

JACEK KNOPEK

Europejskie systemy polityczne



Omakm
Knopek, Jacek

CDE

Difin

Europejskie systemy polityczne

Omakm
Knopek, Jacek
Eur
2016

1852-53

1854-55

1856-57

DE

JACEK KNOPEK

Europejskie
systemy
polityczne

Wprowadzenie do polityki, to jest wykład z zakresu, kontynuacja wykładu
o podziale politycznym kraju, która jest częścią polityki
państwa, tj. polityki i służby państwa.
Wprowadzenie do polityki państwa.
Wprowadzenie do polityki państwa.

DiPir

Europejskie
systemy
polityczne

*Demokracja to przyszłość, to rzeczywistość dzisiejsza, konieczność jutrzejsza,
cel każdego inteligentnego rządu, istota ludzkiej polityki,
powolne, tajemnicze i słuszne dzieło ewangelii,
budowla samego Jezusa Chrystusa.*

VICTOR MARIE HUGO

Spis treści JACEK KNOPEK

Europejskie systemy polityczne

Wprowadzenie

Rozdział 1. Wzrost i rozwój

1.1. Początek systemu politycznego

1.2. Państwa i funkcje

1.3. Klasyfikacja

Rozdział 2. Charakterystyka

2.1. Hierarchia państwa

2.2. Charakterystyka państwa

2.3. Lektury i literatura

Rozdział 3. Europejskie systemy polityczne

3.1. Władza ustawodawcza

3.2. Władza wykonawcza

3.3. Władza sędziowska

Rozdział 4. Europejskie systemy polityczne

4.1. Działalność państwa

4.2. Grupy interesów

Rozdział 5. Europejskie systemy polityczne

5.1. Działalność państwa

5.2. Funkcje i charakter państwa

5.3. Społeczność państwa

Difin

Copyright © by Difin SA
Warszawa 2016

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło, a kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Recenzenci
prof. dr hab. Alfred Lutrzykowski
prof. nadzw. dr hab. Waldemar Żebrowski

Redaktor prowadząca
Julia Siemińska

Korekta
Monika Bujak

Projekt okładki
Mikołaj Miodowski

ISBN 978-83-8085-134-4



Difin SA
Warszawa 2016
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1
tel. 22 851 45 61, 22 851 45 62, fax 22 841 98 91
Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl
Skład i łamanie: Edit sp. z o.o., www.editstudio.pl
Wydrukowano w Polsce

CDE

E. 707/118

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział 1. Istota europejskich systemów politycznych	11
1.1. Pojęcie systemu politycznego	11
1.2. Podsystemy i funkcje systemu politycznego	16
1.3. Klasyfikacje systemów politycznych	18
Rozdział 2. Otoczenie europejskich systemów politycznych	21
2.1. Płaszczyzny otoczenia systemowego	21
2.2. Otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne	26
2.3. Legitymizacja systemów i ich otoczenia	30
Rozdział 3. Europejskie systemy organów państwowych	33
3.1. Władza ustawodawcza	34
3.2. Władza wykonawcza	40
3.3. Władza sądownicza	45
Rozdział 4. Europejskie instytucje systemowe	50
4.1. Partie polityczne	51
4.2. Grupy interesu	56
Rozdział 5. Europejskie społeczeństwo obywatelskie	63
5.1. Demokratyczna obywatelskość	63
5.2. Podmiotowy charakter osoby ludzkiej	67
5.3. Społeczeństwo w przestrzeni publicznej	71

Rozdział 6. Europejskie systemy monarchiczne	74
6.1. Stare i nowe monarchie	74
6.2. Modele i typy monarchii	81
6.3. Monarchie dziedziczne i elekcyjne	86
Rozdział 7. Europejskie systemy republikańskie	92
7.1. Stare i nowe republiki	92
7.2. Władza ludu i elit politycznych	96
7.3. Bezpośrednie i pośrednie formy oddziaływania	99
Rozdział 8. Europejskie systemy unitarne	105
8.1. Istota unitaryzmu	105
8.2. Jednostki autonomiczne	110
8.3. Samorząd terytorialny	115
Rozdział 9. Europejskie systemy złożone	118
9.1. Istota systemów złożonych	118
9.2. Systemy konfederacyjne	123
9.3. Systemy federacyjne	126
Rozdział 10. Europejskie systemy demokratyczne	131
10.1. Istota systemów demokratycznych	131
10.2. Stare i nowe demokracje	135
10.3. Demokracje współczesne	141
Rozdział 11. Europejskie systemy autorytarne	148
11.1. Istota systemów autorytarnych	148
11.2. Stare i nowe autorytaryzmy	152
11.3. Autorytaryzmy współczesne	159
Rozdział 12. Europejskie systemy totalitarne	164
12.1. Istota systemów totalitarnych	164
12.2. Radziecki stalinizm	170
12.3. Niemiecki hitleryzm	176

Rozdział 13. Europejskie systemy rządów	182
13.1. System parlamentarno-gabinetowy	183
13.2. System parlamentarno-komitetowy	186
13.3. System mieszany	188
13.4. System kanclerski	191
13.5. System prezydencki	195
13.6. System quasi-prezydencki	197
Rozdział 14. Paneuropejski system instytucjonalny	201
14.1. Podstawy systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej	201
14.2. Instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej	203
14.3. Europejskie frakcje polityczne	209
14.4. Europejskie grupy interesu	213
Zakończenie	216
Wybrana bibliografia	220
Wykaz akronimów	226
Wykaz rycin, schematów i tabel	228

Wprowadzenie

Współczesne europejskie systemy polityczne wykazują daleko idące różnicowania, na co wpłynęły historyczne doświadczenia polityczno-ustrojowe poszczególnych krajów, dzieje polityczne Starego Kontynentu charakteryzujące się licznymi konfliktami oraz próbami narzucenia swego zwierzchnictwa innym oraz proces integracji dokonujący się na tym obszarze po drugiej wojnie światowej. Dynamiczne procesy polityczno-ustrojowe przypadły szczególnie na XX stulecie i miały silny związek z dwiema wielkimi wojnami toczonymi przez poszczególne podmioty. One to wniosły bezpośredni wpływ w poszerzenie praw i wolności obywatelskich, doprowadziły do upowszechnienia prawa wyborczego, adaptowania do swego otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego instytucji, które zadbać miały o człowieka i jego godność, a elity rządzące i całe narody ostatecznie zrozumiały, iż narzucenie swych elementów systemowych całemu kontynentowi jest niemożliwe do zrealizowania.

Ewolucja procesów polityczno-ustrojowych na kontynencie oraz eurocentryczność polityki światowej w ostatnich stuleciach spowodowały, że Europa wniosła dużo więcej rozwiązań systemowych do innych regionów, aniżeli zaadaptowała z zewnątrz. Stąd niektóre instytucje państwowe bądź pośredniczące w świecie upodabniają się do wzorców wykształconych na gruncie europejskim. Kwestie te w XX stuleciu nie dotyczyły jedynie reżimów demokratycznych, ale dotyczyły także systemów autorytarnych i totalitarnych, które na Starym Kontynencie pojawiały się i następnie zanikały.

Założeniem niniejszej monografii jest wskazanie na europejskie systemy polityczne w kontekście ich uwarunkowań historycznych oraz współczesnych, czym książka ta wyróżnia się od innych pozycji dostępnych na rynku. W związku z tym, iż o europejskich systemach politycznych mówić możemy szczególnie w odniesieniu do XX stulecia, tak też tego okresu dotyczy

większość analizowanego materiału. W niektórych odniesieniach, gdy dokumenty, organy i instytucje kształtowały się wcześniej, sięgnięto także do rozwiązań historycznych.

W skład niniejszego opracowania wchodzi 14 części przedmiotowych, które dotyczą istotnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemów politycznych w Europie. Pierwsze dwie odnoszą się do istoty europejskich systemów politycznych oraz ich otoczenia. Trzy kolejne związane są z klasycznymi strukturami wchodzącymi w skład europejskich systemów politycznych. Siedem dalszych charakteryzuje europejskie systemy polityczne z uwzględnieniem ich organów państwowych, struktury administracyjno-terytorialnej oraz stylu sprawowania władzy. Przedostatnia część przedstawia europejskie systemy rządów, a ostatnia odnosi się do paneuropejskiego systemu instytucjonalnego. Charakter podsumowujący ma zakończenie, bibliografia wskazuje na ważniejsze publikacje, które przyczyniły się do powstania książki, a wykazy przedmiotowe mają wymiar typowo warsztatowy.

Opracowanie zostało przygotowane w formie podręcznika akademickiego z myślą o jego wykorzystaniu przez studentów z obszaru różnych nauk, gdyż zostało napisane typowo akademickim językiem bez używania niepotrzebnych neologizmów czy zawilości metodologicznych oraz terminologicznych. Formuła ta zainteresować może także innych Czytelników, którzy chcieliby zapoznać się z istotą systemu politycznego, która to kategoria uznawana jest niekiedy za mało przystępną i niejasną. Pod kątem bibliograficznym pozycja ma charakter uzupełniający względem innych już funkcjonujących na rynku [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006 oraz M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007]. Ich wspólna lektura umożliwi lepsze zrozumienie treści podmiotowych i przedmiotowych wynikających z funkcjonowania europejskich systemów politycznych.

Rozdział 1

Istota europejskich systemów politycznych

Niezbędnym elementem służącym określeniu europejskich systemów politycznych jest wskazanie na definicję tej kategorii badawczej. Mimo że termin stosowany jest na użytek różnego typu encyklopedii, słowników czy leksykonów już od kilkudziesięciu lat, dotąd nie wypracowano jednolitej definicji, która byłaby akceptowana przez wszystkie ośrodki naukowe czy poszczególne regiony Europy oraz świata. Często zdarza się, że autorzy piszący na temat współczesnych systemów politycznych nie próbują nawet zdefiniować tego pojęcia, argumentując postawę taką nadmierną scholastyką. Kryteria te odnoszą się też do popularyzatorów nauki, dziennikarzy i polityków, którzy często używając takiego pojęcia, nie do końca znają jego sens [A. Antoszewski, *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, [w:] A.W. Jabłoński i L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1999, t. 1, s. 73–88]. Stąd przedstawienie istoty i znaczenia systemu politycznego dla niniejszego opracowania stało się przedsięwzięciem istotnym i potrzebnym.

1.1. Pojęcie systemu politycznego

Mimo iż do terminu tego odwoływano się od epoki starożytności¹, to przez długi czas pozostawał on jedynie w sferze dywagacji myślicieli oraz twórców nowych idei i propagatorów zmian ustrojowych. Tradycyjnymi określeniami oznaczającymi istotę obecnego systemu politycznego były takie sformułowania, jak: władza, król, ośrodek decyzyjny czy państwo, a nade wszystko ustrój

¹ Jako pierwszy, aczkolwiek w nieco innej postaci, zwrócił uwagę na tę kategorię żyjący w IV w. p.n.e. Grek Arystoteles.

polityczny. Dopiero zasygnalizowanie w pracy z 1953 r. przez kanadyjskiego politologa Davida Eastona idących zmian, jakie zaczęły zachodzić w sferze działań politycznych w XX w., spotkało się z większym odzewem ze strony nauki i to nie tylko północnoamerykańskiej, ale i światowej [D. Easton, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953]. Uczony ten, powołując się na ustalenia i wyniki badań nauki północnoamerykańskiej, doszedł do wniosku, że w odniesieniu do współcześnie zachodzących procesów w sferze polityki nie można mówić o ustroju politycznym, ale termin ten należy zastąpić innym, bardziej pojemnym i na dodatek oddającym wiarygodnie sens zachodzących zjawisk. Proponując w tytule publikacji sformułowanie „system polityczny”, zauważył, że XX stulecie obfitowało w różnorodne wydarzenia, na które nie miał wpływu – tak jak niegdyś – jedynie władca i jego najbliższe otoczenie. Stąd też należało – jego zdaniem – wprowadzić do słownika politologicznego nowe pojęcie, które zresztą sam zaproponował i później często upowszechniał. D. Easton dostrzegł, iż każdego dnia ośrodki decyzyjne w poszczególnych strukturach inspirowane są różnego typu informacjami, petycjami, groźbami czy niezadowolaniem społecznym. W strukturach politycznych informacje takie, na zasadzie „wejścia do systemu”, poddane były odpowiedniej analizie. Następnie należało je przetworzyć lub skorygować, poddać konfrontacji z określonymi elementami struktury politycznej (grupami interesu bądź ruchami społecznymi) oraz ukształtować odpowiedni poziom dyskusji ze społeczeństwem. Dopiero wówczas mogły one opuścić daną strukturę polityczną i być wcielane w życie.

W 1953 r. zarówno świat, jak i kontynent europejski nie były przygotowane na to, aby toczyć dyskusje w ramach nauk o polityce o tej kategorii, gdyż pochłonięty był odzyskiwaniem pozycji politycznej po zakończonej drugiej wojnie światowej. Jednakże sukcesywnie nowe treści przenikały z Ameryki Północnej do Europy Zachodniej oraz do tych regionów świata, które zostały strukturalnie powiązane ze Stanami Zjednoczonymi. Już w latach 60. XX w. termin zaproponowany przez D. Eastona trafił do podstawowych wydawnictw encyklopedycznych i słownikowych Europy Zachodniej, aby w kolejnym dziesięcioleciu trafić na grunt środkowo- i wschodnioeuropejski. W ten sposób pojęcie systemu politycznego zostało stosunkowo szybko spopularyzowane, a w nauce rozpoczęła się ożywiona dyskusja metodologiczna, jak należy termin ten rozumieć, interpretować i definiować. Największy udział w tym paradygmacie przyjęły dyscypliny związane z naukami społecznymi, stąd system polityczny stał się kategorią badawczą związaną z tym obszarem wiedzy. Szczególna rola w badaniu systemu przypadła naukom o polityce, dlatego też

politologia może teraz poszczycić się największym dorobkiem odnoszącym się do poznania tej kategorii badawczej. Niemniej inne dyscypliny także rozbudowują warsztat i techniki służące lepszemu zrozumieniu tego pojęcia.

Popularność, którą uzyskał i cieszy się do tej pory w środowisku naukowym system polityczny, spowodowała, że współcześnie odnaleźć można ok. 200 prób pojmowania i definiowania tego pojęcia. Odwołanie się do wszystkich paradygmatów, bądź nawet wskazanie na najważniejsze z nich, wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Niemniej jednak sformułowane w środowisku treści przedmiotowe i podmiotowe zmieścić można by w trzech grupach teorio-poznawczych, do których należą koncepcje: systemowo-funkcjonalna, strukturalno-instytucjonalna oraz instytucjonalno-normatywna².

Koncepcja systemowo-funkcjonalna, której prekursorem był D. Easton, stała się fundamentem badań północnoamerykańskich, skąd przeniosła się na inne szkoły i ośrodki badawcze. Zakładała ona, że o systemie politycznym mówić można wówczas, kiedy w jego skład wchodzi co najmniej trzy elementy strukturalne – wspólnota, reżim i instytucje. Stąd politologia amerykańska zakładała, że system polityczny stanowi określony zespół instytucji i organizacji o charakterze politycznym i prawnym, w których przebiegają działania powszechnie uznawane za funkcjonowanie systemu politycznego [D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965]. Na tych założeniach wzorowali się kolejni następcy i naśladowcy, którzy system postrzegali jako pewną funkcjonalną strukturę. Podejście to uzyskało największe zainteresowanie ze strony środowiska politologicznego.

