien — Leipzig (autorzy: W. Poeggel, J. Mengel).

¹⁴ Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik — Länderereinführungsgesetz, vom 22 VII 1990 (GBl. I nr 51, s. 955). Ustawa ta, stosownie do układu między RFN i NRD z dnia 31 sierpnia 1990 r. o ustanowieniu jedności Niemiec („Bulletin” nr 104/1990) weszła ostatecznie w życie dnia 3 października 1990 r., a więc w dniu wcielenia NRD do RFN. Trudno zatem orzec, czy Niemiecka Republika Demokratyczna w chwili dokonania się jedności Niemiec była już państwem federalnym, czy też jeszcze państwem unitarnym. Zob. też L. Janicki, *Konstytucyjnoprawne podłoże i skutki zjednoczenia Niemiec. Zmiany konstytucyjne w b. NRD i w RFN*. W: *Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa 1949 - 1990*. Pod red. A. Czubińskiego. Poznań 1991, s. 269 i nast., zwł. ss. 283 - 285.

pierwszeństwo przed prawem części składowych federacji (państw składających się na federację). Części te (państwa) współdziałają wszakże, acz na różny sposób w kształtowaniu prawa konstytucyjnego (konstytucji) federacji. Realizacja zadań państwowych federacji jest podzielona między nią samą i jej części składowe, i to teoretycznie w taki sposób, że powstaje (winien istnieć) stosunek współzależności między nią (federacją) i jej częściami. Polega on m.in. na tym, że kompetencje federacji jako całości kończą się tam, gdzie zaczynają się kompetencje jej części składowych (i *vice versa*).

Ów stosunek współzależności wyraża się również w tym, że w niektórych systemach federacyjnych (np. w Republice Federalnej Niemiec) organa państwowe członów (części składowych) federacji wykonują — pod jej nadzorem — także różne zadania administracyjne (wykonawcze), wynikające z ustawodawstwa federacji. Chodzi tu o tzw. administrację zleconą, czyli powierzoną częściom składowym (w terminologii niemieckiej: *Auftragsverwaltung*).

Federacja charakteryzuje się generalnie rzecz biorąc tym, że wyraża niejako podwójną państwowość. Charakter państwa posiada bowiem obok samej federacji każda jej część składowa. Części składowe federacji działają z jednej strony w ramach konstytucji federalnej, a z drugiej — na podstawie własnych konstytucji. Tyle tylko, że owe konstytucje części składowych muszą być zgodne z konstytucją federalną: nie mogą przeciwstawiać się jej założeniom i ustaleniom. Winny się — innymi słowy — opierać na tych samych lub podobnych założeniach ustrojowych co federacja¹⁵.

Federacje mają przeważnie ustrój republikański. Niemniej istnieją także państwa federalne o ustroju monarchistycznym, by wymienić tu federacje powstałe na podłożu dominiów brytyjskich, Kanadę i Australię. W nich bowiem głową państwa jest monarcha brytyjski. Same części składowe (człony) obu tych federacji rządzą się jednak w rzeczy samej na sposób republikański, a więc w duchu Monteskiusza¹⁶.

Cechą charakterystyczną federacji jest poza tym jedność terytorium państwowego, oznaczająca, że między częściami składowymi federacji nie ma granic państwowych. Istnieją jedynie granice wewnętrzne o charakterze geograficzno-administracyjnym¹⁷. Istnieje też jedność obywateli

¹⁵ Zob. M. Domagała, *op. cit.*, ss. 65-66. Nie znaczy to, że systemy krajowe muszą ściśle powielać konstytucyjny system federacji.

¹⁶ M. Kruk, *op. cit.*, s. 191. Monteskiusz zakładał, że w federacji wszystkie człony muszą mieć jednolity ustrój republikański.

¹⁷ W niektórych federacjach istnieją wyodrębnione i zarządzane przez całą federację okręgi, związane ze stolicami państw federalnych: np. Dystrykt Kolumbii (*District of Columbia*) jako okręg Waszyngtonu oraz australijski obszar stołeczny (*Australian Capital Territory*) jako okręg Canberry.

telstwa federacji jako całości. Nie oznacza to oczywiście, że poszczególne części składowe federacji nie mogą ustanawiać równolegle także własnego obywatelstwa. Niemniej istotą obywatelstwa tychże części składowych jest to, że stanowi ono element obywatelstwa federacji. Innymi słowy każdy obywatel części składowej federacji posiada *ipso iure* obywatelstwo federalne i odwrotnie obywatel federacji może mieć także obywatelstwo części składowej, jeżeli takie istnieje.

I tak np. Ustawa zasadnicza RFN przyznaje krajom tego państwa prawo ustanawiania także ich własnego obywatelstwa. Z możliwości tej wszakże żaden z krajów dotychczas nie skorzystał¹⁸.

Części składowe federacji mogą też mieć różne struktury wewnętrzne. Podobnie, jak to ma miejsce w państwach unitarnych, mogą to być struktury bądź scentralizowane, bądź też zdecentralizowane, tj. oparte na mniej lub bardziej rozbudowanym samorządzie (terytorialnym, zawodowym lub gospodarczym).

IV

Owe części składowe federacji bywają różnie określane (mają różne nazwy). Są to lub mogą być „państwa” („stany” — *States*), „kraje” (niemieckie lub austriackie *Länder*, *Bundesländer*), kanadyjskie „prowincje”, szwajcarskie „kantony”, dalej „republiki” i in. Były nimi np. — w Rzeszy Niemieckiej z okresu cesarstwa Hohenzollernów w latach 1871 - 1918 — księstwa, wielkie księstwa, a nawet królestwa oraz wolne miasta. Niektóre części składowe federacji mogą obok ogólnej nazwy, właściwej wszystkim częściom, składającym się na konkretną federację, posiadać (nadawać sobie) nazwy szczególne. I tak np. wchodzący w skład Republiki Federalnej Niemiec Kraj (*Land*) Bawaria nosi zarazem oficjalną nazwę Republika Bawarii (*Freistaat Bayern*), przyjętą zresztą już w 1919 r. po obaleniu tam monarchii. Dotyczy to także Saksonii, która — po wcieleniu NRD do Republiki Federalnej Niemiec w 1990 r. — przyjęła jako kraj tejże RFN nazwę Republika Saksonii (*Freistaat Sachsen*), ustanowioną również po likwidacji monarchii w 1918 r.¹⁹

¹⁸ Zob. L. Janicki, *Zagadnienie obywatelstwa państwowego*. W: *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*. Pod red. L. Janickiego, przy współudziale M. Sobolewskiego, Poznań 1986, rozdz. III.