Socjologiczne podłoże posiada koncepcja strukturalno-instytucjonalna, która system polityczny dostrzega jako jeden z podsystemów, stawiając go na równi z innymi – ekonomicznym, kulturowym, religijnym itp. Zdaniem tego środowiska naukowego mówić można zatem jedynie o systemie społecznym, który jest priorytetowy w stosunku do pozostałych, które są mu podległe. Koncepcja ta zakładała, że struktura społeczna jako pierwsza stała się katalizatorem życia organizacyjnego człowieka i to ona z czasem wytworzyła kolejne systemy, w tym polityczny. Zdaniem tej grupy badaczy do zaistnienia systemu politycznego potrzebne są konkretne elementy – określona struktura, normy polityczne i prawne, stosunki o charakterze politycznym, a dalej świadomość i kultura, także o politycznym charakterze. Koncepcja ta stała się podstawowym aspektem badań głównie w socjologii [A. Heywood, *Klucz*

² W innych podziałach określane są one mianem koncepcji instytucjonalnej, strukturalno-funkcjonalnej i systemowej.

do politologii: najważniejsze ideologie, systemy, postaci, tłum. P. Kornobis i K. Wolański, Warszawa 2008].

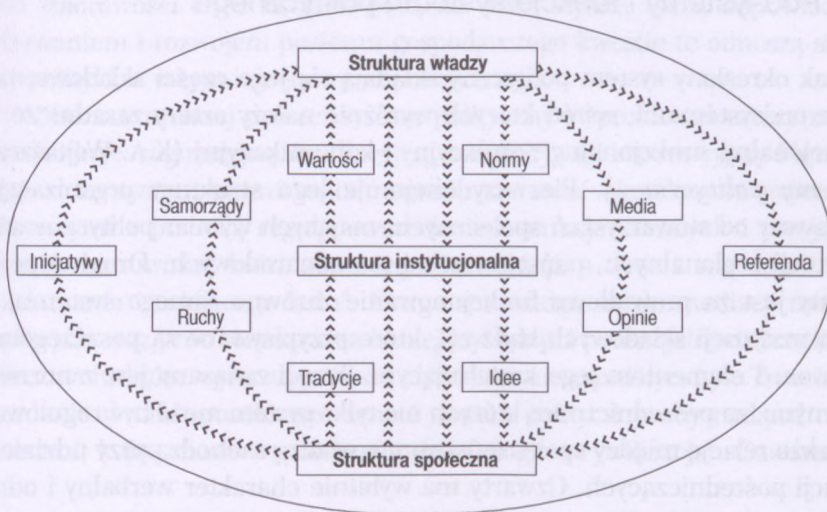
Prawnicze podłoże uzyskała koncepcja instytucjonalno-normatywna, która zakładała, że system polityczny ma charakter zinstytucjonalizowanej struktury normatywnej, czyli podlega licznym regulacjom, które nadać może jedynie władza państwowa. Tym samym, aby mówić o istnieniu systemu politycznego, muszą w nim funkcjonować trzy podstawowe elementy – idee i wartości polityczne, organizacje i instytucje uczestniczące w życiu politycznym kraju oraz organizujące je w sposób uporządkowany, a także normy regulujące wcielanie w życie idei i wartości politycznych oraz nadzorujące funkcjonowanie organizacji i instytucji o charakterze politycznym. Stanowisko takie reprezentował m.in. Adam Łopatka, a za nim podążyli tym tokiem przedstawiciele nauk prawnych, badający system polityczny w tym środowisku [A. Łopatka, *Political sciences in Poland*, Warszawa 1979].

Jedna z najczęściej przywoływanych w literaturze polskiej definicji odnoszących się do systemu politycznego jest powiązana z osobą Konstantego A. Wojtaszczyka, który stwierdził, że: „System polityczny to ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm, regulujących wzajemne stosunki między nimi” [K.A. Wojtaszczyk, *Systemy polityczne*, [w:] B. Szmulik i M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 359–378]. Co prawda definicja ta zawiera w sobie elementy wszystkich trzech wyżej przedstawionych koncepcji metodologicznych, aczkolwiek najsilniej zaprezentowana jest w niej pierwsza i trzecia.

W ujęciu autorskim, odnoszącym się zarówno do warunków europejskich, jak i na potrzeby niniejszego opracowania, system polityczny należy rozumieć jako pewien zespół zasad polityczno-ustrojowych w sposób szczególnie określający relacje zachodzące między strukturą władzy a społeczeństwem obywatelskim przy udziale instytucji pośredniczących [J. Knopek (oprac.), *Współczesne systemy polityczne w wypisach*, Bydgoszcz 2001]. Tak sformułowana definicja opiera się na trzech elementach strukturalnych. Pierwszym jest społeczeństwo, które w warunkach europejskich ma – w większym bądź mniejszym znaczeniu – charakter obywatelski. Instytucje pośredniczące to w szczególności ruchy społeczne, partie polityczne, grupy nacisku i interesu, lobby gospodarcze, przedstawicielstwa branżowe, organizacje i stowarzyszenia społeczno-kulturalne, kościoły i związki wyznaniowe oraz im podobne. Struktura władzy w tak ujmowanym podejściu może mieć charakter lokalny,

regionalny, państwowy i ponadnarodowy. Oznacza to, że tak pojmowany system polityczny jest dużo bardziej pojemną strukturą w porównaniu z tradycyjnymi definicjami, aczkolwiek nadal mieszczący się w kategorii systemowo-funkcjonalnej, co przedstawia poniżej przygotowany schemat.

Schemat 1. System polityczny jako struktura systemowo-funkcjonalna



Źródło: J. Knopek (oprac.), *Współczesne systemy polityczne w wypisach*, Bydgoszcz 2001, s. 5-6.

Z powyżej przedstawionego schematu wynika, iż system polityczny jest strukturą dynamiczną, każdego dnia stykającą się z problemami, inicjatywami bądź konfliktami grupowymi. Stąd następuje nieustanna agregacja z dołu do góry oraz z góry na dół, a także na płaszczyźnie poszczególnych elementów tworzących tę strukturę. Zainteresowane politycznymi rozstrzygnięciami społeczeństwo obywatelskie komunikuje się z władzą najczęściej za pośrednictwem instytucji, które je reprezentują, gdyż konflikty przybierają charakter grupowy. Podobnie władza kontaktuje się ze społeczeństwem za pośrednictwem owych grup pośredniczących, gdyż mogą one działać w celu łagodzenia nastrojów społecznych. W sytuacjach trudnych czy konfliktowych społeczeństwo oddziałuje bezpośrednio na władzę np. za pośrednictwem inicjatywy obywatelskiej bądź fali protestów grupowych. W odwrotnym kierunku władza komunikuje się ze społeczeństwem najczęściej w postaci referendum, ale czynić tak może i za pomocą orędzi o stanie państwa czy regionu, które emitowane są za pośrednictwem publicznych mediów. W każdej z takich

inicjatyw pewne role odgrywają tradycje, idee, wartości i normy, jak również opinia publiczna, media, ruchy społeczne czy samorząd i rady regionalne. W zależności od wagi sprawy są one bardziej bądź mniej wykorzystywane przez każdą ze stron przekazu.

1.2. Podsystemy i funkcje systemu politycznego

Na tak określony system polityczny składają się jego części składowe nazywane podsystemami, wśród których wyróżnić należy cztery zasadnicze: instytucjonalny, funkcjonalny, regulacyjny i komunikacyjny [K.A. Wojtaszczyk, *Systemy polityczne...*]. Pierwszy obejmuje jego struktury organizacyjne, począwszy od stowarzyszeń społecznych, mających wymiar polityczny aż do instytucji regionalnych, państwowych i ponadnarodowych. Drugi odpowiedzialny jest za prawidłowe funkcjonowanie zarówno samego systemu, jak i jego instytucji składowych bądź ról, które przypisywane są poszczególnym ogniwom i elementom jego kształtującym. Trzeci związany jest z normami prawnymi, za pośrednictwem których nie tylko system może być regulowany, ale także relacje między społeczeństwem a władzą zachodzą przy udziale instytucji pośredniczących. Czwarty ma wybitnie charakter werbalny i odnosi się do możliwości, albo wręcz potrzeby komunikowania się między poszczególnymi elementami tworzącymi system polityczny bądź wewnątrz poszczególnych jego elementów³.

Z kategoriami tymi nierozzerwalnie łączą się funkcje, dzięki którym system polityczny może prawidłowo funkcjonować. Idąc za wytycznymi Ralphi Morrisa Goldmana, za funkcję systemu politycznego należy uznać każde działanie społeczno-polityczne, które przyczynia się do zachowania systemu w dłuższej perspektywie czasowej, jak też zmierzające do ugruntowania jego pozycji i dalszego rozwoju [R.M. Goldman, *Contemporary Perspectives on Politics*, New York 1972]. Taki stan rzeczy wymusza generalnie cywilizacja

³ Przykładem tego typu zachowania są relacje między naczelnymi organami w państwie – egzekutywą, legislatywą i judykatywą. Konwersacja taka występuje między partiami politycznymi, między nimi a grupami interesu, lobbieniem, kościołami i związkami wyznaniowymi bądź organizacjami społecznymi. Nieustanna forma komunikowania odnosi się do najniżej sformowanego elementu, czyli społeczeństwa, które, tworząc ruchy społeczne, stowarzyszenia i grupy je reprezentujące, w pewnym stopniu wymusza podjęcie rozmów, rokowań bądź uzyskania pewnego konsensusu.

Zachodu, która od XIX w. zaczęła się opierać na technikach i technologiach, które spowodowały, że człowiek nie może pozostać bierny, gdyż nie nadążając za bieżącymi zmianami, cofa się. Tylko grupy społeczne wykazujące aktywny i czynny charakter mogą przez cały czas odnaleźć się w panującej rzeczywistości. To one kreują życie społeczno-gospodarcze, wychodzą na przeciw grupowym oczekiwaniom oraz powodują, że najbardziej zorientowana na zmiany część zbiorowości chce za nimi podążać. Poza stylem życia, odpowiednim zachowaniem i rozwojem poziomu gospodarczego kwestie te odnoszą się do sfery polityki, a w tym i do systemu politycznego.

W tak rozumianej postaci system polityczny wyprofilował cztery zasadnicze funkcje: regulacyjną, mediacyjną, adaptacyjną i innowacyjną. Pierwsza oznacza, że system potrafi w taki sposób sterować określonymi procesami politycznymi z pomocą reguł powszechnie usankcjonowanych i przyjętych w danej zbiorowości, które zapobiegają rewolucji, a wraz z nią dojść może do załamania istniejącego ładu⁴. Druga sprowadza się do mediacji międzygrupowych oraz prób rozwiązania istniejących bądź potencjalnych konfliktów społecznych, które wykazują często charakter antagonistyczny⁵. Trzecia ma za zadanie w taki sposób usprawniać system polityczny, aby nadążał on za zmianami, które niesie współczesna technologia i cywilizacja⁶. Czwarta po-

⁴ W społecznościach europejskich, które traktować należy jako zbiorowości zorganizowane i cywilizacyjnie rozwinięte, reguły takie mają charakter prawny, pozaprawny i nienormatywny. Pierwsze zawarte są w konstytucjach, ustawach parlamentarnych, rozporządzeniach ministerialnych i zarządzeniach niższego rzędu. Drugie mają związek z działalnością statutową i regulaminową preferowaną przez działalność organizacji i stowarzyszeń społeczno-politycznych. Trzecie odnoszą się do historii i tradycji polityczno-narodowych, z których kreowane są idee i wartości będące później konstytutywną częścią formowanych założeń do narodowej racji stanu.

⁵ W warunkach polskich typowym tego przykładem będzie powoływanie komisji trójstronnej, której zadaniem jest ustalenie płacy minimalnej. Z jednej strony występują związki zawodowe reprezentujące pracobiorców, a z drugiej antagonistycznie do nich nastawieni przedstawiciele pracodawców. Mediacji tej przewodniczy przedstawiciel rządu, który nie tylko dba o porządek spotkania, ale zainteresowany jest zbliżeniem poszczególnych stanowisk, aby organy państwowe mogły podjąć właściwą decyzję.

⁶ Odwołanie do tej funkcji przynosi przykład Konfederacji Szwajcarskiej, której struktura administracyjno-terytorialna pozostawała niezmienną od 1815 r. przez kolejne 163 lata. W tym czasie ludność zamieszkująca region Jury toczyła bezpardonową walkę o uzyskanie autonomii, gdyż w kantonie berneńskim czuła się pokrzywdzona jako mniejszość językowa i wyznaniowa. Długotrwała procedura podziału kantonalnego doprowadziła w końcu do powstania nowego podmiotu w Konfederacji Szwajcarskiej pod nazwą Jura, na co w 1978 r. wyraziło zgodę społeczeństwo kraju oraz wszystkie kantonalne legislatury.

lega na wprowadzaniu do istniejącego systemu bądź jego otoczenia takich reguł i mechanizmów działania, które przyczynić się mogą do prawidłowego jego rozwoju⁷.

1.3. Klasyfikacje systemów politycznych

Systemy polityczne jak każdą tego typu strukturę można klasyfikować, wyróżniając odpowiednie modele⁸. Najczęściej występujące współcześnie w literaturze przedmiotu podziały systemu politycznego odnoszą się do trzech typologii [M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007]. Pierwsza, uwzględniająca zasady organizacji aparatu państwowego, wyróżnia systemy monarchiczne i republikańskie. Druga, kładącą nacisk na faktyczny styl i sposób sprawowania władzy w podmiocie, rozróżnia systemy demokratyczne i niedemokratyczne. Trzecia, odnosząca się do struktury administracyjno-terytorialnej podmiotu, określa systemy unitarne i złożone⁹. Mniej reprezentatywne typologie odnoszą się do uwzględnienia systemu wyborczego¹⁰, dalej systemu par-

⁷ W Królestwie Szwedzkim w 1809 r. na skutek kolejnej przegranej wojny z Rosją oraz wprowadzenia nieco później na tron szwedzki dynastii Bernadotte doszło to utworzenia instytucji ombudsmana, funkcjonującego jako kanclerz sprawiedliwości. Jego podstawową kompetencją było kontrolowanie działań administracji państwowej, którą zatrudniał monarcha. W XIX w. w wyniku osłabienia pozycji monarchy względem parlamentu wzmocnieniu uległa pozycja ombudsmana w tym kraju. Szwecja była jednak jedynym krajem posiadającym ombudsmana przez kolejne 110 lat. Dopiero w 1919 r. urząd ten został wprowadzony w Finlandii, a w latach 50. XX w. w Danii. Od lat 60. XX w. nastąpił gwałtowny rozwój tej instytucji w krajach demokratycznych, stąd instytucja ta została powszechnie wprowadzona do systemów europejskich. W 1988 r. pojawiła się nawet w systemie PRL-u, który posiadał wówczas reżim autorytarny.

⁸ Pierwszej próby sklasyfikowania systemu władzy dokonał już w IV w. p.n.e. Arystoteles, który poddał analizie 138 greckich polis. Wprowadzając do analizy narzędzia w postaci pytań „Kto rządzi?” i „Kto korzysta z rządzenia?” – zaproponował wyróżnienie sześciu form ustrojowych. Do ustrojów dobrych (rozsądnych), stawiających sobie za cel pomyślność powszechną, zaliczył monarchię, arystokrację i politeję. Do ustrojów zdegenerowanych (złych), zapewniających jedynie korzyści rządzącym, zaliczył tyranie, oligarchię i demokrację.

⁹ Klasyfikacje te jako bardziej właściwe i najczęściej stosowane zostaną poddane analizie w dalszej części niniejszego opracowania.