¹⁹ Zob.: O. Model, C. Creifelds, G. Lichtenberger, *Staatsbürger — Taschenbuch. Nachtrag* 1991. München 1991, s. 8. W formie dygresji należy zwrócić tu uwagę na to, że termin *Freistaat*, oznaczający w języku niemieckim wyłącznie republikę, tłumaczony bywa w naszym piśmiennictwie, także naukowym błędnie jako „wolne państwo”. I tak np. przedstawia się często wchodzącą w skład RFN Republikę Bawarii (*Freistaat Bayern*) dezinformująco jako Wolne Państwo Bawaria. „Wolne państwo” — to w języku niemieckim *Freier Staat*.

Z kolei same federacje mają różne nazwy, by wymienić tu takie federacje jak np.: Stany Zjednoczone Ameryki (*United States of America*), Stany Zjednoczone Meksykańskie (*Estados Unidos Mexicanos*), Republika Federacyjna Brazylii (*Republica Federativa do Brasil*), która do 1968 r. zwała się Stanami Zjednoczonymi Brazylii (*Estados Unidos do Brasil*), dalej Wspólnota Australii (*Commonwealth of Australia*), Republika Federalna Austrii (*Bundesrepublik Österreich*), Federalna Republika Nigerii (*Federal Republic of Nigeria*), Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii (*Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija*), a także wspomniana już Szwajcaria z nieodpowiadającą jej charakterowi państwowemu nazwą Konfederacja Szwajcarska. Niektóre państwa federalne nie podkreślają w nazwie swego federalnego charakteru, np. Republika Indii i Kanada.

Państwem federalnym jest od 1 stycznia 1969 r. Czechosłowacja, aczkolwiek nie znajdowało to do niedawna — podobnie jak zresztą w wypadku Niemieckiej Republiki Demokratycznej — wyrazu w oficjalnej nazwie tego państwa, które zwało się Czechosłowacką Republiką Socjalistyczną. Dopiero w 1990 r. nazwa tego państwa została zmieniona i brzmi: Czeska i Słowacka Republika Federalna (*Česká a Slovenská Federativní Republika*). Nie był to przy tym zabieg o charakterze jedynie polityczno-ideologicznym, związany ze społeczno-ekonomicznym typem państwa, tj. z odejściem od ustroju socjalistycznego. Chodziło bowiem równocześnie o podkreślenie równorzędności obu członów składowych federacji, a ściślej o dowartościowanie Słowacji jako pełnoprawnej części składowej tego państwa. Uległo tu — dodajmy — zmianie także godło państwowe, w którym występują obok siebie (w podwójnym układzie przemiennym) obydwie godła: czeskie i słowackie. Do tego czasu godło słowackie znajdowało się jedynie na tle godła czeskiego: białego lwa na czerwonym polu.

Do państw federalnych zaliczany był dotychczas także Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Stanowił on — podobnie jak Czechosłowacja i Jugosławia — federację nietypową, przyznającą swym częściom (republikom) składowym formalnie prawo swobodnej secesji (do czego jeszcze powrócimy).

V

Generalnie rzecz biorąc można wyróżnić trzy rodzaje (typy) systemów federalnych.

Do pierwszego zaliczylibyśmy formy federalne państw rozwiniętych gospodarczo, o utrwalonej tradycji demokratycznej, a ściślej systemy „zachodnie” wzorowane na Stanach Zjednoczonych Ameryki. Chodzi tu

o formy ukształtowane na filozofii empiryzmu i racjonalizmu. Mamy na myśli tak koncepcje Johna Locke'a o niezbywalnym naturalnym prawie człowieka do życia, wolności i własności, jak i głoszone przez Charlesa Louisa de Montesquieu teorie o podziale władz i panowaniu prawa. Za wspólny mianownik posłużyć tu może znana formuła *government of law and not of men*²⁰. Zabezpieczenie takiego właśnie systemu upatrywano w połączeniu tzw. poziomego podziału władz, opartego na ich równowadze i wzajemnym hamowaniu (*check and balances*), z podziałem pionowym, dzielącym władzę równocześnie między poszczególne szczeble terytorialne. Z reguły wchodziły przy tym w rachubę trzy szczeble struktury organizacyjnej państwa: centralny, terenowy i lokalny (komunalny). Można więc mówić tu o klasycznym systemie, polegającym na skrzyżowaniu poziomego trójpodziału władzy z jej trójpodziałem pionowym, który zresztą również funkcjonować winien na zasadzie *check and balances*.

System ten w swym zasadniczym zrębie funkcjonował w Stanach Zjednoczonych Ameryki od samego początku. Stał się z kolei — *mutatis mutandis* — wzorem ustrojowym rozwiązań federacyjnych np. w Szwajcarii, w republikańskiej Austrii i w Republice Federalnej Niemiec. Był i jest niekiedy krytykowany, zarzuca mu się, że wskutek rozbudowanej struktury organizacyjnej jest mniej sprawny (bardziej ociężały), a zarazem kosztowny, nie sprzyja wymogom nowoczesnej techniki, ekonomii i komunikacji oraz związanych z tym nowych metod zarządzania. Co więcej, twierdzi się, że wcale nie wspiera on demokracji i praw obywatelskich, ale że służąc instytucjonalnemu zabezpieczeniu systemu kapitalistycznego wspiera określone układy ekonomiczne, konserwatyzm i legalizm²¹. Stawiane bywa też pytanie, czy jest, a jeśli tak, to jaka jest różnica między federacją a zdecentralizowanym państwem unitarnym²².

Ramy wyznaczone temu opracowaniu nie pozwalają na szerszą analizę tego zagadnienia.

Należy tu jednak odnotować, że w Stanach Zjednoczonych Ameryki nastąpiło w ciągu ich historycznego rozwoju przesunięcie się punktu ciężkości z poszczególnych stanów na władze centralne federacji. Zakres autonomii poszczególnych stanów, pierwotnie bardzo eksponowany, ulegał stopniowemu ograniczeniu. Przyczynę upatruje się przede wszystkim w ekspansywnej interpretacji przez władze centralne ich stosunków ze stanami, które nie wykazywały szczególnej aktywności w oddziaływaniu na gospodarkę narodową, pozostającą poza zasięgiem regulacji federal-

²⁰ K. H. Walper, *op. cit.*, s. 19 i cyt. tam C. J. Friedrich.

²¹ H. Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. München 1974, s. 15.

²² Zob. *Föderalismus als nationales ...*, s. 113.

nych (centralnych). Po drugie istotne tu było zjawisko systematycznej nacjonalizacji praw obywatelskich i politycznych. Niemniej zasada ustroju federalistycznego nie uległa w USA po dziś dzień deprecjacji: uznawana jest jako koncepcja trwała²³.

Nieco inaczej wygląda sprawa w Kanadzie, gdzie ludność frankojęzyczna — w odróżnieniu od anglojęzycznej, hołdującej raczej wzorom ustrojowym USA — opowiada się za federalizmem zdecentralizowanym, w którym francuskojęzyczny *Quebec* nie może być traktowany na równi z pozostałymi częściami składowymi (prowincjami) federacji kanadyjskiej, lecz winien stanowić „odrębną społeczność” (*distinct society*) z własnym (ekskluzywnym) zakresem władzy w sprawach socjalnych, politycznych i kulturalnych. Rozbieżności te nie stanowią dobrego horoskopu dla federacji kanadyjskiej. Nie można wykluczyć, że punktem docelowym może być przekształcenie jej w konfederację²⁴.

Na osobną uwagę zasługuje z kolei Republika Federalna Niemiec. Mogła ona bowiem nawiązać i nawiązała do określonych niemieckich tradycji federalistycznych. Formy federalne, obok wspomnianych już wyżej form konfederacyjnych występowały bowiem w różnych etapach nowszej historii Niemiec. I tak federację stanowił (lata 1866 - 1870) Związek Północnoniemiecki (*Norddeutscher Bund*). Była nią później proklamowana przez Ottona von Bismarcka w dniu 18 stycznia 1871 r. w Wersalu Rzesza Niemiecka (*Deutsches Reich*), aczkolwiek w literaturze naukowej można spotkać opinie, że w okresie cesarstwa Hohenzollernów wbrew ustaleniom samej konstytucji Rzeszy z 16 kwietnia 1871 r. była to federacja po części ograniczona. Brakowało równowagi między Rzeszą a jej częściami składowymi. Była ponadto zdominowana przez jej część największą i najważniejszą, tj. przez Prusy (Królestwo Prus)²⁵. Również Rzesza Niemiecka, jaka ukształtowała się po I wojnie światowej (w rezultacie obalenia cesarstwa, jak i ustroju monarchicznego we wszystkich niemieckich krajach) jako Republika tzw. Weimarska, nie była federacją pełną. Pozycja poszczególnych części składowych tej republikańskiej federacji, opartej na konstytucji z 11 sierpnia 1919 r., była w dużym stopniu osłabiona (ograniczona). Utrzymywała się faktyczna hegemonia Prus, faktyczna, albowiem nie wynikała ona wyraźnie z samej konstytucji Republiki. Przejawiały się też w sferze politycznej tendencje unitarystyczne. Wykorzystał je na swój sposób Hitler, przeprowadzając tzw. unifi-

²³ M. Rosenfeld, *General Report: Reinforcement of Constitutionalism in the Western Staates*. Referat wygłoszony na III Światowym Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego, Warszawa 1991 r.

²⁴ Tamże, ss. 28 - 29 i cyt. tam P. Garant, *Le constitutionnalisme au Canada: Trente ans de tensions, du fédéralisme au confédéralisme* at 14 - 15.

²⁵ Zob. K. H. Walper, *op. cit.*, ss. 14 i 26.

kację krajów (*Länder*) z Rzeszą. Kraje niemieckie, choć formalnie nie zostały zniesione, utraciły praktycznie swą autonomię i zostały poddane totalitarnej władzy Hitlera oraz jego namiestników (*Reichsstatthalter*)²⁶ Rzesza stała się *de facto* unitarnym państwem totalitarnym.

Do ustroju federalistycznego powrócono w Niemczech po II wojnie światowej. Wprowadziła go pierwsza konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej, opracowana — co należy tu zaznaczyć — w założeniu, że będzie to akt ustrojodawczy dla całych postpoczdamskich Niemiec. Było to wszakże rozwiązanie federalistyczne nietrwałe, jako że w 1952 r. na tle utrwalającego się wówczas podziału Niemiec NRD została przekształcona w państwo unitarne podzielone na 15 okręgów (*Bezirke*), aczkolwiek same kraje wschodnioniemieckie istniały niejako w „uśpieniu” nadal jako instytucje historyczno-geograficzne. Wbrew niemieckim tradycjom ustrojowym nie miały one charakteru jednostek polityczno-administracyjnych podziału państwa.

Formę federacji przyjęła też — zgodnie z tymi tradycjami — utworzona nieco wcześniej Republika Federalna Niemiec. Znalazło to — w odróżnieniu od NRD — wyraz w samej nazwie państwa. Spośród niemieckich krajów historycznych substratem tej nowej federacji (*scil.* federacji zachodnioniemieckiej) stały się tylko Bawaria oraz miasta-państwa Hamburg i Brema. Pozostałe części składowe pierwotnej RFN są w mniejszym lub większym stopniu rezultatem okresu okupacji Niemiec po II wojnie światowej i decyzji terytorialno-politycznych mocarstw okupacyjnych. Były to więc twory (organizmy) poniekąd sztuczne, aczkolwiek w miarę upływu czasu zostały przez społeczeństwo Republiki Federalnej niejako „zaadoptowane”²⁷. Sprawił to przyjęty u progu istnienia RFN w miarę na owe czasy optymalny system konstytucyjny, oparty na demokratycznych podstawach organizacji państwa. Do podstaw tych należy także zdecentralizowany charakter systemów ustrojowych poszczególnych części składowych (krajów), zawarowany poniekąd w art. 28 Ustawy zasadniczej RFN. Później wszakże same kraje składające się na RFN traciły w rezultacie szeregu nowelizacji tejże Ustawy zasadniczej wiele swych kompetencji na rzecz federacji. Ten kierunek rozwoju, choć nie oznaczał — podobnie jak i w USA — przeobrażeń idących całkowicie w kierunku państwa unitarnego, sprowadzał się do tego, co w piśmiennictwie niemieckim określono mianem „unitarnego państwa federalnego”

²⁶ Gesetz über den Neuaufbau des Reichs, vom 30 I 1934 (RGBl. I s. 81) i inne akty ustawodawcze.

²⁷ Zob.: *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958 - 1964*. Herausgegeben von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann. Allensbach—Bonn 1965, s. 458.

(*unitärer Bundesstaat*)²⁸. Mógł on odpowiadać poglądom tej części społeczeństwa, która preferuje, czy też preferowała dotychczas, m.in. z racji skomplikowanej sytuacji międzynarodowej, rozwiązania centralistyczne.

Nie można przy tym pominąć wyeksponowanej w RFN konstytucyjnie roli partii politycznych jako instytucji współdziałających w kształtowaniu woli politycznej narodu. Partie, oparte tam na pionowym (*sui generis* hierarchicznym) systemie organizacyjnym, a zwłaszcza wszystkie te, które działają w skali całej federacji, wzmacniają niejako z natury rzeczy element centralizacyjny w państwie²⁹.