¹⁰ Mówić wówczas możemy o systemie większościowym, proporcjonalnym i mieszanym.



tyjnego¹¹ oraz systemu rządów¹². Inne nie wytrzymały próby czasu i zmian systemowych¹³.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można przynajmniej kilkadziesiąt innych prób klasyfikacji systemów politycznych. Jedną z nich jest typologia podjęta przez Wojciecha Lamentowicza, biorąca jako podstawę wyróżnienia styl rządzenia. W tak przyjętym zestawieniu wskazać można na cztery jego odmiany. Pierwszy to system demokratyczny, którego cechuje zasada dobrowolnego i otwartego uczestnictwa w polityce, równe szanse dla wszystkich bez struktur ekskluzywnych czy tajnych bez przymusu uczestnictwa, gdzie obowiązuje zasada większości, a ośrodki decyzyjne są wybierane przez ogół obywateli. Drugi to system liberalny, gdzie obowiązuje zasada pierwszeństwa wolności indywidualnej przed równością szans, sprawiedliwością i demokracją przy szczególnej ochronie wolności myśli i słowa, zrzeszania się, wolności wyboru i działalności opozycyjnej, w którym to systemie szczególną ochroną darzone są mniejszości polityczne, narodowe, religijne czy językowe. System populistyczny, wyróżniony jako trzeci, charakteryzuje się nadużywaniem zasady większości, gdzie demagogiczna mniejszość manipuluje emocjami społecznymi, odrzucając racjonalną debatę o polityce, odwołuje się do tłumu i mas oraz wyraża gotowość do użycia siły w przypadku niespełnienia programu bądź haseł. Ostatnim charakterystycznym modelem w tej grupie jest system autokratyczny, który charakteryzuje się jednoosobowym lub elitarnym przywództwem, gdzie stosunkowo wąska grupa osób jest wolna od kontroli, a społeczeństwo winno ślepo i posłusznie wykonywać jego rozkazy, a za

¹¹ Wśród wielu różnych typologii stosowanych przez poszczególne szkoły metodologiczne, jak i samodzielnych badaczy, wyróżnić można modele oparte na kryteriach ilościowych: system monopartyjny, dwupartyjny i wielopartyjny; kryteriach jakościowych: system hegemoniczny, zmienny, zideologizowany, pragmatyczny, rozproszony, równoważny i nierównoważny; kryteriach relewantności: system wielkich partii, małych partii, pośredni i przejściowy; kryteriach ilościowo-jakościowych: system dwupartyjny, dwu i pół partyjny, wielopartyjny z dominacją partii i wielopartyjny bez partii dominującej.

¹² Wskazać wówczas należy na system parlamentarny, prezydencki i mieszany. Wszystkie one występują w kilku konfiguracjach w zależności od regionu geograficznego, tradycji oraz funkcjonujących idei i wartości.

¹³ Po drugiej wojnie światowej w związku z podziałem świata na dwa bloki polityczno-militarne zaczęto wyróżniać systemy demokratyczno-konstytucyjne na Zachodzie oraz systemy demokracji ludowej na Wschodzie. Między nimi występowały kraje rozwijające się, które reprezentowały systemy wylaniające się. Od końca lat 80. XX w. typologia ta stała się niereprezentatywna i przestała być używana.

pośrednictwem jednego scentralizowanego ośrodka władzy przywódcy mogą stać ponad prawem i innymi normami, bez umiaru stosując przymus państwowy [W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996].

Inny przykład typologii podał K.A. Wojtaszczyk, który wyróżnił systemy liberalne, postkomunistyczne, wschodnioazjatyckie, islamskie i wojskowe. Dla reprezentatywnej treści niniejszej książki godne rozważań pozostawałyby jedynie trzy, jako właściwe dla Starego Kontynentu. Systemy liberalne to synonimy określające zachodnie *polyarchie*, w których rządy liczą się z wolą większości i poszanowaniem praw dla mniejszości, zagwarantowano w nich tolerancję dla opozycji oraz umożliwiono pełną partycypacyjność w polityce. Systemy postkomunistyczne stały się z kolei synonimem zmian zachodzących na fali Jesieni Narodów, które przetoczyły się przez Europę Środkowo-Wschodnią w latach: 1989–1991. Kraje, które uwolnione zostały spod kurateli Związku Radzieckiego, rozpoczęły proces demokratyzacji na wzór zachodnioeuropejskich sąsiadów, co zaowocowało w konsekwencji ich integracją z Unią Europejską. Systemy wojskowe odnosiły się do tych części kontynentu, w której dominującą rolę polityczną uzyskały elity związane z czynnikami militarystycznym, a wraz z nimi normy prawne zostały ograniczone bądź zawieszono, instytucje chroniące prawa i wolności człowieka nie istniały, funkcjonowała cenzura, a kolegialne instytucje państwowe były reglamentowane przez aparat władzy [K.A. Wojtaszczyk, *Systemy polityczne...*].

Rozdział 2

Otoczenie europejskich systemów politycznych

Jak wskazano w poprzedniej części opracowania, system polityczny jest strukturą realną, zlokalizowaną w konkretnym czasie i określonej przestrzeni, nie jest zatem zawieszony w próżni czy przestrzeni kosmicznej. Nadto musi działać on dynamicznie, nieustannie reagując na impulsy, informacje czy zagrożenia dochodzące z jego wnętrza bądź z zewnątrz. Tylko wówczas jego funkcje mogą być sukcesywnie wypełniane, a podsystemy są gotowe do wypełniania przypisanych im czynności. Na tak zorganizowaną strukturę nieustannie oddziałuje otoczenie, którego zadaniem jest wysuwanie odpowiednich impulsów politycznych celem znalezienia na nie odpowiedzi bądź przygotowania elementów systemu do konkretnych działań. Z otoczeniem systemu politycznego związane są określone płaszczyzny, dalej funkcjonuje otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne, a kwestie te winny być przez strukturę akceptowane, czyli legitymizowane [K. Łastawski, *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum” 2008, nr 19, s. 178–191]. Stąd poniżej zostaną one kolejno opisane i zanalizowane.

2.1. Płaszczyzny otoczenia systemowego

Środowisko politologiczne nie wskazało – jak dotąd – na jednolite płaszczyzny, które stanowiłyby otoczenie systemu politycznego. Zróżnicowania powstałe w drodze ewolucji polityczno-ustrojowej w poszczególnych państwach, nadto regionach i cywilizacjach, nie pozwalają na stworzenie jednolitego katalogu takich płaszczyzn. Zależne są one bowiem od wielu czynników, na które składają się ostatecznie – społeczeństwo, instytucje i władza. W odniesieniu do

kontynentu europejskiego, w związku z jego bardziej harmonijnym i ugruntowanym rozwojem, można pokusić się o wyprofilowanie jednolitego charakteru otoczenia systemowego. Do najistotniejszych płaszczyzn zaliczyć należałoby otoczenia: geograficzne, kulturowe, ideologiczne, religijne, normatywne oraz gospodarcze. Pozostałe miałyby charakter wspomagający, a w gronie tym znalazłyby się otoczenia: historyczne, aksjologiczne, wychowawcze, etniczne, socjalne i ekologiczne.

Otoczenie geograficzne od początków życia organizacyjnego człowieka wywierało istotny wpływ na wszystkie formy jego aktywizacji. Nie inaczej sytuacja ta przedstawia się i w wymiarze politycznym. Nie jest dziełem przypadku, że ugruntowane systemy demokratyczne funkcjonowały na przełomie lat 80. i 90. XX w. w geograficznych przestrzeniach świata¹⁴. Podobnie po drugiej wojnie światowej określona część kontynentu europejskiego, gdzie pojawiła się Armia Czerwona, weszła w orbitę wpływów Związku Radzieckiego¹⁵. W tym czasie niektóre państwa należące do obszaru śródziemnomorskiego stały się częścią militarystyczno-biurokratycznych reżimów autorytarnych¹⁶. Z kolei Półwysep Skandynawski ewoluował w stronę najbardziej socjalnych państw, których społeczności mogły na własnym przykładzie poznać, co oznacza istota państwa dobrobytu społecznego. Geograficznych przestrzeni dotykał zarówno rozpad Jugosławii, jak też Związku Radzieckiego, a nieco później także Czechosłowacji. Z kolei tendencje integracyjne podjęto w przypadku dwóch państw niemieckich i Berlina Zachodniego, które to podmioty utworzyły w 1990 r. najsilniejsze państwo w tej części Europy.

Kulturę postrzegać należy jako całościowy kształt duchowego i materialnego dorobku społeczeństwa, dalej charakterystyczne dla danej zbiorowości wzory postępowania, a także to, co w zachowaniu ludzkim jest wyuczone w odróżnieniu od tego, co jest biologicznie odziedziczone. Historycznie na europejskie otoczenie kulturowe największy wpływ miało chrześcijaństwo, które zaadoptowane zostało w kilku odmianach przez większość systemów na Starym Kontynencie. Treści te uzupełniane były na doświadczeniach politycznych przedsięwziętych w antycznej Grecji i Rzymie, za pośrednictwem których dotarły one

¹⁴ Regiony te odnosiły się do Ameryki Północnej, szeroko pojętej Europy Zachodniej oraz Antypodów. Między tymi regionami występowały jeszcze pojedyncze podmioty – Izrael na Bliskim Wschodzie i Japonia na Dalekim Wschodzie.

¹⁵ Sytuacji takiej uniknęła jedynie Finlandia, przez którą przeszły dywizje radzieckie, ale nie ustanowiono na jej terenie reżimu komunistycznego.

¹⁶ Były to: Hiszpania, Portugalia oraz Grecja, a częściowo także i Turcja.

na cały kontynent. Te elementy powodowały, że w warunkach europejskich pojawiła się tolerancja, zrozumienie dla innych postaw, szacunek do przedstawicieli reprezentujących inne podejście polityczne¹⁷. Kształtowane w ten sposób kolejne pokolenia ugruntowywały wartości liberalne, które stały się fundamentami demokracji, kreując jednocześnie podstawy kultury politycznej¹⁸.

Ideologia, której co prawda naukowe interpretacje pojawiły się dopiero od końca XVIII w., od długich stuleci oddziaływała na polityczne oblicze Europy. Zdaniem brytyjskiego politologa Andrew Heywooda: „ideologie to systemy poglądów zorientowanych na działanie” [A. Heywood, *Political Ideologies. An Introduction*, London 2003], a ideologia polityczna według Rogera Eatwella to: „względnie spójny system przekonań oraz twierdzeń o charakterze opisowym i normatywnym, koncentrującym się wokół problematyki natury ludzkiej procesu historycznego, ładu społeczno-politycznego [R. Watwell i A. Wright (ed.), *Contemporary Political Ideologies*, London 1999]. Niezależnie od zaprezentowanych i ugruntowanych w nauce poglądów i znaczeń, a także okresów historycznych idee formułowane przez przywódców i grupy sprawujące władzę silnie oddziaływały nie tylko na organy państwowe, ale i społeczeństwo. To one w przeszłości doprowadziły m.in. do nocy św. Bartłomieja we Francji¹⁹, dalej zainicjowały całkowity rozkład systemowy przedwojennej Hiszpanii²⁰ oraz spowodowały zniewolenie milionów umysłów w hitlerowskich Niemczech i stalinowskim okresie Związku Radzieckiego. We współczesnych reżimach europejskich ideologia oddziałuje na systemy demokratyczne najczęściej poprzez partie polityczne i związane z nimi organizacje

¹⁷ Gabriel Almond i Sidney Verba dla takiego paradygmatu zaproponowali termin „kultura obywatelska”, w której elementy kultury parafialnej i kultury poddańczej nie zostały całkowicie usunięte, ale włączone w kulturę polityczną. Dzięki temu obywatele zachowują bardziej tradycyjne ich cechy, łącząc zróżnicowania regionalne w ramach systemu demokratycznego [G.A. Almond i S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963].

¹⁸ Kulturę polityczną postrzegać należy jako ogół postaw, wartości i wzorów zachowania odnoszących się do wzajemnych relacji obywateli z władzą [J.J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999].

¹⁹ Noc św. Bartłomieja – potoczne określenie rzezi hugenotów (francuskich ewangelików reformowanych) w Paryżu, do którego doszło w nocy z 23 na 24 VIII 1572 r. Nazwa wywodzi się od jednego z apostołów, św. Bartłomieja, którego święto liturgiczne obchodzone jest 24 sierpnia.

²⁰ Hiszpańska wojna domowa – toczona między rządem Republiki Hiszpańskiej, wyłonionym przez koalicję Frontu Ludowego i wspierającymi go siłami (liberałami, republikanami, komunistami, socjalistami i anarchistami) a pravicową opozycją (nacjonalistami, monarchistami, konserwatystami i faszystami), która toczyła się w Hiszpanii w latach 1936–1939.

i stowarzyszenia, dalej ruchy społeczne uczestniczące w pozaparlamentarnym obiegu politycznym oraz środowiska opiniotwórcze (intelektualne, artystyczne, religijne).

Otoczenie religijne na kontynencie europejskim zdominowało historycznie chrześcijaństwo. Ono wniosło idee i wartości, a dalej określało pewien porządek polityczny, który przez długie stulecia oddziaływał na cały kontynent²¹. Podział w łonie chrześcijaństwa zapoczątkowany w XI w. utrwalił jednocześnie powstanie katolickich i prawosławnych ośrodków władzy politycznej. Dodatkowo wystąpienie Marcina Lutera na początku XVI w. doprowadziło do schizmy w łonie Kościoła zachodniego i powstania obrządków protestanckich²². Wraz z pojawieniem się nad Bosforem Turków do Europy zaczął docierać islam, którego wpływy uzależnione były od tureckich wypraw wojennych i kolejnych zdobyczy terytorialnych. Mimo że w późniejszym okresie Turcja zaczęła tracić na znaczeniu politycznym, a jej europejskie terytoria zostały poważnie uszczuplone, to jednak dzisiejsze społeczności muzułmańskie żyjące w Mołdawii czy na Bałkanach są pozostałością po dawnej świetności tego państwa. W XX w. rozpoczął się okres laicyzacji na Zachodzie i ateizacji na Wschodzie kontynentu. Równocześnie wraz z migracjami nieterytorialnymi ludności przybywającej z cywilizacji islamu do Europy rozpoczął się czas nie tylko budowy meczetów, ale i kształtowania kolejnej grupy interesu, która podkreślała swoje pochodzenie oraz artykułowała postulaty potrzeb politycznych.

Otoczenie normatywne rozumiane jako pewien „zespół norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowionych lub uznawanych przez państwo, których realizacja zabezpieczona jest zagrożeniem użycia przymusu” [W. Sokół i M. Żmigrodzki (red.), t. 1: *Teoria polityki*, [w:] *Encyklopedia polityki*, Kraków 1999] oddziałuje na system polityczny dlatego, że prawo jest podstawowym systemem normatywnym, któremu podporządkowane jest całe społeczeństwo; jest ono wytworem procesów decyzyjnych realizowanych przez władzę np. państwową; oddziaływanie jego na strukturę społeczną zapewnia władzy określone zachowanie jednostek i całych grup społecznych [G. Seidler i in., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001]. Zakładając

²¹ Co prawda na początku VIII w. na Półwysp Iberyjski dotarł islam z Afryki Północnej za pośrednictwem ludów arabsko-berberyjskich, ale jego ekspansja na kontynent została jeszcze w tym samym wieku powstrzymana, a następnie w ramach rekonkwisty doprowadziła w końcu średniowiecza do wypędzenia Maurów z Europy.