Republice Federalnej Niemiec poświęciliśmy tu nieco więcej uwagi ze względu na to, że jest to obecnie najbardziej sprawne państwo federalne w Europie. I jeszcze jedno: w państwach demokratycznych typu zachodniego pionowemu, tj. federalistycznemu podziałowi władz odpowiadają, podobnie jak i w demokratycznych państwach unitarnych różne formy poziomego podziału władz. Odróżnia się zwłaszcza:

1) System tzw. prezydencki, czy też prezydencjalny, który w sposób najbardziej znany występuje w USA, a polega ogólnie biorąc na swojej, choć zarazem nierównorzędnej autonomii egzekutywy (czyli prezydenta), legislatywy i judykatury we wzajemnych relacjach.

2) System parlamentarny, utrwalony w Wielkiej Brytanii, a stosowany np. w takich federacjach jak Kanada, Australia. Polega on na równowadze między parlamentem a wyłanianym przez każdorazową większość parlamentarną rządem: nie tylko parlament może obalić rząd, ale także rząd może rozwiązać parlament przed upływem kadencji. Jest to tzw. system parlamentarno-gabinetowy, w którym głowa państwa jest w zasadzie jedynie arbitrem i strażnikiem konstytucji. Jego specyficzną odmianę stanowi tzw. demokracja kanclerska w Republice Federalnej Niemiec. Opiera się ona m.in. na instytucji tzw. konstruktywnego wotum nieufności parlamentu wobec rządu, umacniającym znacznie pozycję egzekutywy.

3) System wyraźnej preponderancji parlamentu, jego przewagi nad rządem, zaczerpnięty z III Republiki Francuskiej. Rząd nie może tu rozwiązać parlamentu w toku kadencji i jest *sui generis* „komitetem wykonawczym” legislatywy. System ten bywa przeto zwany systemem parlamentarno-komitetowym.

4) Systemy mieszane, a więc np. system prezydencko-parlamentarny.

²⁸ K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe 1962 i tegoż, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe 1973, ss. 90 - 91. Tu występuje także pojęcie „daleko idącej realnej unitaryzacji” (*weitgehende sachliche Unitarisierung*) RFN.

²⁹ Zob. szerzej L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975, zwł. rozdz. IV, VI i VII.

W nim to rząd, odpowiedzialny politycznie przed parlamentem, pełni rolę pośrednika między legislaturą a głową państwa, wyposażoną skądinąd w szereg własnych istotnych kompetencji władczych (Rzesza Niemiecka w dobie Republiki Weimarskiej, V Republika Francuska).

VI

Do drugiego typu systemów federalnych zaliczyć należy państwa federalne w tzw. trzecim świecie. Powstały one po części w wyniku rozpadu kolonializmu. Imperia kolonialne preferowały nadawanie swym koloniom statusu federacyjnego (quasi-federalnego lub niekiedy pseudofederalnego). Były to przy tym często obszary czy też twory polityczne sztuczne czy to pod względem etnicznym, czy też terytorialnym. Rozwiązania takie miały niewątpliwie ułatwiać sprawowanie władzy na tych obszarach w myśl znanej dewizy *divide et impera*.

Niepodległe z kolei państwa postkolonialne przejęły bądź zachowały w wielu przypadkach struktury federalne, kierując się względami taktyczno-politycznymi, zwłaszcza z uwagi na mieszaną etniczny charakter tych państw. Wszelako trudności ekonomiczne, antagonizmy plemienne i deficyt nawyku demokracji sprawiały, że nie funkcjonowały tam na ogół należycie zasady poziomego i pionowego podziału władz. Były one dezawuowane przez niepokoje społeczne, przewroty ustrojowe, pucze i dyktatury wojskowe. Brakowało zazwyczaj tego, co w literaturze niemieckiej bywa określone jako „zmysł federacyjny” (*Bundessinn*)³⁰.

Dotyczy to także państw federalnych Ameryki Środkowej i Południowej jak Meksyk, Wenezuela, Brazylia i Argentyna. Stosunkowo trwały okazał się ustrój federalny w Nigerii. Aliści i w tym państwie nie brakowało krwawych niekiedy niepokoїв lub puczów i rządów wojskowych, a nawet (w latach 1967 - 1970) wojny domowej. Wywołała ją próba secesji stanu Biafra, ostatecznie udaremniona. Utrzymuje się z dobrym skutkiem także federalizm w Republice Indii. Niemniej i tam wybuchały, tłumione często siłą, niepokoje zwłaszcza na tle etniczno-językowym. Ich śmiertelną ofiarą stała się poniekąd w 1984 r. premier Indira Gandhi, a ostatnio los ten spotkał jej syna Rajiva.

VII

Trzeci typ stanowiły socjalistyczne państwa federalne. Występowała tu pewna ideologiczno-polityczna sprzeczność. Z jednej strony w świetle formalnej socjalistycznej doktryny, akcentującej prawo narodów do „sa-

³⁰ *Föderalismus...*, jak wyżej w przyp. 1, s. 88 oraz M. Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*. Berlin—Heidelberg—New York 1977, s. 17.

mookreślania", federalizm kwalifikował się jako rozwiązanie lepsze, bardziej właściwe od przyjęcia zasady państwa unitarnego. Było tak zwłaszcza, gdy chodzi o wielonarodowe państwo rosyjskie po upadku caratu i po rewolucji socjalistycznej z 1917 r. Rozwiązanie federalistyczne miało tam zarazem ten skutek, że pozwalało nowemu państwu, tj. rosyjskiej republice radzieckiej, zachować przynajmniej zręby terytorialno-politycznego stanu posiadania państwa — poprzednika (Cesarstwa Rosyjskiego), a tym samym rangę w świecie i możliwość ideologicznej ekspansji.

Z drugiej strony narzucała się teza, że budowa i utrwalanie ustroju socjalistycznego może przebiegać łatwiej w państwie unitarnym (teza — dodajmy — zastosowana znacznie później w postaci likwidacji w 1952 r. federalizmu w Niemieckiej Republice Demokratycznej). Sam formalny federalizm radziecki sprowadzał się wszakże, przynajmniej w okresie stalinizmu, praktycznie do państwa unitarnego, mającego zarazem formę dyktatury. Opierał się niezmiennie na socjalistycznej zasadzie ustrojowej „centralizmu demokratycznego”, sterowanego zarazem przez Komunistyczną Partię Związku Radzieckiego jako siłę kierowniczą, przenikającą odgórnie całą strukturę organizacyjno-ustrojową i społeczną Związku.