²² Te trzy nurty oparte zostały na chrześcijańskim rodowodzie, wspierane później przez powstanie kolejnych grup schizmatyków bądź tworzenie tzw. kościołów narodowych.

relacje między prawem a systemem politycznym, należy uwzględnić tezy mówiące o tym, iż to państwo jest głównym czynnikiem prawotwórczym; poprzez tworzenie prawa państwo realizuje swe funkcje polityczne; działalność normatywna legitymizuje istniejący system władzy państwowej; normy prawne określają status obywateli w państwie [T. Stawecki i P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999]. Korzystając ze swych plenipotencji, system polityczny może zatem oddziaływać w sposób normatywny na powierzone mu i usposobione politycznie grupy społeczne. To też spowodowało, że instytucje państwowe doprowadziły w systemie niemieckim do delegalizacji organizacji neofaszystowskich, kierując swoją skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Opierając się na instrumentach normatywnych, prezydent Aleksandr Łukaszenka na Białorusi sukcesywnie powstrzymywał działalność akcji społeczności polskich i polonijnych w tym kraju. Przykładów tego typu jest więcej.

Można byłoby zaryzykować stwierdzenie mówiące o tym, iż na współczesne europejskie systemy polityczne największy wpływ wywiera jego otoczenie gospodarcze²³. Od kilkudziesięciu lat to głównie ono decyduje o tym, w jakim regionie kontynentu kształtowane są systemy demokracji skonsolidowanych, a w których ich funkcjonowanie jest zagrożone bądź trudne do osiągnięcia. Kontynent europejski, który przez kolejne dziesięciolecia budował silną strukturę gospodarczą, opierającą się na wolnym rynku, liberalizmie ekonomicznym i zróżnicowanej wymianie towarowej, ugruntował tak silną pozycję otoczenia gospodarczego, iż ono *de facto* staje się bezpośrednią przyczyną zmian ekip rządzących, wymiany elit bądź legitymizuje lub nie dany system polityczny. Najpoważniejszy kryzys gospodarczy ostatniego stulecia wpłynął na przełomie lat 20. i 30. XX w. na radykalizację nie tylko poglądów społeczeństwa, ale i systemów europejskich. W opinii świadomości społecznej Europy Środkowej komunizm w tym regionie także upadł w końcu lat 80. XX w. głównie poprzez puste półki, czyli jego niewydolność gospodarczą. Zdaniem analityków na Starym Kontynencie czynnik gospodarczy realizowany jest w czterech zasadniczych modelach. Na zachodzie kontynentu są to:

²³ Co prawda nawet w opracowaniach naukowych nie ma zgodności, czy należy wyodrębnić gospodarkę od ekonomii, czy też stanowią one współcześnie synonimy, to jednak autor niniejszego opracowania stoi na stanowisku rozdzielnosci tych wyrażeń. Przez gospodarkę rozumie się w tradycyjnym obiegu informacji całość działań gospodarczej prowadzonej w danym regionie (gospodarka regionalna), kraju (gospodarka narodowa) lub na całym świecie (gospodarka światowa). Z kolei ekonomia to nauka społeczna analizująca oraz opisująca produkcję, dystrybucję oraz konsumpcję dóbr.

konkurencyjny kapitalizm angloamerykański, państwo dobrobytu społecznie budowane w drodze ewolucji gospodarki rynkowej oraz nordycki kapitalizm gospodarki negocjacyjnej. Na Wschodzie charakterystycznym byłby interes polityczno-oligarchiczny, czego konsekwencją będzie silny wpływ polityki na gospodarkę oraz tej ostatniej na życie państwowe [S. Marciniak (red.), *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, wyd. 2, Warszawa 1999].

Poza opisanymi płaszczyznami na uwagę zasługują aspekty historyczne, które warunkują ewolucję i rozwój konkretnego systemu politycznego. Każdy człowiek, rodzina, ród czy grupa powinni określić swój system wartości, który oddziałuje na jego otoczenie, w tym i na kwestie polityczne. Środowisko rodzinne, koleżeńskie, a zwłaszcza edukacyjne, wpływają na oblicze wychowawcze człowieka, a tym samym od nich zależy, czy dana jednostka respektuje wartości demokratyczne, czy też nie²⁴. Większość europejskich narodów ma wieloetniczne pochodzenie, co w dużej mierze jest odzwierciedleniem podejmowanych migracji ludności i kształtowania się poszczególnych społeczeństw, co miało i ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania europejskich systemów politycznych²⁵. Bezpieczeństwo socjalne powoduje, że obywatel czuje się w danym systemie bezpieczny, ma zapewnione podstawowe elementy jego egzystencji, dzięki czemu może poświęcić się działalności i aktywności politycznej. Wraz z rozwojem gospodarczym Europy, a szczególnie jej uprzemysłowieniem, ważnym elementem oddziaływań stało się otoczenie ekologiczne, które poprzez swe działania nie chce doprowadzić do zniszczenia środowiska naturalnego i przede wszystkim dąży do zachowania go dla kolejnych pokoleń.

2.2. Otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne

Cechą charakterystyczną otoczenia systemu politycznego jest to, że przybiera ono postać wewnętrzną i zewnętrzną. Z kwestii tej wynika założenie, że te dwie

²⁴ Według najbardziej reprezentatywnych teorii związanych z psychologią społeczną swój charakter człowiek kształtuje do 4. roku życia, natomiast swą osobowość do 12. roku życia. Stąd pewne postawy i wartości wykształcone w rodzinie i pierwszych latach życia rzutują na jego dorosłość.

²⁵ Stąd zrozumienie mniejszości narodowych i etnicznych, włączenie ich w nurt społeczeństwa obywatelskiego oraz zapewnienie im praw w imię obowiązujących zasad politycznych stało się pragmatycznym fundamentem demokracji starego kontynentu.

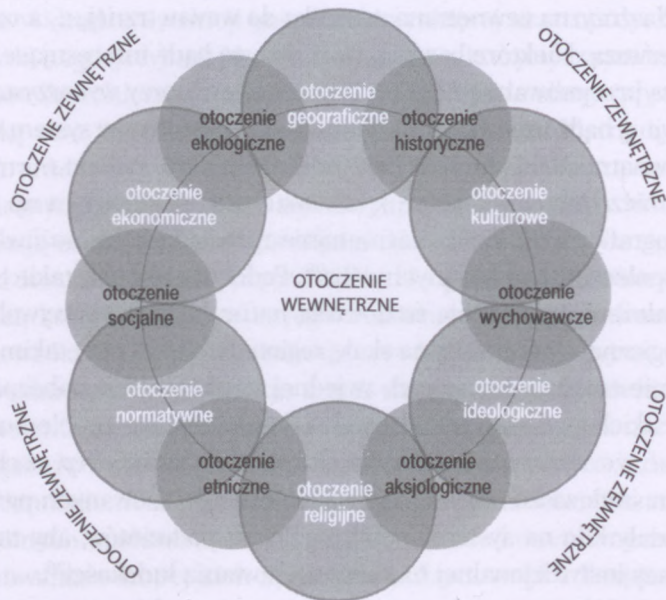
płaszczyzny są silnie ze sobą powiązane, a tym samym dynamicznie oddziałują na siebie. Płaszczyzna zewnętrzna przenika do wewnętrznej, a ta ostatnia napiera na pierwszą. Niektóre bardziej wartościowe bądź interesujące instytucje polityczne są przejmowane przez konkretne systemy przy wykorzystaniu funkcji adaptacyjnej bądź innowacyjnej. Jednocześnie konkretny system wysyła impulsy na zewnątrz co do potrzeby przeprowadzenia np. reform normatywnych bądź ekonomicznych, aby cała struktura systemów, występująca np. w jednym regionie geograficznym, mogła harmonijnie rozwijać się i umożliwiać wytwarzanie dla społeczeństwa kolejnych dóbr²⁶. Podobnie impulsy takie będą wysyłane przy założeniu niszczenia środowiska naturalnego bądź wywołania katastrofy ekologicznej co najmniej na skalę regionalną, gdyż przy takim założeniu wprowadzenie zmian systemowych w jednej strukturze nie zabezpieczy interesów wszystkich podmiotów zależnych od konkretnego problemu²⁷. Należy prognozować, że w przypadku groźby globalnej katastrofy np. o charakterze kosmicznym środowisko najbardziej i najlepiej zorganizowanych państw także będzie oddziaływało na systemy poszczególnych podmiotów, aby mogło dojść do współpracy instytucjonalnej na rzecz zachowania ludzkości²⁸.

Otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne systemu politycznego przedstawiono na poniższym schemacie.

²⁶ Na problemy takie napotyka m.in. Unia Europejska, w środowisku której występują istotne zróżnicowania, np. podatkowe. Różne stawki np. podatku VAT na materiały budowlane powodują, że przedsiębiorcy budovalni starają się zaopatrywać w takich miejscach, gdzie są one niższe, powodując frustrację pracowników i właścicieli zakładów pracy w miejscowym środowisku. Z kolei różne stawki godzinowe dla pracowników w poszczególnych krajach i podregionach UE wywołują migracje siły roboczej i przepływ czynników produkcji. Podjęta w ostatnim czasie zmiana odnosząca się do podstawowych stawek pracowniczych dla kierowców transportu drogowego w Niemczech wywołała protesty polskich przewoźników, którzy nie będą w stanie wypłacać określonych sum swym pracownikom, co w konsekwencji może doprowadzić do stagnacji w tej branży, a nawet załamania się jej. Przykładów tego typu można mnożyć.

²⁷ Uregulowanie stanu wód na takich spławnych europejskich rzekach, jak: Ren, Łaba, Dunaj czy Odra musi być uzależnione od działania kilku systemów państwowych i regionalnych, które są bezpośrednio tą kwestią zainteresowane. Kwestie te można wyregulować np. poprzez powołanie pełnomocników na szczeblu ministerialnym czy rządowym w określonych podmiotach.

²⁸ Gdyby w stronę Ziemi kierowała się z przestrzeni kosmicznej asteroida, która już niegdyś doprowadziła do uśmiercenia dinozaurów, powodując istotne zmiany w zakresie rozwoju fauny i flory, środowiska naukowe zaawansowanych technologicznie państw bądź organizacji międzynarodowych z pewnością próbowałyby doprowadzić do utworzenia ponadnarodowego konsorcjum, którego celem byłoby zabezpieczenie globu przed zniszczeniem.

Schemat 2. Otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne systemu politycznego

Źródło: J. Knopek (oprac.), *Współczesne systemy polityczne w wypisach*, Bydgoszcz 2001, s. 5–6.

Z powyżej przedstawionego zestawienia wynika, że za działalność europejskich systemów politycznych odpowiada kilkanaście płaszczyzn związanych z jego otoczeniem²⁹. Płaszczyzny te zazębiają się wzajemnie, a mianowicie otoczenie ekonomiczne oddziałuje na treści normatywne, ma też ono związek ze zmianą postaw socjalnych czy religijnych³⁰. Otoczenie kulturowe ma silne związki z geograficznym, powiązane są ze sobą otoczenia ideologiczne i aksjologiczne, z kolei bez doświadczeń historycznych i kulturowych nie istniałoby otoczenie wychowawcze i tak dalej. Grażyna Ulicka wśród determinantów kształtujących sferę polityki wyróżnia na pierwszym miejscu ideologię i z tezą tą należy się zgodzić, poszerzając tę sferę i do otoczenia systemu

²⁹ Nie jest to oczywiście zbiór zamknięty, gdyż jak i cały system polityczny jego otoczenie jest strukturą silnie zmieniającą się w czasie i przestrzeni.

³⁰ Niektóre sektory służb gospodarczych i publicznych, jak np. wojsko, policja, straż pożarna, szpitale, pogotowie energetyczne, pogotowie gazowe, wodociągi, transport drogowy szybko psujących się produktów i inne, wprowadzając całodobowy i całotygodniowy system pracy, musiały diametralnie zmienić niedzielne przyzwyczajenia Europejczyków odnoszące się do uczestnictwa w nabożeństwach religijnych, co wywoływało niejednokrotnie protesty ze strony środowisk kościelnych.

politycznego [G. Ulicka, *Determinanty polityki*, [w:] B. Szmulik i M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 303–335]. Bez otoczenia ideologicznego nie udałooby się stworzyć cywilizacji europejskiej, przyswoić naczelných wartości płynących z religii, respektować norm związanych z poszanowaniem mniejszości narodowych i etnicznych, czy po prostu zrozumieć istoty demokracji.

Silna agregacja powstająca między otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym prowadzi dalej do sformułowania kilku tez uzupełniających. A mianowicie otoczenie geograficzne, w którym rozwijają się obecne systemy europejskie, zdominowane zostało przez systemy demokratyczne, szanujące prawa jednostki i obywatela, wyzwoliły wśród Europejczyków ugruntowane wartości liberalne, które zakorzenione zostały w gospodarce i kulturze. Elementy te podpowiadają, że w odróżnieniu np. od Bliskiego Wschodu³¹ nowo powstające państwa i systemy także będą miały charakter demokratyczny. O stanie takim można było mówić na przełomie lat 80. i 90. XX w., kiedy doszło do transformacji systemowej, a w jej wyniku do rozpadu byłej Jugosławii oraz Czechosłowacji. Tendencje takie powinny zostać zachowane także w przypadku hipotetycznej secesji Katalonii i Kraju Basków w Hiszpanii, Szkocji i Walii w Wielkiej Brytanii czy Walonii i Flandrii w Belgii. Powstałe na skutek takich procesów dezintegracyjnych nowe podmioty państwowe z pewnością przyjęłyby postać demokracji skonsolidowanych, gdyż wynikałoby to z ich otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego. Pierwsze odpowiadałoby za ugruntowane przynajmniej w XX w. postawy obywatelskie, dalej etniczne i narodowe w konkretnych systemach państwowych. Drugie wiązałoby się z presją innych systemów europejskich, które nie życzyłyby sobie powstania w ich sąsiedztwie reżimów o charakterze niedemokratycznym, gdyż zburzyć mógłby ten fakt wszystkie inicjatywy integracyjne, do których Stary Kontynent dochodził sukcesywnie po drugiej wojnie światowej.

³¹ Na Bliskim Wschodzie wszystkie kształtowane w XX w. systemy – poza państwem Izrael – przybrały charakter niedemokratyczny. Sytuacja taka miała miejsce niezależnie od faktu, czy przybierały one monarchiczny czy republikański system organów państwowych. Podobnych inicjatyw spodziewać się można i w odniesieniu do nowych jednostek państwowych, które hipotetycznie powstaną na tym obszarze w XXI w. Tym faktem można m.in. ocenić postawę systemów europejskich względem wojny domowej w Syrii, która stała się następstwem Arabskiej Wiosny 2011 r. w regionie arabskim (tj. na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej). Niezależnie która strona wyszłaby zwycięsko z tego konfliktu, i tak potencjalnie nie doprowadzi to do powstania systemu demokratycznego, gdyż zbyt silna będzie presja otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego występującego w tym regionie świata.

2.3. Legitymizacja systemów i ich otoczenia

Legitymizacja jako termin wywodzący się z języka łacińskiego już w starożytnym Rzymie budziła duże zainteresowanie wśród osób zainteresowanych działaniami politycznymi. W bezpośrednim tłumaczeniu oznaczał on „uznanie czegoś za zgodne z prawem”, stąd o legitymizację istniejącej władzy Rzym niejednokrotnie zabiegał, interweniując politycznie bądź zbrojnie. Podobnie w przypadku braku uznania jednorodnej władzy dochodziło w imperium do wojen domowych. Później termin ten rozpowszechnił się na obszarze całego kontynentu, budząc zainteresowanie naukowe do czasów współczesnych. Nic więc dziwnego, że problematyką tą interesował się już żyjący na przełomie XIX i XX w. Max Weber³², który wyróżnił trzy typy sprawowanej władzy – tradycyjny, charyzmatyczny i legalny³³. Formuła ta miałaby zastosowanie i dla XX-wiecznej Europy z tym jednakże założeniem, iż należałoby ją poszerzyć do działań odpowiadających za funkcjonowanie całego systemu politycznego. Jak już bowiem zauważono, struktura władzy byłaby jednym z trzech elementów składających się na pojmowanie tego zagadnienia. Przynajmniej od zakończenia pierwszej wojny światowej nawet legalnie funkcjonująca władza w danym podmiocie dbała nie tylko o uprawomocnienie swojej woli, ale odwoływała się do uznawalności istniejącego systemu. Taka formuła obowiązywała zarówno w międzywojennych systemach demokracji ugruntowanych i niedojrzałych, jak również w kształtowanych wówczas reżimach autorytarnych czy totalitarnych. Miała ona związek zarówno w odniesieniu do rządzących, jak też do instytucji pośredniczących oraz rządzonych. Struktury te bowiem w zasadniczy sposób uczestniczyły w kreowaniu istniejących mechanizmów odnoszących się do źródeł ich legitymizacji.