A skoro już mowa o ZSRR, należy zaznaczyć, że niektóre z jego bezpośrednich części składowych, czyli „republik związkowych” (unijnych) same otrzymywały formę federacji, by wymienić tu przede wszystkim Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką — RFSRR. U jej podstaw nie legła jednak zasada federalizmu w przyjętym znaczeniu tego pojęcia. RFSRR stała się bowiem państwem, obejmującym poza Rosjanami szereg narodowości, którym nadawano różne szersze lub węższe formy autonomii w formie „republik autonomicznych” lub innych mniejszych autonomicznych jednostek terytorialnych. Tak więc RFSRR nie można uznać za republikę federalną *sensu stricto*. Zresztą także w niektórych innych republikach związkowych (unijnych) wchodzących w skład ZSRR, choć nie zostały one określone jako federalne, utworzono republiki autonomiczne. Na podobnych zasadach oparta była Zakaukaska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka (lata 1922 - 1936), przekształcona później w odrębne (w ramach ZSRR) republiki Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Za federalizmem „opartym na autonomii” poszczególnych narodowości lub grup etnicznych (także mniejszościowych) opowiadał się początkowo W. I. Lenin³¹. Nie można w każdym razie uważać Związku Radzieckiego *de facto* za federację podwójną (dwustopniową).

³¹ M. Kruk, *op. cit.*, s. 31. Autorka stwierdza wszakże na s. 297, że właśnie Lenin w dobie tworzenia się ZSRR sprzeciwiał się lansowanej przez Stalina koncepcji autonomizacji, tzn. oparcia ustroju przyszłego państwa federalnego na zasadach autonomii narodowościowej dla republik i Związku. Sprawa ta wymagałaby bliższego wyjaśnienia.

Ze względu na ramy wyznaczone niniejszemu opracowaniu pomijamy tu kontrowersyjny skądinąd sposób (tryb) przekształcenia najpierw Rosji w RFSRR, a następnie w Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Dotyczy to także późniejszej ekspansywnej rozbudowy ZSRR drogą inkorporacji innych państw lub terytoriów innych państw, zwłaszcza na przełomie lat trzydziestych i czterdziestych.

Niemniej w konstytucji z dnia 7 października 1977 r.³² Związek Radziecki został określony jako jedno federalne państwo wielonarodowe, utworzone na zasadzie socjalistycznego federalizmu w rezultacie swobodnego samookreślenia narodów i dobrowolnego zjednoczenia równoprawnych socjalistycznych republik radzieckich (art. 70). Republikom związkowym (unijnym) nazwanym (w art. 76) suwerennymi socjalistycznymi państwami radzieckimi, przyznane zostało (w art. 80) prawo nawiązywania stosunków z obcymi państwami, zawierania z nimi umów i wymieniających przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych oraz uczestniczenia w działalności organizacji międzynarodowych. Otrzymały one zatem własną międzynarodową podmiotowość prawną *sui generis*. Ukraińska SRR i Białoruska SRR znalazły się zresztą także w gronie członków Organizacji Narodów Zjednoczonych i to już u jej zarania. Wprowadzono też w ZSRR zasadę dwuszczeblowego obywatelstwa państwowego. W myśl art. 33 konstytucji każdy obywatel republiki związkowej posiadał równocześnie „jednolite obywatelstwo związkowe” czyli obywatelstwo ZSRR³³.

Artykuł 72 konstytucji ZSRR ponowił zarazem sformułowane już wcześniej (m.in. w konstytucji tzw. stalinowskiej z 5 grudnia 1936 r.) prawo republik do swobodnego wystąpienia ze Związku, czyli wspomniane już wyżej prawo do secesji. Prawo to miało znajdować podbudowę w tym, że każda z republik związkowych ZSRR musiała, choćby w drobnej części przylegać do zewnętrznych granic Związku Radzieckiego. Nie mogła być enklawą wewnątrz tej federacji. Ewentualna secesja nie naruszałaby przeto zwartości terytorialnej całego Związku.

Wspomniany art. 72 konstytucji — choć sformułowany jednoznacznie i bezwarunkowo — był wszakże w świetle oficjalnej wykładni i praktyki politycznej traktowany jako norma ogólna, która wymaga szczegółowej (uściślającej) regulacji ustawowej. Wszelako dopiero osobna ustawa ZSRR z 1990 r. określiła warunki i — stosunkowo wydłużony w czasie (5-letni) — tryb realizacji tego prawa. Ustawę tę uchwalono — jak wia-

³² *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*. Warszawa 1977. Nowy zmodyfikowany tekst — zob. „Osteuropa Recht” nr 2/3/1991.

³³ Podobnie uregulowana została kwestia obywatelstwa w Czechosłowacji i Jugosławii. Zob. M. Kruk, *op. cit.*, s. 198.

domo — na tle rozwoju wydarzeń w niektórych republikach, zwłaszcza nadbałtyckich, które wstąpiły na drogę uzyskania pełnej niepodległości państwowej (odłączenia się od ZSRR). Osiągnęły one zresztą w końcu ten cel z pominięciem wspomnianej ustawy, a to w rezultacie nieudanego puczu (zamachu stanu) w Moskwie w sierpniu 1991 r. Pucz ten przeszkodził też podpisaniu w dniu 20 sierpnia tegoż roku przez większą część republik związkowych (unijnych) traktatu w sprawie zasadniczej rewizji struktury, a nawet charakteru Związku Radzieckiego. W dniu 18 października 1991 r. został zawarty traktat o Wspólnocie Gospodarczej Suwerennych Państw. Podpisało go 8 republik ZSRR, a w dniu 6 listopada przystąpiła do niego także (po pewnych wahaniach) Ukraina³⁴. Traktat miał na celu utrzymanie w jednym organizmie państwowym (o charakterze być może czegoś pośredniego między federacją a konfederacją) przynajmniej większej części dotychczasowych republik radzieckich.

Federacja radziecka, wstrząsana w ostatnich latach na kanwie ogólnych i zasadniczych demokratycznych przeobrażeń ustrojowych konfliktami na tle narodowościowym i zaostrzającym się niepomierne kryzysem gospodarczym, stanęła przed koniecznością nowego zdecydowanego określenia swego statusu. Statusu ustrojowego — dodajmy nie tylko z uwagi na faktyczny kryzys egzystencjalny (zawieszenie działalności) rządzącej do niedawna jeszcze partii komunistycznej — lecz dotyczącego także samego formalnego bytu ZSRR, który zresztą przestał istnieć w końcu 1991 r.

Podobne problemy wystąpiły także w drugim socjalistycznym dotychczas państwie federalnym, tj. w Jugosławii, w której doszło do wojny domowej grożącej rozpadem federacji. Konflikty na tle narodowościowym nurtują zarazem, choć w znacznie mniejszym wymiarze, federację czesko-słowacką, a to w związku z odradzającymi się separatystycznymi tendencjami w Słowacji, która uważa się za zdominowaną przez Czechów.

VIII

Sumując te rozważania można powiedzieć, że federalizm funkcjonował dotychczas najlepiej w państwach o jednolitym lub w dużej mierze jednolitym profilu etnicznym, a zarazem prężnych ekonomicznie. Niedomaga on natomiast w niektórych państwach wielonarodowych. Jest to swoisty paradoks, jeśli zważyć, że właśnie dla takich społeczeństw federalizm wydaje się być rozwiązaniem najbardziej właściwym. Trzeba i tu — rzecz jasna — brać zarazem pod uwagę czynnik ekonomiczny,

³⁴ Omówienie treści tego traktatu — zob. „Rzeczpospolita” z 4 XI 1991, s. 3. Sygnatariuszami były najpierw: Armenia, Białoruś, Rosja, Kazachstan, Turkmenia, Kirgizja, Tadżykistan i Uzbekistan.

który pozostawiał akurat w tych federacjach często wiele do życzenia. Przykładem poniekąd *à rebours* może tu być federacja jugosłowiańska, która funkcjonowała całkiem poprawnie w okresie stosunkowo dobrego rozwoju ekonomicznego w latach siedemdziesiątych. Czynniki ten nie jest rzecz jasna decydujący. Pod uwagę trzeba brać również wzrost postaw nacjonalistycznych zwłaszcza, choć nie wyłącznie, w byłych socjalistycznych państwach europejskich.

Można zgodzić się z tezą socjologa niemieckiego Ralfa Dahrendorfa, że wydarzenia jugosłowiańskie dowiodły ułomności wspólnoty międzynarodowej oraz że model państwa zróżnicowanego narodowo znalazł się na rozdrożu. A państwo takie uważane było za największe osiągnięcie cywilizacji politycznej, bo w nim tkwiły gwarancje praw zasadniczych dla wszystkich obywateli. Jugosławia nie była może wzorcowym przykładem liberalnej wersji państwa zróżnicowanego narodowo. Była wszakże nadzieją prawidłowego rozwoju, ale nadzieja ta okazała się płonna³⁵. W formie dygresji wypada dodać, że przeżywa się poniekąd obecnie jakoby także ustrój, oparty na systemie przedstawicielskim i na partiach politycznych. Zdaje się on ustępować preferowaniu demokracji bezpośredniej, opartej na instytucji referendum, z równoczesną tendencją do regionalizmów różnego rodzaju.

I tak sugeruje się z jednej strony słusznie, że przyszła unia europejska winna ukształtować się nie jako państwo unitarne, lecz jako „federacja ojczyzn”, oparta na otwartych granicach i różnorodności kulturowej. Ta różnorodność nie może skądinąd wykluczać konieczności odmiennego regulowania praw krajowców i cudzoziemców w dziedzinie kultury. Wszelako w rachubę mają wchodzić nie tylko różnorodności narodowe, lecz także (a może zwłaszcza) regionalne³⁶. Wspomniany wyżej Ralf Dahrendorf widzi w tym proces powrotu do szczepów, czy też do egzystencji plemiennej. Proces ten rysuje się w byłych federacjach socjalistycznych, tj. w ZSRR, CSRF i w Jugosławii. Aliści również w Europie Zachodniej pojawiło się żądanie utworzenia „Europy regionów”. Owe regiony (plemiona) i Wielka Całość mają zastąpić państwo zróżnicowane narodowo. W opinii Dahrendorfa jest to proces godny pożalowania i wyniszczający, ponieważ rzadko prowadzi do wolności i tolerancji. Plemiona bowiem same nie lubią mniejszości. Choć mają i winny posiadać swe prawa, są jednak przeciwstawne wspólnocie zróżnicowanej. Powstaje pytanie, czy Wspólnota Europejska zdoła zamortyzować wszelkie podziały na regiony. Dahrendorf uważa, że nie jest ona do tego zdolna, zwłaszcza Europa proveniencji niemieckiej.

³⁵ R. Dahrendorf, *Europa regionów? Zamiast nowego ładu — nawrót przemocy*. „Polityka” nr 40/1991, s. 11.

³⁶ Tak E. Schiffer, w „Der Spiegel” nr 4/1991, s. 53, zwł. 59

Idea „Europy regionów” jest dyskutowana także w Austrii. Stała się tam w świetle enuncjacji publicystycznych modna w niektórych kręgach społeczno-politycznych, a także wśród demokratów głoszących hasło „oderwania się od Wiednia” (*Los von Wien*). Budzi ona wszakże również obawy, że może doprowadzić do stopniowej likwidacji nie tylko federacji austriackiej, lecz samej Austrii jako państwa. To zaś byłoby — jak się dodaje — na rękę siłom niemieckonarodowym (*deutsch-nationale Kräfte*), które widziałyby chętnie, choć nie głoszą tego obecnie publicznie, ponowne przyłączenie (*Anschluß*) Austrii do Niemiec. Służyć temu mogłaby właśnie regionalizacja³⁷.

Kwestia regionalizacji (tworzenia mniej lub bardziej autonomicznych regionów) podnoszona bywa ostatnio także w Polsce³⁸. Ma tu wszakże inny aspekt; niektóre nowe kręgi interesu i ugrupowania polityczne uważają, że tradycyjnie lepiej zagospodarowane obszary tracą na wspólnocie państwa unitarnego, ekonomicznie w aspekcie terytorialnym zróżnicowanego. Są to jednakże na razie poglądy raczej odosobnione, które budzą kontrowersje z punktu widzenia polskiej historii i geopolitycznej racji stanu.

IX

Generalnie należy przyjąć, że postulowana przyszła wielonarodowa z natury rzeczy unia europejska, niezależnie od tego jaki kształt lub jaką formę ostatecznie przybierze, okaże się trwała i sprawna raczej tylko wtedy, gdy jej głównym celem będzie wyrównanie poziomu i rozwoju gospodarczego wszystkich jej państw. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednym z głównych kamieni węgielnych tej unii, jeśli nie najważniejszym, jest i będzie czynnik ekonomiczny.

Jak wiadomo polityczna geneza państw federalnych była historycznie rzecz biorąc różna. W przypadku np. Niemiec i Szwajcarii dużą rolę odgrywała tradycja historyczna i kwestie wspólnoty interesów. Partykularyzm historyczny miał miejsce jeśli idzie o Australię. Kwestie terytorialne (wielkich obszarów) odgrywały rolę w Stanach Zjednoczonych Ameryki, w Australii, Kanadzie i Brazylii. W Indiach dochodzi do tego jeszcze czynnik tradycji kolonialnej oraz zróżnicowania etnicznego, kulturowego i wyznaniowego. Ten ostatni czynnik grał rolę także w przy-

³⁷ Zob. A. Pelinka, *Die Abdankung Österreichs?* „Informationen der Gesellschaft für politische Aufklärung” nr 30/1991, s. 1.