Analizując europejskie systemy polityczne, dostrzec można, iż ich legitymizująca postać opierała się na trzech zasadniczych typach – aprobowanym, niezaangażowanym i narzuconym. Aprobowany typ legitymizacji systemu

³² Max Weber (1864–1920) – niemiecki socjolog, historyk, ekonomista, prawnik, religioznawca i teoretyk polityki. Uznana postać w naukach społecznych, do którego teorii często mimo upływających dekad dalej odwołują się współcześni badacze, m.in. politolodzy.

³³ Tradycyjna legitymizacja władzy odnosi się do zwyczajowych form rządzenia wytworzonych przez konkretny podmiot. Typ charyzmatyczny ma związek z rolą jednostki bądź grupy sprawującej władzę. Legalna legitymizacja powiązana była z państwami nowego typu, czyli takimi, w których na straży porządku stała konstytucja.

politycznego odnosił się w szczególności do demokracji ugruntowanych, w których – w drodze ewolucji ustrojowej – sukcesywnie nadawano jednostkom określone prawa polityczne. Społeczeństwo pełni wówczas ważną rolę w systemie z tego względu, że z jednej strony jest ono kreatorem różnych działań politycznych, a z drugiej kontroluje władze naczelne. Dzięki temu struktura społeczna daje swoistą legitymację rządzącym do wypełniania określonych funkcji dla dobra ogółu. Jednocześnie władza może ufać społeczeństwu, które, aprobując jej działania, zapewnia jej stabilność i obdarza siłą rządzenia. Legitymizacja niezaangażowana odnosi się do takich modeli, w których relacje: władza – instytucje – społeczeństwo zostały rozwarstwione. Najczęściej legitymizują dany system dwie pierwsze struktury, gdyż część instytucji i społeczeństwa popiera władzę i istniejące między nimi relacje. Instytucje bowiem czerpią określone profity z takiej kompozycji, dlatego nie mają innej opcji, jak wspierać mechanizmy, które zabezpieczają jej interesy. Strukturom tym najczęściej nie zależy, aby tak wyprofilowany system był powszechnie legitymizowany, stąd w drodze rozwarstwienia interesów grupowych propagują one bierną postawę tych części strukturalnych, na których nie mogą polegać. Prawa obywatelskie są wówczas zawłaszczane, ale tylko do takiego momentu, który nie przerodziłby się w działalność wywrotową bądź rewolucyjną, na skutek których mogłoby dojść do istotnych zmian systemowych. Formy przywoływanej legitymizacji propagowane były najczęściej przez europejskie reżimy autorytarne. Legitymizacja systemu politycznego o charakterze narzuconym właściwa byłaby dla europejskich totalitaryzmów. Władza polityczna, formowana w drodze rywalizacji międzypartyjnej bądź poprzez bezkrwawą czy bardzo krwawą rewolucję, prowadziła w konsekwencji do narzucenia swej woli społeczeństwu. Jednocześnie prowadzi to do wymuszenia legitymizacji zainicjowanego ładu politycznego, a jednostki, które nie chcą stanąć na usługach takiego systemu, są sukcesywnie eliminowane z życia społecznego. W duchu ujednoczenia władzy państwowej, instytucji pośredniczących i jednomyślnego społeczeństwa dany system polityczny jest powszechnie legitymizowany, gdyż nie ma w nim na tyle aktywnych grup, które mogłyby go kwestionować.

Legitymizacja systemów politycznych dotyka zatem ich otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, bowiem poszczególne jego struktury angażują się w aprobatę założeń zarówno w jego płaszczyznach oddolnych, jak i wychodzą w stronę środowiska międzynarodowego. Struktury te uzasadniają potrzebę sankcjonowania istniejącego ładu, starają się przekonać otoczenie zewnętrzne, iż uformowany system polityczny jest niepodważalny, mający

swe silne ugruntowanie w społeczeństwie. Jego powszechne sankcjonowanie ma prowadzić do założenia sugerującego, że w przypadku braku uzyskania jego nawet szczątkowej legitymizacji z zewnątrz może dojść do załamania, a tym samym pełnego rozkładu, który z kolei prowadzić może do postępującej anarchii i realnego zagrożenia dla środowiska zewnętrznego [T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014].

Rozdział 3

Europejskie systemy organów państwowych

Poprzez organ państwa należy rozumieć osobę bądź grupę osób podejmujących decyzje w jego imieniu. Działania takich podmiotów mają zatem najczęściej charakter systemowy, gdyż zgodnie z prawidłami reżimów demokratycznych organy decyzyjne – poza monarchiami nieograniczonymi i dziedzicznymi – powoływane są bezpośrednio lub pośrednio przez ogół obywateli. Instytucjami pomocniczymi względem organów są urzędy rozumiane jako zasoby ludzkie wykonujące czynności uzupełniające. To one najczęściej decydują o jakości prac administracyjnych. W warunkach europejskich wyróżnić można organy jednoosobowe (głowa państwa, szef rządu, minister, prokurator generalny) oraz kolegialne (parlament, rząd, sąd najwyższy). Poza organami ogólnopaństwowymi formowane są ich odpowiedniki terenowe o oddziaływaniu regionalnym bądź lokalnym (gubernator, prokurator regionalny, kurator oświaty). Ich status zależny jest od struktury administracyjno-terytorialnej systemu, dalej stopnia centralizacji bądź decentralizacji oraz przyjętych norm i zasad współpracy między centrum decyzyjnym a jego peryferiami. Przedmiotem poniższej analizy staną się organy centralne państwa, mające największe znaczenie dla strukturalno-funkcjonalnej podmiotowości systemu politycznego. We współczesnej Europie zalicza się do nich organy prawodawcze, wykonawcze i sądownicze³⁴.

³⁴ Zasada podziału władz naczelnych znalazła odzwierciedlenie w traktacie *O duchu praw*, którego autorem był Monteskiusz. Zasada już we wstępnych założeniach uznawała sprawowanie władzy poprzez kilka organów państwowych, aby mogły się one wzajemnie ograniczać, kontrolować i oddziaływać na siebie. Dzięki takim mechanizmom społeczeństwo jako główny odbiorca decyzji politycznych wspólnie z instytucjami pośredniczącymi mogłoby korzystać z tych dobrodziejstw.

3.1. Władza ustawodawcza

Z demokratyczną wizją państwa zwykło utożsamiać się władzę ustawodawczą, czyli legislatywę. Instytucje mające charakter kolegialny są najbardziej wiarygodną formułą sprawowanej władzy, gdyż wyróżnia je przedstawicielski charakter tworzony za pośrednictwem suwerena, którym jest naród. Istotą tego założenia jest też wybór w drodze rywalizacyjnych wyborów, poprzez które następuje większa legitymizacja systemu. W związku z tym, iż różne formy przedstawicielstw rodowych, stanowych, korporacyjnych czy społecznych były w warunkach europejskich produktem ewolucyjnym, tak też ich współczesne nazewnictwo będzie miało isticie historyczne oraz często lokalne bądź regionalne znaczenie³⁵. Co prawda na przestrzeni lat zmieniały się role i pozycje europejskich parlamentów, a także różny był ich wpływ na pełnione role w systemie politycznym, jednakże idąc za wytycznymi Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta, na jakość współczesnej władzy ustawodawczej wpływ będą miały trzy elementy: funkcje parlamentu, ich wewnętrzna struktura oraz relacje łączące je z egzekutywą [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006].

Funkcje, które wypełnia władza ustawodawcza, rozpatrywane są najczęściej na płaszczyźnie normatywnej oraz *stricte* politycznej. W przypadku pierwszej płaszczyzny dominującą rolę zajęły funkcje: prawodawcza, kontrolna i kreacyjna. Odnosząc się do drugiej grupy, należałoby wskazać głównie na funkcje³⁶: rekrutacyjną, decyzyjną i socjalizacyjną³⁷. W historycznym ujęciu

³⁵ Dla przykładu w warunkach skandynawskich parlamenty obecne noszą zbliżone nazwy. Dla grupy państw nordyckich będą to: Folketing, Riksdag i Storting. Dla pozostałych: Althing i Eduskunta. Ostatnia forma charakterystyczna dla Finlandii wraz z sąsiednią estońską Riigikogu różni się w sposób zasadniczy nazewnictwem ze względu na pochodzenie ludności i samego języka. Jeżeli pochodzenie mieszkańców Danii, Szwecji i Norwegii nawiązuje do ich cech germańskich, o tyle ludność fińska i estońska wywodzą się od społeczności ugrofińskich. Mieszane (germańskie i anglosaskie) pochodzenie mają Islandczycy, co miało związek z prawami odkrywczymi na Atlantyku i związanymi z tym faktem migracjami ludności.

³⁶ Wyłączono z grupy tej funkcję legitymizacyjną, uznając, że odpowiada ona za funkcjonowanie całego systemu politycznego, a więc i legislatywy, jak wykazano to w pierwszych częściach niniejszego opracowania.

³⁷ Typologii odnoszących się do wskazania na funkcje, które pełnią parlamenty, jest dużo więcej. Na niniejszy podział uwagę zwracali m.in.: Philip Norton, David Olson i Robert Packhenham.

jako ważniejsze traktowane były funkcje związane z płaszczyzną normatywną, natomiast bardziej współczesne przykłady pokazują, że są one co najmniej równoważne³⁸.

Funkcja prawodawcza parlamentu oddziałuje na system polityczny pod postacią wersji ustrojodawczej³⁹, ustawodawczej i uchwalodawczej⁴⁰. Spośród nich najczęściej wykorzystywana jest ta druga, będąca niejako historycznym filarem legislatywy, do której należy stanowienie prawa w formie ustaw. Postępowanie ustawodawcze składa się zwykle z kilku etapów, na które składają się: inicjatywa ustawodawcza ze strony uprawnionego organu bądź inicjatywy ludowej⁴¹; przyjęcie projektu przez jedną z izb⁴²; przeniesienie aktu do izby drugiej (nie zawsze wyższej) wraz z głosowaniem⁴³; podpisanie, promulgacja lub sankcjonowanie projektu przez głowę państwa⁴⁴; publikacja aktu w ofi-

³⁸ W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do gradacji poszczególnych funkcji. Przedstawiciele środowiska politologicznego, mający bardziej prawnicze usposobienie, wskazują głównie na źródła normatywne. Z kolei badacze nauk społecznych, wykazując ugruntowanie norm prawnych w demokracjach skonsolidowanych, piszą o wzroście funkcji *stricto* politycznych.

³⁹ Funkcja ustrojodawcza, w którą wyposażone są jedynie niektóre parlamenty europejskie (Wielka Brytania), umożliwia władzy ustawodawczej częściową lub całkowitą zmianę ustawy konstytucyjnej oraz ustaw okołokonstytucyjnych.

⁴⁰ Funkcja uchwalodawcza z kolei przyczynia się do oddziaływania i mobilizowania innych instytucji systemowych, celem ich usprawnienia oraz wymuszenia podjęcia odpowiednich działań.

⁴¹ W warunkach europejskich uprawnieni do inicjatywy ustawodawczej mogą być obywatele w określonej proporcji; członkowie parlamentu – każdy z osobna, określona ich liczba lub izba wyższa; przedstawiciele władzy wykonawczej – rząd lub prezydent; podmioty federacji w przypadku występowania systemu złożonego.

⁴² Przy założeniu oczywiście, że parlament przybiera postać bikameralną. Wówczas inicjatywa zgłaszana jest najczęściej do izby niższej, aczkolwiek są od reguły tej wyjątki (Włochy). Przed przyjęciem ustawy odbywają się czytania projektu ustawy, dalej praca w komisjach i finalnie kończy tę część procedury głosowanie.

⁴³ W tych systemach parlamentarnych, w których wystąpiło scedowanie większych uprawnień na izbę niższą, izby wyższe mogą zwrócić się jedynie do nich z prośbą o wprowadzenie poprawek, co nie musi być zastosowane (Niemcy). W przypadku równouprawnienia obu izb odrzucenie projektu przez którąkolwiek z izb powoduje jej wycofanie z procedury legislacyjnej (Szwajcaria).

⁴⁴ Podpisanie oznacza w tym przypadku potwierdzenie roli parlamentu w procesie ustawodawczym. Promulgacja odnosi się do stwierdzenia jej stanu z obowiązującą konstytucją. Sankcjonowanie oznacza przychylenie się głowy państwa do prośby czynionej ze strony parlamentu. We współczesnych europejskich systemach monarchicznych utrzymała się zasada zwyczajowa

cyjnym dzienniku. Dopiero wówczas akt staje się dokumentem i obowiązującym prawem. Funkcja kontrolna sprowadza się do nadzorowania innych organów i instytucji politycznych, działających w konkretnym systemie. Najpełniej funkcja ta znalazła zastosowanie względem kontroli egzekutywy oraz podlegającej jej administracji rządowej, która realizuje bezpośrednio wytyczne legislatywy⁴⁵. Wykonywanie funkcji kontrolnej w systemie politycznym uzależnione będzie od istniejącego systemu rządów. Większe możliwości oddziaływania w warunkach europejskich posiada legislatywa w ich parlamentarnej formie (w postaci gabinetowej, komitetowej i kanclerskiej). Mniejsze natomiast występują w systemach rządów prezydencko-parlamentarnych (semi-prezydencjalizmie i quasi-prezydencjalizmie). Zadaniem funkcji kreacyjnej jest kształtowanie innych organów i instytucji politycznych przez parlament. Legislatywa może uczestniczyć zatem w procedurze wybierania głowy państwa (Niemcy, Słowacja do 1998 r.), powoływaniu członków sądu konstytucyjnego (trybunałów – konstytucyjnego i stanu) czy formułowaniu takich instytucji politycznych, jak ombudsman (Dania, Szwecja).

Spośród funkcji parlamentarnych wyodrębnianych na płaszczyźnie politycznej odpowiadałyby one za następujące przedsięwzięcia: rekrutacyjna – obejmuje wyłanianie elit politycznych, czyli potencjalnych liderów i przywódców; decyzyjna – umożliwia w niektórych przypadkach formułowanie założeń do procesu decyzyjnego; socjalizacyjna – rozumiana jest jako proces upowszechniania wzorców i zachowań politycznych.

W ścisłej zależności od treści teoretycznych pojmowanych przez funkcje, jakie pełnią parlamenty w systemie politycznym, znajdują się kwestie przedmiotowe związane ze strukturą parlamentów oraz ich wewnętrzną organizacją i praktycznym funkcjonowaniem. Uwzględniając kryterium wewnętrznej struktury europejskich parlamentów, wskazać można na ich charakter

mówiąca o tym, że król nie może działać na szkodę legislatywy i zobowiązany jest do jej potwierdzenia, a tym samym wprowadzenia w życie. W europejskich systemach republikańskich prezydent wyposażony został w prawo *veto* zawieszającego, które może zostać, w przypadku osiągnięcia kwalifikowanej większości głosów, odrzucone przez parlament.