³⁸ Opowiadali się za nią zwłaszcza wybrani w wyborach w dniu 27 października 1991 r. parlamentarzyści z Kongresu Liberalno-Demokratycznego. Zob. „Głos Wielkopolski” z 29 X 1991, s. 2. Zob. też opinie na ten temat w: Komisja Konstytucyjna. Biuletyn XXXIII. Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. Warszawa 1991 s. 14 i nast. Także B. Wojciechowska, *W stronę regionów*. „Gazeta Poznańska” z 22 XI 1991.

padku Nigerii i poniekąd Jugosławii. Aspekty wyznaniowe wchodziły zresztą obok kulturowych w rachubę także w odniesieniu do Szwajcarii. Oczywiście wszędzie tam ważyły w mniejszym lub większym zakresie także względy ekonomiczne³⁹. O genezie federacji radzieckiej wzmiankowaliśmy już wyżej.

Jeśli zaś idzie o genezę formalną tworzenia (powstawania) federacji, to przyjmuje się, że winno ono opierać się w zasadzie na akcie dobrowolności (dobrowolnego samostanowienia). Federację tworzyć lub do niej przystępować winny przy tym państwa nie tylko formalnie, lecz rzeczywiście suwerenne, a więc państwa samodzielne, dysponujące organizacją państwową i suwerennością w stosunkach międzynarodowych⁴⁰. Punktem wyjścia byłby tu zatem traktat międzynarodowy jako podstawa konstytucji federalnej. Ten — nazwijmy to — dośrodkowy idealny model nie zawsze jednak miał zastosowanie w przeszłości. Federacje powstawały bowiem także, a nawet częściej w sposób odśrodkowy, tj. przez przekształcenie państw unitarnych w federalne, jak to miało miejsce np. w drodze konstytucyjnej w Czechosłowacji w 1969 r. Również kraje Republiki Federalnej Niemiec nie były uprzednio samodzielnymi państwami suwerennymi. Reaktywowane po II wojnie światowej przez mocarstwa okupacyjne (w sposób — powtórzmy — w dużej mierze sztuczny) jako części składowe okupowanych postpoczdamskich Niemiec utworzyły w trzech zachodnich strefach okupacyjnych federację. Istotny był przy tym obok tradycji historycznych wzgląd na jednoznaczne w tej mierze wytyczne mocarstw zachodnich, zawarte w tzw. dokumentach frankfurckich⁴¹. Dotyczy to *mutatis mutandis* także federalistycznej pierwotnie Niemieckiej Republiki Demokratycznej⁴². Nie były wreszcie samoistnymi niepodległymi państwami republiki, które utworzyły pod koniec 1922 r. ZSRR, z wyjątkiem (formalnie rzecz biorąc) samej Rosji (RFSRR), noszącej od niedawna nazwę Federacji Rosyjskiej.

³⁹ M. Bothe, *op. cit.*, s. 34.

⁴⁰ M. Kruk, *op. cit.*, s. 33.

⁴¹ Por. J. Sułek, *Geneza Republiki Federalnej Niemiec. Studium politologiczne*. Poznań 1977, s. 293 i nast. oraz L. Janicki, *Tryb opracowania i uchwalenia konstytucji RFN z 1949 roku*. W: *Studia Konstytucyjne*. T. 6. *Tryb przygotowania i uchwalenia konstytucji w wybranych krajach europejskich*. Pod red. A. Gwiżdża. Warszawa 1990, s. 59 i nast.

⁴² W literaturze NRD uważano wszakże, iż ówczesna NRD nie była federacją *sensu stricto*, a stanowiła raczej państwo unitarne, ponieważ konstytucja z 7 X 1949 r. określała NRD jako „niepodzielną demokratyczną republikę”. Zob. *Staatsrecht der DDR. Lehrbuch*, Berlin 1978 (praca zbiorowa), ss. 258 - 259. Wszelako tenże sam przepis (art. 1) stwierdzał zarazem wyraźnie, że państwo to „opiera się na niemieckich krajach”. Im też przyznano równocześnie poważną część kompetencji w ramach tzw. pionowego podziału władzy.

Niemniej zasada dobrowolności przy tworzeniu państw federalnych winna stać się jedną z zasad współżycia międzynarodowego, stosownie do zasady samostanowienia z art. 1 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Warto tu dodać, że w odniesieniu do republik Związku Radzieckiego wymóg dobrowolności został w 1991 r. wyraźnie zaakcentowany w doktrynie radzieckiej⁴³.

X

Zagadnienie dobrowolności ma zresztą wydźwięk szerszy. Wiąże się mianowicie także z możliwością wystąpienia z federacji. Chodzi innymi słowy o kwestię przyznania członom federacji prawa secesji. Przyjęła się bowiem wspomniana już na wstępie naszych rozważań zasada, negująca to prawo. Wywodzi się ona poniekąd z teorii i praktyki Stanów Zjednoczonych Ameryki. Konstytucja USA co prawda na ten temat milczy. Natomiast w praktyce, gdy w 1861 r. stany południowe podjęły rezolucję o wystąpieniu z federacji tworząc Skonfederowane Stany Ameryki, rząd federalny USA uznał tę decyzję za bezprawną. W wyniku wojny domowej ustaliła się zasada, że żaden stan ani też żadna grupa stanów nie ma prawa do jednostronnej secesji z Unii. Potwierdził to nieco później Sąd Najwyższy (*Supreme Court*) USA. Stany Zjednoczone Ameryki zachowywały też w konsekwencji z reguły wielką rezerwę wobec dążeń secesyjnych w innych państwach federalnych, ostatnio np. jeśli idzie o Słowenię i Chorwację w federacji jugosłowiańskiej⁴⁴. Prawa secesji nie przyznają też (milczą na ten temat) konstytucje szeregu innych państw federalnych, a wśród nich Ustawa zasadnicza RFN. O odmiennym stanowisku konstytucji federacji socjalistycznych była już wyżej mowa.

W ślad za cytowaną wyżej Kartą Narodów Zjednoczonych również Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. ustala w art. 1 ust. 1, że wszystkie ludy (*peoples*) mają prawo do samostanowienia i że na mocy tego prawa swobodnie ustanawiają one swój status polityczny i swobodnie kontynuują swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny. Odnieść to można by także do samostanowienia w sferze form bytu państwowego. Rzecz w tym jednak, że akty międzynarodowe, o których tu mowa, nie definiują równocześnie ani samego pojęcia „lud” (naród), ani też zakresu odniesie-

⁴³ B. Topornin, *Towards a new constitution. Problems and solutions. Rapport national*. Referat wygłoszony na III Światowym Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego, Warszawa 1991.