⁴⁵ Do najczęściej stosowanych form kontroli bądź oddziaływania legislatywy względem egzekutywy należą: uczestnictwo w kształtowaniu rządu; egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej; działalność komisji parlamentarnych odpowiadających najczęściej resortom ministerialnym; interpelacje i zapytania poselskie; udzielanie rządowi absolutorium; powoływanie instytucji finansowych kontrolujących działania urzędników; wysyłanie rezolucji pod adresem rządu; ratyfikacja umów międzynarodowych; przyjmowanie sprawozdań z działalności organów państwowych oraz podejmowanie nad nimi dyskusji.

unikameralny (jednoizbowy)⁴⁶, bikameralny (dwuizbowy)⁴⁷ i multikameralny (wieloizbowy)⁴⁸. O ile dwa pierwsze warianty miały i mają zastosowanie w parlamentarystyce, o tyle trzeci posiadał znaczenie historyczne. Przez cały czas trwają także dysputy naukowe i polityczne co do potrzeby utrzymywania w systemach demokratycznych bikameralizmu, który ma swoich zwolenników⁴⁹, jak i przeciwników⁵⁰. Z pewnością funkcjonowanie unikameralizmu jest w swych założeniach prostsze i bardziej przejrzyste dla ogółu społeczeństwa, bowiem parlamentarystyka nie dubluje się, nie działają też podobne względem siebie komisje parlamentarne oraz unika się przechodzenia jednej osoby – po kolejnych wyborach – z izby niższej do wyższej i na odwrót. Bikameralizm jest trudniejszy w odbiorze i interpretacji, dlatego należy poświęcić mu więcej uwagi. Przede wszystkim na płaszczyźnie funkcjonalnej przybiera on postać symetryczną⁵¹ bądź asymetryczną⁵². Bikameralizm charakteryzować się także będzie specjalnym trybem wyboru izby wyższej, dzięki czemu funkcjonować może kilka jego modeli: refleksyjno-poglądowy⁵³, interesów

⁴⁶ W chwili obecnej jednoizbowe parlamenty posiadają jednostki państwowe: Albania, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Islandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Macedonia, Malta, Mołdawia, Norwegia, Portugalia, Serbia, Słowacja, Szwecja, Ukraina i Węgry oraz minipaństwa europejskie.

⁴⁷ Dwuizbowe legislatury występują w podmiotach: Austria, Belgia, Białoruś, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Polska, Rosja, Rumunia, Słowenia, Szwajcaria, Wielka Brytania i Włochy.

⁴⁸ Trójizbowa instytucja parlamentu powołana została w historycznej Francji i funkcjonowała w latach 1799–1813. Mimo multikameralnego wymiaru parlamentarystyki francuskiej doby Napoleona nie potrafiła ona skutecznie wpływać na osobę Bonapartego, który, wykorzystując zależności między izbami, a także konflikty występujące w kolejnych izbach, mógł swobodnie realizować kolejne kampanie wojenne.

⁴⁹ Zwolennicy bikameralizmu wskazują na bardziej zrównoważoną reprezentację, zapewnienie równowagi między legislaturą a egzekutywą, bardziej wnikliwe i dokładne ustawodawstwo, sprzyjanie kompromisom społecznym, stabilizację i wyciszenie konfliktów.

⁵⁰ Zwolennicy unikameralizmu wskazują z kolei na oszczędności finansowe, zmniejszenie prerogatyw dla izby wyższej, często nie do końca demokratyczny charakter wyboru izby wyższej, mniejszą skuteczność w działaniach.

⁵¹ Bikameralizm symetryczny zakłada równowagę obu izb, co oznacza, że posiadają one równy status i kompetencje (Szwajcaria).

⁵² Bikameralizm asymetryczny uwypukla przewagę jednej z izb nad drugą, co powoduje, że pierwsza ma decydujące zdanie polityczne (Francja).

⁵³ Tradycjonalistyczny typ izby, utrzymujący się siłą tradycji, wyróżniający się mniejszym zaangażowaniem w życie parlamentarne, stojący bardziej na straży prawa aniżeli odgrywający realną siłę polityczną (Wielka Brytania).

podmiotowych⁵⁴, rozdzielności pozainstytucjonalnej⁵⁵ oraz reprezentacyjno-korporacyjny⁵⁶ [E. Zwierzchowski (red.), *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996]. Z kwestią tą związany jest także tryb wyboru przedstawicieli do izb wyższych, którzy reprezentantami narodu mogą zostać w drodze wyborów powszechnych (Hiszpania, Polska), na skutek wyboru pośredniego, dokonanego np. przez rady regionalne (Francja), przy zastosowaniu kryteriów mieszanych (Włochy) oraz na podstawie posiadanego tytułu arystokratycznego (Wielka Brytania).

Parlamente europejskie są zorganizowane w oparciu o parafowane konstytucje, funkcjonujące ustawodawstwo oraz regulaminy i statuty. To one decydują o tym, iż poza brytyjską Izbą Lordów są objęte kadencyjnością. Zdecydowana większość europejskich parlamentarzystów wybierana jest na kadencje 4- lub 5-letnie⁵⁷. Niekiedy stosuje się praktykę ustrojową, polegającą na wydłużeniu kadencji izby wyższej względem izby niższej (Francja), ale w warunkach europejskich jest to *casus* coraz rzadziej stosowany. Ponadto stosuje się też zasadę rotacyjnej wymiany senatorów w izbie wyższej (Francja), co służyć ma zachowaniu ciągłości władzy parlamentarnej. Parlamentarzyści wybrani do pełnienia swych funkcji pracują w sposób permanentny⁵⁸ bądź sesyjny⁵⁹, a kwestie te regulowane są zwyczajami bądź odpowiednimi normami. W europejskich systemach parlamentarnych przyjęto także zasady mówiące o tym, czy i w jakim trybie można dokonać skrócenia kadencji

⁵⁴ W przypadku występowania systemów złożonych typ realizujący interesy podmiotów federacji, aby z jednej strony utrzymać równowagę w strukturze związku, a z drugiej nie dopuścić do nadmiernego obciążania finansowego bardziej rozwiniętych części składowych (Austria).

⁵⁵ Formalnie występuje w parlamentarystwie jedna izba, w której jednakże na pierwszym spotkaniu po wyborach posłowie dokonują podziału na dwie podizby mające równoprawne kompetencje. Sytuacja taka występowała w norweskim Stortingu do 2009 r., kiedy na pierwszym posiedzeniu posłowie dzielili się na dwie grupy pracujące nad projektami ustaw osobno. Były to: Lagting (1/4 posłów) oraz Odelsting (3/4 posłów). Podział izby na dwie części został zniesiony 20 II 2007 r.

⁵⁶ Przedstawiciele izby nie są wybierani przez obywateli, ale jedynie przez reprezentujące je korporacje (Irlandia).

⁵⁷ Wybór na dłuższą kadencję jest rzadko stosowany i dotyczy izb wyższych. Nawet we Francji 9-letnia kadencja senatu została zmniejszona w ostatnim czasie o 3 lata.

⁵⁸ Obrady permanentne oznaczają, że parlament pracuje w sposób ciągły i nie jest ograniczony żadnymi normami czasowymi (Niemcy).

⁵⁹ Obrady sesyjne oznaczają z kolei, że czas pracy parlamentarzystów dzieli się na okres ich szczególnej aktywności w legislatywie oraz na czas, kiedy parlament nie pracuje (Wielka Brytania).

legislatywy. Obowiązuje w tym zakresie kilka rozwiązań polityczno-ustrojowych: parlament kategoriycznie nie może zostać rozwiązany przed upływem kadencji (Szwajcaria); rozwiązanie parlamentu może nastąpić na wniosek samej legislatywy (Wielka Brytania); o skróceniu kadencji parlamentu decyduje głowa państwa (Francja); rząd podejmuje decyzję o rozwiązaniu legislatywy (Szwecja). W takim przypadku rozwiązaniu podlega jedynie izba niższa pochodząca z wyborów bezpośrednich (Francja) bądź też obie izby parlamentarne (Polska).

Legislatywy jako organy kolegialne posiadają swoje struktury wewnętrzne, które z jednej strony dbają o sprawne ich zarządzanie (organy kierownicze), a z drugiej prowadzą do ugruntowania pozycji środowiskowej (organy integracyjne) oraz wykonywania obowiązków i dbania o interes państwowy (organy pracodawcze). Pierwsze powiązane są z jednostkami, które dbają o sprawny przebieg posiedzeń (spiker, prezydium). Drugie dbają o interesy parlamentarno-frakcyjne, jednakże przepisy wewnętrzne stanowią, iż aby kluby mogły powstać, muszą one zebrać odpowiednią liczbę członków (najczęściej kilkanaście osób). Trzecie związane są z tworzeniem komisji parlamentarnych, na których spoczywa obowiązek kontrolowania resortów ministerialnych oraz przygotowywania pakietów legislacyjnych. Tworzenie komisji parlamentarnych odbywa się na trzech zasadach: w zależności od rodzaju spraw, którymi się zajmują⁶⁰; ze względu na tryb ich powoływania⁶¹; z uwzględnieniem charakteru, jaki posiadają⁶² [M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007].

Pozycję parlamentów w systemie politycznym wyznaczają przede wszystkim relacje, jakie zachodzą między legislatywą a egzekutywą. Na gruncie europejskim w ujęciu teoretycznym największe zastosowanie miałyby typologia, której pomysłodawcą jest Michael Mezey, który wyróżnił parlamenty silne, umiarkowane oraz słabe. Pierwsze z nich zdolne są do wprowadzenia zmian w proponowanych projektach, a nawet do ich odrzucenia, gdy widzą taką potrzebę (Szwecja). Drugie korzystają z możliwości wprowadzenia zmian (Niemcy, Włochy). Trzecie poddane są niemal całkowitej woli egzekutywy (Francja, Wielka Brytania). Na taki stan rzeczy wpływ mają czynniki związane z formami kształtowania rządu, a szczególnie rolą, którą parlamenty wypełniają. Jeżeli

⁶⁰ Mamy wówczas do czynienia z komisjami zastępującymi parlament oraz komisjami posiadającymi charakter wewnętrznych organów pomocniczych.

⁶¹ Wyróżnić wówczas należy komisje stałe (zwyczajowe) oraz nadzwyczajne (np. śledcze).

⁶² Charakterystyczne wówczas są komisje resortowe oraz poza- lub ponadresortowe.

mamy do czynienia z dominacją jednopartyjnej większości, to wówczas rola parlamentu na ogół maleje (Wielka Brytania). W przypadku formowania wielkiej koalicji złożonej ze znaczących partii politycznych rola parlamentu wzrasta (Szwajcaria). Podobnie rzecz kształtuje się w przypadku koalicji koegzystencjalnej, gdzie mniejsze partie potrzebne są jednej większej do uzyskania większości parlamentarnej (Dania, Norwegia). Dominacja koalicji synkretycznej, mająca na celu izolację jednej liczącej się grupy parlamentarnej, powoduje wzmocnienie roli legislatywy, gdyż w obawie przed zerwaniem koalicji rząd gotowy jest pójść na daleko idące ustępstwa (Słowacja). Jeżeli mamy do czynienia z systemem rządów semi-prezydenckich bądź quasi-prezydenckich, najczęściej efektem takiego stanu rzeczy jest tworzenie jednopartyjnej bądź blokowej większości popierającej główny ośrodek decyzyjny (Francja, Rosja, Ukraina), który jednocześnie głęboko polaryzuje potencjalne wpływy polityczne parlamentu. Wyróżnienie takich wariantów w relacjach między legislatywą a egzekutywą ma istotne znaczenie także w kontekście pozycji polityczno-ustrojowej głowy państwa i rządu [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001], co stanie się przedmiotem poniższej analizy.

3.2. Władza wykonawcza

Władza wykonawcza, określana zamiennie egzekutywą, od wieków uosabiała siłę państwa, gdyż to ona bezpośrednio kreowała politykę wewnętrzną i zagraniczną. W percepcji społecznej taka postać egzekutywy dalej jest jej przypisywana. Zarówno historyczna, jak i współczesna egzekutywa europejska przybierały postać monokratyczną oraz dualistyczną. W przeszłości dominował model pierwszy, natomiast współcześnie przeważa druga forma. Model monokratyczny oznacza, że egzekutywa jest jednolita, a więc odpowiedzialny za nią jest jeden organ państwa⁶³. Model dualistyczny dzieli egzekutywę na dwa źródła władzy wykonawczej, do której należy głowa państwa oraz rząd.

⁶³ Współcześnie reprezentowany jest on na Cyprze, gdzie uwypuklona została rola prezydenta, a jego pomocnikami są sekretarze będący odpowiednikami europejskich ministrów. W Szwajcarii natomiast za władzę wykonawczą odpowiada rząd, który bezpośrednio zależny jest od parlamentu, nadto w systemie tym nie występuje zarówno instytucja tradycyjnej głowy państwa, jak i premiera, stojącego na czele rządu. Podobna sytuacja występuje w San Marino, gdzie nie ma głowy państwa, ale za politykę tego minipaństwa odpowiada rząd na czele z dwoma regentami.

Dualizm ten powoduje, że między dwoma organami władzy wykonawczej zachodzą mogą stosunkowo różne relacje polityczne, które formułowane są za pośrednictwem odpowiedniego systemu rządów⁶⁴. Jak już zaznaczono, model dualistyczny jest współcześnie dominującym w Europie i to on decyduje, że analizie należy poddać niezależnie instytucję głowy państwa oraz rząd.

Głowa państwa przybiera obecnie w Europie postać monarchiczną bądź republikańską i ma obecnie, w odróżnieniu od przeszłości⁶⁵, charakter jednoosobowy. W monarchiach głowa państwa jest na ogół apolityczna, natomiast polityczny charakter przyjmuje ona najczęściej w republikach⁶⁶. Pozycja polityczno-ustrojowa głowy państwa w systemach politycznych uzależniona jest w dużej mierze od tego, w jaki sposób dochodzi do jej wyboru. W warunkach europejskich wyróżnić należałoby następujące metody jego wyboru: poprzez dziedziczenie tronu (Dania, Holandia, Wielka Brytania); jako następstwo traktatów międzynarodowych (Andora, Cypr w pierwszym okresie); przez legislatywę (Estonia, Malta, Węgry); specjalne kolegium (Watykan); specjalne kolegium złożone po części z parlamentarzystów (Niemcy, Włochy); w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim (Francja, Polska, Portugalia). Z kwestią tą wiąże się też możliwość złożenia głowy państwa z urzędu. W systemach europejskich stosuje się pod tym względem odpowiedzialność polityczną oraz formalną, która dotyka niemal wszystkie głowy państw⁶⁷.

⁶⁴ Kwestie te zostaną poddane analizie w innej części niniejszego opracowania.

⁶⁵ Historycznie występowały w Europie kolegialne jego odmiany, czego przykładem były kraje realnego socjalizmu, kształtowane w latach 1944–1948. W związku z likwidacją na ich terenie instytucji monarchy bądź prezydenta kompetencje tych organów uosabiała Rada Państwa (Polska w latach 1952–1989).

⁶⁶ Kandydat na prezydenta często jest liderem partii bądź należy do jego najbliższego otoczenia (Grecja, Polska). Zarówno przykłady historyczne jak i współczesne pokazują, że może to być narodowy bądź polityczny autorytet (Finlandia po drugiej wojnie światowej, Rosja, Ukraina do 2004 r.). Ta ostatnia forma najczęściej jednak występuje w okresie zagrożonego bytu państwowego bądź na drodze transformacji systemowej. Kandydaci dalej mogą posiadać duże doświadczenie polityczne (Grecja, Portugalia), jak również mogli wywodzić się z opozycji demokratycznej, niemającej zbyt dużego doświadczenia politycznego (Europa Środkowa).