⁴⁴ L. N. Cutler, *Umstrittenes Recht auf Trennung. Die Sezessionsbewegungen in aller Welt lösen eine Lawine von Problemen aus*. „Die Zeit” z 2 VIII 1991, s. 39.

nia pojęcia „samostanowienie”. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 14 grudnia 1960 r. w sprawie przyznania niepodległości krajom i ludom kolonialnym (1514 - XV) określała przez pojęcie „lud” najogólniej ludność obszarów kolonialnych. W tym duchu było ono potem w aspekcie samostanowienia często interpretowane, a więc praktycznie zawężane. Sekretarz generalny ONZ U Thant oddalił wniosek wspomnianej już wyżej nigeryjskiej Biafry o pomoc ONZ w jej dążeniu do secesji. Oświadczył on, że „Narody Zjednoczone nigdy nie zaakceptowały prawa części terytorium któregośkolwiek z naszych państw członkowskich do oddzielenia się i nie będą tego też nigdy akceptować”⁴⁵.

W rozumieniu wielu przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego pojęcie „lud” nie obejmuje mniejszości narodowych, rasowych, wyznaniowych lub językowych istniejących w ramach suwerennego państwa. Tutaj „samostanowienie” mogłoby dotyczyć co najwyżej lokalnej autonomii, ale nie secesji⁴⁶.

W naszych rozważaniach chodzi jednak nie o wspomniane różnorakie mniejszości w jakimkolwiek państwie (federalnym lub unitarnym), lecz o części składowe federacji. Jeżeli nawet części te weszły całkowicie dobrowolnie w skład federacji, to uczyniły to w istniejących w danym momencie (czasie) warunkach i okolicznościach. Te warunki zaś mogą się z upływem czasu radykalnie zmienić. Stąd też owe części składowe winny mieć w ramach prawa do samostanowienia możliwość zasadniczej rewizji swej pierwotnej decyzji, tzn. odłączenia się w szczególnych sytuacjach od federacji i określenia innych form swego państwowego bytu. Powinna to być w przyszłości generalna zasada międzynarodowoprawna.

Rzecz jasna każda taka secesja wiąże się dzisiaj z poważnymi nawet komplikacjami międzynarodowoprawnymi, zważywszy na wielorakie i niekiedy dalekosiężne skutki secesji w relacjach międzynarodowych. Mogą prowadzić do różnych poważnych napięć w tej sferze, a nawet do zagrożenia pokoju świata⁴⁷.

Wynika stąd, że należy z kolei czynić wszystko, by secesjom w miarę możliwości zapobiegać. Można zgodzić się z tezą Lloyda N. Cutlera (byłego doradcy prezydenta USA Jimmy Cartera), który sugeruje, by każda próba secesji, jeżeli tylko napotyka na zbrojny opór, była przedmiotem mediacji ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ. Organ ten mógłby też być uprawniony do stosowania w tych sytuacjach pokojowych środków zaradczych. Z kolei sprawy związane z rozliczeniami majątkowymi i z tytułu zobowiązań byłyby rozpatrywane przez Trybunał Międzynarodo-

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże, autor ten przyrównuje nawet moc ogłoszenia (dokonania) jednostronnej secesji z potęgą wynikającą z posiadania broni nuklearnej.

wy. Wstępną niejako rolę w kwestii secesji winno przy tym odgrywać sądownictwo konstytucyjne szczebla federalnego⁴⁸.

Wymóg międzynarodowego uznania secesji sugeruje również cytowany już Ralf Dahrendorf, aczkolwiek nie precyzuje, na jakiej płaszczyźnie i w jakim trybie uznanie to winno nastąpić. Uważa natomiast za konieczne, by wolę secesji wyraziła (należy przypuszczać, że bezpośrednio, w referendum) ludność części składowej, chcącej się oderwać, wyrażona zarazem wysoką kwalifikowaną większością 3/4 głosów. Ponadto secesja mogłaby być międzynarodowo uznana tylko wówczas, jeżeli powstały w jej wyniku nowy twór państwowy będzie demokratycznym państwem prawnym⁴⁹.

Dodać tu można, że prawo części składowej federacji do secesji, obwarowane w ten czy inny sposób i stanowiące *ultima ratio* nierozwiązalnych konfliktów wewnątrzfederalnych, stanowiłoby istotną różnicę między państwem federalnym a państwem unitarnym, dalece nawet zdecentralizowanym.

XI

I jeszcze jedno: wydaje się, że państwa (ustroje) federalne, jeżeli mają się należycie rozwijać, winny być oparte na założeniach tzw. federalizmu kooperatywnego. Chodzi tu o teorię, lansowaną również w doktrynie niemieckiej⁵⁰, a zakładającą wyważony i elastyczny system federalny, oparty na podwójnej więzi kooperacyjnej. Winna to bowiem być nie tylko więź pionowa między federacją jako całością i jej częściami składowymi, lecz równocześnie także więź pozioma między tymi właśnie częściami, oparta na wzajemnej współpracy. System taki lepiej służyłby ustalaniu wspólnych politycznych, społecznych (socjalnych) i ekonomicznych celów całej sfederowanej wspólnoty. Lepiej też gwarantowałby zasadę równości wszystkich obywateli federacji, a tym samym wykluczał lub łagodził różne wewnętrzne sporne problemy i konflikty, grożące jej rozbiciem czy zniweczeniem.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ R. Dahrendorf, *op. cit.*

⁵⁰ *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Herausgegeben von K. Sontheimer i H. Röhring, München—Zürich 1977, s. 198.

FUNDACJA „INSTYTUT ZACHODNI”

Fundację „Instytut Zachodni” powołano w Poznaniu w dniu 21 marca 1991 r. Jej głównym celem jest:

- wspieranie działalności naukowo-badawczej, organizacyjnej i promowanie wydawnictw Instytutu Zachodniego w kraju i za granicą,
- honorowanie wybitnych osiągnięć naukowych w zakresie studiów niemcoznawczych i europejskich w Polsce,
- popieranie różnych form działalności mających na celu zbliżenie Polaków i Niemców.

Zapraszamy wszystkich zainteresowanych rozwojem badań niemcoznawczych i europejskich oraz dobrosąsiedzkich stosunków z Niemcami do zasilania konta Fundacji.

**FUNDACJA „INSTYTUT ZACHODNI”
61-772 POZNAŃ, STARY RYNEK 78/79
Konto: WIELKOPOLSKI BANK KREDYTOWY
356211-2408-132**