⁶⁷ Odpowiedzialność polityczną głowa państwa ponosi przed politykami oraz wyborcami, których nacisk może być również skuteczny, co pokazują bardziej współczesne wydarzenia (Niemcy, Słowacja). Odpowiedzialność prawna odnosi się do zdrady stanu bądź działań sprzecznych z istniejącym porządkiem konstytucyjnym. Głowa państwa może zostać w warunkach europejskich odwołana przez parlament (Irlandia, Litwa); specjalnie do tego celu powołanym trybunałem (Grecja, Portugalia); trybunałem konstytucyjnym (Węgry, Włochy); wyborcami (Islandia, Słowacja).

W wymiarze europejskim, odnosząc się do republikańskich postaci systemu politycznego, kandydat do objęcia fotela prezydenckiego spełnić musi określone wymogi. Spośród nich najczęściej stosowana jest zasada domicylu⁶⁸ oraz cenzusu wieku⁶⁹. Rzadziej stosuje się inne obostrzenia, które w jednostkowych przypadkach także występują⁷⁰. Od zakończenia pierwszej wojny światowej kobiety mają prawo równego startu w wyborach co mężczyźni, aczkolwiek zasada ta nie dotyczy Watykanu. Ciekawym założeniem jest możliwość wielokrotnego ubiegania się o urząd głowy państwa⁷¹, aczkolwiek w większości przypadków ograniczono go do dwóch kadencji. W jednym przypadku występuje całkowity zakaz reelekcji⁷². Mniej istotnym z punktu widzenia pozycji polityczno-ustrojowej jest okres, na jaki wybiera się głowę państwa w systemach republikańskich – który wynosi od czterech do siedmiu lat. Kadencja 4-letnia obowiązywała m.in. w Rosji i Rumunii⁷³; 5-letnia w Grecji i Polsce; 6-letnia w Austrii i Finlandii; 7-letnia w Irlandii i Turcji. W niektórych systemach, aby miała ona wystarczającą legitymację do sprawowania rządów, wprowadzono zasadę udziału w wyborach większej części społeczeństwa⁷⁴.

Niezależnie od formy wyboru głowa państwa posiada uprawnienia symboliczne bądź formalne. Do pierwszych należą: prawo łaski, nadawanie odznaczeń, przyjmowanie listów uwierzytelniających oraz nadawanie obywatelstwa. Druga postać związana jest z powierzeniem ceremonialnej misji tworzenia rządu najczęściej przez osobę, która reprezentuje partię wygrywającą wybory. Mimo uprawnień, tzw. związanych, głowa państwa w parlamentarnych systemach

⁶⁸ Większość systemów europejskich odwołuje się do tej zasady.

⁶⁹ 50-letni okres doświadczeń życiowych potrzebny jest we Włoszech, aby kandydat mógł zostać wybrany na prezydenta. 40-letnim stażem muszą wykazać się kandydaci z Grecji i Turcji. 35 lat z kolei muszą mieć kandydaci z Polski i Ukrainy. W przypadku Watykanu od lat 70. XX w. utrzymuje się założenie, że papieżem nie może zostać wybrany duchowny po 80. roku życia.

⁷⁰ Np. grecki kandydat na urząd prezydenta musi przedstawić tzw. świadectwo pochodzenia, mówiące o greckich korzeniach jego ojca (rodu).

⁷¹ Ograniczeń w tym względzie nie przewidują ustawy zasadnicze Austrii, Islandii, Francji czy Włoch.

⁷² Odnosił się on do tureckiego systemu politycznego, którego głowa państwa wybierana była przez parlament.

⁷³ Kadencję głowy państwa wydłużono w krajach tych odpowiednio do sześciu oraz pięciu lat.

⁷⁴ W Rosji oraz Macedonii w celu wyboru kandydata na urząd prezydenta nie tylko należy uzyskać bezwzględną liczbę głosów wyborczych, ale także ważna jest frekwencja wyborcza. Mimo osiągnięcia wymaganej większości kandydat musi liczyć się z faktem frekwencji wyborczej, która wynosić musi co najmniej 50% ogółu uprawnionych.

rządów odgrywa rolę legitymizacyjną, np. umacniającą jedność i integrację danej społeczności (Belgia, Finlandia), będącą rozjemcą istniejących konfliktów politycznych (Hiszpania) czy stanowiących pewne uosobienie wspólnoty politycznej (Wielka Brytania). W republikańskich systemach politycznych wyróżnić też można aktywną i nieaktywną prezydenturę. W pierwszej wersji głowa państwa stara się bardziej aktywnie uczestniczyć w polityce państwa (Grecja, Turcja, Włochy). W drugiej natomiast głowa państwa staje się bardziej „zakładnikiem” parlamentaryzmu (Niemcy, Słowacja do 1998 r., Węgry).

Uprawnienia głowy państwa są z natury większe, kiedy uzyskuje ona legitymację do sprawowania władzy w drodze ogólnonarodowych wyborów. Przykładem takim jest Polska⁷⁵, jednakże w tym podmiocie w tej sytuacji uprawnień głowy państwa są pokłosiem obrad Okrągłego Stołu oraz nie do końca ustalonych jej relacji z rządem, a podtrzymanych częściowo w konstytucji z 1997 r., co stało się następstwem rywalizacji politycznej między prezydentem a premierem na arenie międzynarodowej⁷⁶. Szczególny rodzaj uprawnień osobistych bądź nadzwyczajnych posiadają głowy państwa w systemie rządów

⁷⁵ Kompetencje prezydenta III RP należy rozpatrywać w kilku politycznych sferach. W stosunku do Rady Ministrów: powoływanie rządu; desygnowanie premiera; przyjmowanie dymisji Rady Ministrów; odwołanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności; w sprawach szczególnej wagi zwoływanie Rady Gabinetowej (obrady Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta). Kompetencje w stosunku do parlamentu: zarządza wybory parlamentarne; zwołuje pierwsze posiedzenie nowego Sejmu; posiada inicjatywę ustawodawczą; posiada prawo *veta* zawieszającego w stosunku do projektów ustaw; podpisuje ustawy; zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw RP; posiada prawo rozwiązania parlamentu (w sytuacjach określonych przez konstytucję). Kompetencje w stosunku do władzy sądowniczej: powołuje sędziów; powołuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego; powołuje prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kompetencje w zakresie spraw zagranicznych: reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej (razem z premierem i ministrem spraw zagranicznych); ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe; mianuje i odwołuje ambasadorów Polski. Kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi kraju oraz państwowej obronności: jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych; za pośrednictwem ministra obrony narodowej, sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi; mianuje szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców Sił Zbrojnych; na czas wojny mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; nadaje stopnie wojskowe; w razie zagrożenia państwa zarządza powszechną bądź częściową mobilizację oraz użycie sił zbrojnych do obrony kraju; posiada organ doradczy do spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, którym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Tradycyjne uprawnienia prezydenta: nadawanie obywatelstwa; nadawanie orderów i odznaczeń; prawo łaski; nadawanie tytułów naukowych [L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 8, Warszawa 2004].

⁷⁶ Do rywalizacji takiej dochodziło szczególnie w latach 2007–2010, kiedy prezydentem RP był Lech Kaczyński a premierem rządu Donald Tusk.

semi-prezydenckich (Chorwacja, Francja, Rumunia). Realnym szefem egzekutywy jest głowa państwa w prezydenckich systemach rządów, gdzie nie posiada ona „konkurencji” ze strony premiera (Cypr). Bardziej wyasygnowany charakter, podkreślający osobiste walory przywódcy, posiadają głowy państw w europejskich reżimach niedemokratycznych (Białoruś, Watykan).

Rząd jako drugi człon egzekutywy odpowiedzialny jest najczęściej w warunkach europejskich za realizację rzeczywistej polityki wewnętrznej państwa, co przejawia się w powoływaniu i nadzorowaniu administracji państwowej. Pod synonimem rządu najczęściej kojarzony jest organ kolegialny składający się z przewodniczącego (premier, prezes rady ministrów, pierwszy minister, państwowy minister) oraz określonej ustawowo bądź konstytucyjnie liczby ministrów. Są także wyjątki od tej reguły (Cypr, Szwajcaria, Watykan). Jak słusznie zauważyli: Bożena Dziemidok-Olszewska, Wojciech Sokół i Marek Żmigrodzki, pozycja polityczno-ustrojowa – podobnie jak głowy państwa – zależna jest od funkcjonującego w danym podmiocie systemu rządów [M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne...*]. Generalnie dominuje zasada mówiąca o tym, że im bardziej model ten zbliżony jest do parlamentaryzmu, to tym silniejsza występuje pozycja rządu, jednakże i w tym przypadku bywają zastrzeżenia⁷⁷. Mniejsza rola rządu występuje w semi-prezydenccjalizmie, gdzie może zostać zdominowana przez głowę państwa, oraz prezydenccjalizmie, w którym pojawia się jego fasadowa odmiana.

W europejskich systemach demokratycznych rządy kształtowane są na zasadach parlamentarnych bądź pozaparlamentarnych. Pierwsza odnosi się do formowania tego organu za pośrednictwem legislatywy. Na premiera zostaje desygnowany lider polityczny partii wygrywającej wybory, którego na ten urząd powołuje głowa państwa. Druga ma miejsce w republikach prezydenckich, gdzie decydujący głos w zakresie wyznaczania członków oraz wytyczania polityki został zastrzeżony dla głowy państwa. Ponadto w ramach parlamentarnych systemów rządów występują trzy typy strukturalne, opierające się na wewnętrznych relacjach między jego członkami. Są to modele⁷⁸: kolegialny – gdzie wszyscy

⁷⁷ Najsilniejsza postać rządu występuje w systemie parlamentarno-gabinetowym, natomiast w modelu parlamentarno-komitetowym organ ten zależny jest od legislatywy, natomiast w modelu kanclerskim rząd zdominowany został przez realnego jego szefa.

⁷⁸ Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, analizując pozycję rządu w reżimach parlamentarnych, dokonali podziału na sześć kategorii gabinetów, wyróżniając: gabinety biurokratyczne, gdzie dominującą rolę pełnią przedstawiciele służby cywilnej (Hiszpania gen. Franco, Portugalia Antonio Salazara); gabinety sterowane przez legislatywę (Szwajcaria); gabinety oparte na

członkowie rządu traktowani są jednakowo, a premier jedynie przewodniczy temu kolegium (Dania, Norwegia); gabinetowy – w którym podkreślona została rola premiera jako realnego jej szefa, który wyznacza ministrów, a przez to może oddziaływać polityczne na poszczególne resorty (Belgia, Wielka Brytania); kanclerski – gdzie rola szefa rządu została wyraźnie wzmocniona poprzez jego odpowiedzialność przed legislatywą za działania całego rządu i poszczególnych ministrów (Austria, Niemcy) [M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne...*]. Z kolei w hierarchicznej strukturze rządu wskazać należałoby na trzy kolejne poziomy: polityczny – obejmujący swym zakresem zarówno faktycznych urzędników, jak ministrowie – oraz tzw. pion polityczno-partyjny, czyli sekretarzy i podsekretarzy stanu czy sekretarzy generalnych; pośredni – w którym trzon stanowią dyrektorzy generalni, faktycznie sprawujący funkcje szefów określonych departamentów; administracyjno-techniczny – do którego wchodzi urzędnicy administracyjni i techniczni spoza klucza partyjnego, odpowiedzialni za jego bieżące funkcjonowanie.

Podobnie jak głowa państwa, tak i rząd ponosi odpowiedzialność polityczną i prawną za swą działalność. Znaczenia w tym przypadku nabiera odpowiedzialność polityczno-wyborcza, gdyż rząd wyłaniany za pośrednictwem partii politycznej bądź systemu partyjnego ma niewątpliwie dużo większe potrzeby kształtowania i podtrzymywania swego wizerunku. Partie bowiem działają w sposób ciągły, wymieniając bądź rotując swych polityków, a kadencja głowy państwa jest ograniczona w czasie. Odpowiedzialność prawna wynika z relacji zachodzących między egzekutywą a legislatywą, czego częstym efektem jest możliwość odwołania rządu bądź jego realnego szefa przez parlament. Podobnie jak w przypadku głowy państwa dla przeprowadzenia stosownej egzekucji odpowiedzialnymi są: parlament, organy władzy sądowniczej bądź organy powoływane w specjalnym trybie.

3.3. Władza sądownicza

Władza sądownicza, zwana też judykatywą, już w założeniach idei politycznych sprzed dwóch stuleci miała mieć charakter dopełniający względem legislatywy i egzekutywy. Ugruntowanie pozycji judykatywy w europejskich systemach

decyzjach kolektywnych (koalicje parlamentarne); gabinety kierowane przez premiera (Wielka Brytania); gabinety zdominowane przez liderów partii politycznych (Włochy); gabinety ministerialne, zakładające znaczną autonomizację szefów zarządzających poszczególnymi resortami (kraje skandynawskie) [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata...*].

organów państwowych spowodowało, że w literaturze przedmiotu poświęca się jej zdecydowanie mniej miejsca. Nie można już bowiem wyobrazić sobie sytuacji politycznej, w której mogłoby zabraknąć sędziów, prokuratorów czy adwokatów dążących do zapewnienia prawdy, sprawiedliwości społecznej i obiektywizmu. W przestrzeni historycznej stała się ona najważniejszym elementem kształtującym reżimy demokratyczne, co zauważył już francuski myśliciel i dyplomata Alexis de Tocqueville⁷⁹. To dzięki judykaturze mogły zostać zabezpieczone prawa i wolności obywatelskie, a polityczna równość obejmowała wszystkie grupy społeczne. Stopniowo organ ten zabezpieczył działalność władzy ustawodawczej i wykonawczej, powstrzymując polityków przed krzywoprzysięstwem i zdradą stanu, dalej przenikaniem kapitału publicznego do sfery prywatnej oraz w mniejszym czy większym stopniu przyczynił się do odpowiedzialności polityków względem sądownictwa powszechnego za działania na szkodę państwa. Brak niezawisłości sądów bądź uzależnienie tego organu od dwóch pierwszych prowadzić może nie tylko do słabości struktur państwowych, ale także licznych patologii politycznych, które czynią system nieefektywnym i ułomnym. Z sytuacją taką spotkała się Europa Środkowa doby transformacji lat 90. XX w., a współczesnym przykładem takiego stanu może być Ukraina.

Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, sytuując pozycję judykatury w systemie politycznym, wskazali na podmiotowy i przedmiotowy jej charakter. Pierwszy odpowiadałby za równouprawnienie organów państwowych oraz sprawowanie przez judykaturę sądownictwa konstytucyjnego oraz nadzorowanie instytucji i procesów politycznych przetwarzanych przez system polityczny. Drugi stanowiłby o sile wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniu przez niego odpowiedzialności karnej w stosunku do osób, które legitymują się przynależnością do politycznych elit [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy...*]. Odwołując się do tak sprecyzowanego odniesienia, wskazali, iż judykatura w systemie politycznym odpowiada za sądową kontrolę konstytucyjności prawa, a dalej służy egzekwowaniu odpowiedzialności względem rządzących, nadzorowaniu procesu wyborczego, kontrolowaniu działalności partii i grup politycznie usposobionych oraz zapewnianiu praw i wolności obywatelskich dla społeczeństwa. Kwestie te zostaną poddane poniższej analizie.

Sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest jednym z najbardziej widocznych aspektów odnoszących się do funkcjonowania demokracji

⁷⁹ Jedną z ulubionych przez niego idei głoszonych w piśmie i słowie była maksyma: „Ława przysięgłych jest pierwszą, najważniejszą gwarancją wolności”.

skonsolidowanych. Aspekt ten zapewnia w praktyce prymat konstytucji nad ustawodawstwem parlamentarnym, a tego z kolei nad ministerialnymi rozporządzeniami i zarządzeniami niższego rządu. Tym samym ogranicza rządzących przed podejmowaniem działań, które byłyby niezgodne z obowiązującym prawem. Pierwsze europejskie regulacje odnoszące się do tego paradygmatu pojawiły się po pierwszej wojnie światowej, aczkolwiek z dużym opóźnieniem dotarły na Stary Kontynent z Ameryki Północnej. Stopniowo adaptowano je w kolejnych systemach politycznych, gdyż po 1945 r. zostały one przyjęte przez systemy zachodnioeuropejskie, a po 1989 r. znalazły się w kręgu państw środkowoeuropejskich. [W zakresie sprawowania kontroli konstytucyjności prawa na gruncie europejskim wyróżnić należy trzy modele, którymi taki stan rzeczy jest osiągany. Pierwszy, zdecentralizowany, który zlecił kontrolę sądownictwu powszechnemu, które odmówić może wykonania aktów niższego rządu, jeżeli uzna je za niezgodne z konstytucją (Grecja, Szwecja). Drugi, scentralizowany, scedował te uprawnienia na specjalnie do tego celu powołane instytucje, które określane są mianem trybunałów, sądów konstytucyjnych bądź rad konstytucyjnych (Francja, Włochy i Bułgaria, Litwa). Trzeci, zdekoncentrowany, polega na jednoczesnej koegzystencji dwóch poprzednio wyróżnionych form (Estonia)⁸⁰. Istotą instytucji mających nadzorować konstytucyjność prawną jest założenie ich apolityczności i niezależności, aby zminimalizować możliwości oddziaływania zewnętrznego na członków tam zasiadających. Poza kolegialnym trybem wyrobu członków tego specjalnego sądownictwa stosowana jest ich różna kadencyjność względem miejscowych legislatyw i egzekutyw. Ponadto ich członkowie nierzadko wyróżniają się uznanym autorytetem akademickim i naukowym z dziedziny prawa. Mimo tak podejmowanych przedsięwzięć nie zawsze, szczególnie w demokracjach niedojrzałych, udawało się bezstronności takich instytucji zachować (Rosja, Słowacja do 1998 r., Ukraina).

Istotą współcześnie funkcjonującego porządku demokratycznego jest także odpowiedzialność polityczna i prawna osób, które działają na szkodę lub ze szkodą dla danego podmiotu. W tym wymiarze szczególnego znaczenia nabiera możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności rządzących, którzy przez cały okres historycznego rozwoju Europy byli jedynie odpowiedzialni przed „Bogiem i historią”, nie wliczając w to wystąpień rewolucyjnych i siłowego obalenia

⁸⁰ W Europie można wyróżnić państwa o silnej (Belgia, Niemcy), średniej (Austria, Hiszpania) i słabej (Dania, Portugalia) ochronie konstytucyjności prawa. W kilku podmiotach kontrola konstytucyjności ustaw nie istnieje (Holandia, Wielka Brytania).

istniejącego porządku. W drodze ewolucji wykształciły się trzy modele stosowanej odpowiedzialności rządzących. Pierwszy – za sprawą Wielkiej Brytanii – powierzył kontrolowanie rządzących miejscowym legislatywom, które w drodze *impeachmentu* mogły oskarżyć, osądzić i zmusić do ustąpienia najważniejszej osobowości w państwie⁸¹. Drugi – związany z Europą kontynentalną – powoływał instytucje kolegialne (trybunały, sądy konstytucyjne), do których wpływały oskarżenia kierowane przez miejscowe legislatywy (Francja, Włochy i Chorwacja, Węgry). Trzeci odnosił się do powierzenia zbadania sprawy sądom powszechnym (Estonia, Łotwa), gdzie kierowano sprawę za pośrednictwem odpowiednio kanclerza sprawiedliwości i parlamentu. Niezależnie od wymienionych zostały w środowisku europejskim zainicjowane międzynarodowe trybunały karne, które ścigać mogą rządzących za najcięższe zbrodnie (była Jugosławia).

W reżimach uznawanych za demokratyczne istotną rolę powinien zajmować proces wyborczy, stąd przestrzeganie procedur i samej ordynacji wyborczej należy do kwestii ważnych, w czym przejawia się kolejny atrybut należący do judykatury. Organ ten nadzoruje zarówno same wybory, jak też weryfikuje kandydatów ubiegających się o najwyższe urzędy w państwie bądź nierzadko wypowiada się, kto powinien zasiadać w komisjach wyborczych. Judykatury zatem przypadło w udziale nadzorowanie, czy wybory odbywają się w określonym czasie, czy mają one w pełni charakter „przymiotnikowy” bądź czy w ich trakcie nie dochodziło do nadużyć, a co gorsza fałszowania wyników wyborczych. W ten sposób władza sądownicza wpływa na legitymizację systemu politycznego oraz potwierdza, czy dana osoba bądź grupa polityczna przejęła władzę zgodnie z obowiązującymi procedurami. Judykatura w tym przypadku jest swoistym ogniwem, które zapewnia kreowanie władz oraz umożliwia jej alternację, co w systemach transformujących się bądź demokracjach niedojrzałych jest szczególnie istotne, o czym przekonały się niektóre europejskie podmioty (Rosja, Serbia, Ukraina). W zakresie sprawowania kontroli nad procesem wyborczym czuwa na kontynencie Sąd Najwyższy (Rosja) bądź sądownictwo konstytucyjne (Bułgaria, Czechy). W pojedynczych przypadkach stosuje się pod tym względem instytucję referendum (Rosja, Ukraina). W demokracjach niedojrzałych bądź semi-demokracjach istotną rolę w procesie wyborczym odgrywają też międzynarodowi obserwatorzy.

⁸¹ Wraz z ograniczeniem roli monarchii został on następnie zastąpiony odpowiedzialnością gabinetu względem parlamentu. Model ten z kolei znalazł zastosowanie poza Europą, gdzie rozwinięty został jako skutek kolonializmu w kręgu kultury anglosaskiej (USA). Poza tym zaadaptowały go niektóre państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie (Rosja, Rumunia, Ukraina).

Sądownictwo zostało zaangażowane w reżimach demokratycznych do nadzorowania partii politycznych i grup mających aspiracje oddziaływania politycznego w systemie. Sprawuje ono kontrolę nad tymi instytucjami już w momencie rejestracyjnym, bowiem w modelu europejskim szczególnie silnie wystąpił proces instytucjonalizacji odnoszący się do tworzenia partii politycznych, które – w celu legalnej działalności – spełniać muszą określone prawem warunki. Partie rozumiane jako grupy osób reprezentujące podobne poglądy mogą być zarejestrowane bądź będą mogły działać w systemie wówczas, kiedy zobowiążą się do przestrzegania demokratycznych norm i wartości wynikających z legitymizacji systemu politycznego. Do kontroli takiej zobowiązane jest w warunkach europejskich sądownictwo powszechne⁸² bądź sądownictwo konstytucyjne (Niemcy, Słowenia).

Z punktu widzenia społeczeństwa największym osiągnięciem demokracji stała się ochrona praw i wolności obywatelskich, o które narody europejskie walczyły przez długie stulecia, a które często bywają przejawem konformizmu ze strony obecnych Europejczyków. Na poszanowanie praw i wolności z jednej strony wpływ miały wartości, w których żyć przyszło kolejnym pokoleniom, a z drugiej wyposażenie systemu politycznego w zestaw norm i instytucji, które czuwać miały nad ich zachowaniem. Kształtowanie instytucjonalnego systemu ochrony praw i wolności obywatelskich rozpoczęła Szwecja, tworząc jeszcze w 1715 r. instytucję kanclerza sprawiedliwości, a w 1809 r. wyposażając system w urząd ombudsmana. Za jej pośrednictwem ta ostatnia funkcja została zaadoptowana w innych krajach skandynawskich, a później dotarła – pod różnymi nazwami – do kontynentalnej Europy. Jak słusznie konkludują autorzy jednego z podręczników: „ochrona wolności i praw obywatelskich pozostaje w polu widzenia różnych instytucji sprawujących bądź wspomagających władzę sądowniczą. Należą do nich sądy (trybunały) konstytucyjne, sądy administracyjne, sprawujące kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych przez ogniwa administracji publicznej, sądy powszechne działające na zasadzie instancyjności oraz rzecznicy praw obywatelskich bądź praw mniejszości. Utworzenie w Europie Środkowej i Wschodniej tak szerokiej infrastruktury instytucjonalnej wynika niewątpliwie z doświadczeń przeszłości, która charakteryzowała się łamaniem praw obywatelskich” [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy...*, s. 299].

⁸² W tym przypadku sądownictwo konstytucyjne pełni rolę instytucji odwoławczej od decyzji sądów powszechnych (Czechy, Słowacja).

Europejskie instytucje systemowe

Instytucje, które wypełniają rolę pośredniczącą, stały się nie tylko nieodzownym elementem kształtującym podmiotowość systemu politycznego, ale zabezpieczają one prawidłowe relacje zachodzące między społeczeństwem a organami. Ich wykształcenie i poprawne funkcjonowanie zadecydowało w głównej mierze o tym, że mówić współcześnie możemy o takim pojęciu jak system polityczny. O ile bowiem terytorium geograficzne, zbiorowości ludzkie i władza istniały już w momencie formowania najstarszych europejskich ośrodków państwowych⁸³, o tyle instytucje pośredniczące wykształciły się wraz z dojrzewającą strukturą społeczeństwa obywatelskiego, dzięki czemu znfiany zaczęły zachodzić w głównym ośrodku decyzyjnym. Ten ostatni bowiem, jeżeli zdał sobie sprawę z faktu nadchodzących zmian strukturalnych, zaczął stopniowo dopuszczać instytucje te do współrządzenia, dzięki czemu niektóre historyczne organy zostały zachowane do współczesności (Szwecja, Wielka Brytania). Jeżeli władza nie dostrzegła w porę zachodzących zmian strukturalnych bądź starała się zachować istniejący porządek polityczny, doprowadzając najczęściej do militarnej konfrontacji z takimi formami przedstawicielstwa społecznego, los jej stawał się wcześniej czy później przesądzony (Grecja z lat 1967–1974, Rosja do 1917 r.). O sukcesie instytucjonalnym

⁸³ Powstanie najstarszych ośrodków państwowych o trwałym charakterze wiąże się z rewolucją neolityczną przypadającą na przełom IV i III tysiąclecia p.n.e., która spowodowała przejście człowieka i skupisk ludzkich z wędrownego i zbierackiego na osiadły tryb życia, któremu służyły produkcja rolnicza i hodowla zwierząt. Rewolucja ta dokonywała się niemal jednocześnie w kilku regionach świata, stąd wykształcenie najstarszych ośrodków państwowych wystąpiło w sąsiedztwie największych rzek świata: Nilu w Egipcie, Eufratu i Tygrysu w Mezopotamii, Gangesu i Brahmaputry w Indiach oraz Jangcy i Huang He w Chinach. W Europie najstarsze tego typu podmioty powstały w basenie Morza Śródziemnego.

europczyjskich systemów politycznych zdecydowały zatem partie polityczne oraz grupy interesu.

4.1. Partie polityczne

Mimo że o europejskich partiach, mających polityczny charakter, słyszymy już za pośrednictwem angielskich Torysów⁸⁴ i Wigów⁸⁵ od ponad 300 lat, to jednakże proces ich instytucjonalizacji zdecydował o rzeczywistej roli, jaką zaczęły one pełnić w systemie politycznym. Należałoby zaryzykować tezę, że to właśnie te instytucje przyczyniły się w największej mierze do ugruntowania istoty systemu politycznego jako struktury składającej się z trzech równoważnych płaszczyzn. O ile bowiem o tworzeniu frakcji np. antykrólewskich słyszymy niemal od początków kształtowania państw europejskich⁸⁶, o tyle

⁸⁴ Torysi, nazywani początkowo abhorrers, to mniej formalne ugrupowanie powstałe na gruncie angielskiej sceny politycznej w końcu XVII w. Ich nazwa odnosiła się do postaci irlandzkiego zbója (Tory), ponieważ irlandzcy katolicy stali się ulubionymi poddanymi Karola II i Jakuba II Stuarta. Jako członkowie angielskiego, a następnie brytyjskiego parlamentaryzmu, stali się rzecznikami interesów ziemiaństwa, hierarchii kościelnej i dworu królewskiego. Ugrupowanie to w 1832 r. sformalizowało swą działalność, tworząc Partię Konserwatywną (Conservative Party) [J. Bartyzel, *Toryzm*, Haggard.w.interia.pl/toryzm.html; stan z 13 VI 2015].

⁸⁵ Dzieje Wigów związane są nierozdzielnie z historią Torysów, stąd ich początki datuje się także na koniec XVII w. Wigowie jako stronnictwo parlamentarne zaczęło się jednoczyć, wyrażając swój sprzeciw wobec absolutystycznych dążeń królewskiej rodziny Stuartów. Początkowo nazywano ich „petycjonistami”, a z czasem ich poglądy uległy większemu sformalizowaniu, tworząc na początku XIX w. Partię Liberalną (Liberal Party). Stronnictwo to reprezentowało interesy kupiectwa i grupy przemysłowców, czyli osób czerpiących duże zyski z otwarcia Anglii, a następnie Wielkiej Brytanii na świat i kolonializm.

⁸⁶ Jednym z przykładów tego typu zachowań są ziemie polskie, które od początku budowy państwowości narażone były na różnego typu akcje antypaństwowe. O ile Bolesław Chrobry po śmierci ojca Mieszka I przejął władzę, doprowadzając do wygania swej macochy i przyrodnich braci, o tyle panowanie jego syna Mieszka II zostało zakłócone przez wspólną akcję jego przyrodnich braci, chcących pozbawić go korony. Kazimierz Odnowiciel dążący do ponownego zjednoczenia ziem polskich musiał pokonać stolnika Mieciaława (Masława), który ugruntował swe wpływy na Mazowszu. Bolesław Szczodry po wyprawie kijowskiej tak naraził się grupom uprzywilejowanym, że te po śmierci biskupa Stanisława doprowadziły do jego wygnania z kraju na Węgry. Bolesław Krzywousty, jako młodszy syn, prowadził wojny o tron polski ze swym starszym bratem Zbigniewem, które ostatecznie zakończyły się uśmierceniem tego ostatniego. Dalsze przykłady działań antyksiążęcych i antykrólewskich, związanych m.in. z tworzeniem rokoszy i konfederacji, przyczyniły się do określenia społeczeństwa polskiego mianem historycznie

instytucjonalny charakter partii politycznych⁸⁷ zmienił oblicze państw europejskich oraz przyczynił się do ukształtowania świadomości dużych grup społecznych. Różne ugrupowania społeczne bądź frakcje antykrólewskie mogły zostać spacyfikowane przez monarchę, kiedy dysponował on odpowiednimi czynnikami militarnymi, natomiast partie wykształciły całe zespoły idei i wartości, którymi posługiwać zaczęły się poszczególne społeczności. Mimo pojawiania się kolejnych norm i narastających antyspołecznych sankcji królewskich nie zanikały one, a wręcz rozwijały się, konsolidując swe szeregi i artykułując potrzeby.

Co prawda początek procesu instytucjonalizacji przypadł w warunkach europejskich na XIX w., ale pełnej formalizacji doczekał się w kolejnym stuleciu⁸⁸. Formy te przyczyniły się do zespolenia tych instytucji z istniejącym systemem politycznym. Na taki stan rzeczy wpłynęło szczególnie członkostwo, struktura wewnętrzna i realizowany program. Członkostwo w modelu europejskim określają szczegółowo – poza ogólnopanstwowymi normami – statut partii oraz regulamin. Płacenie składek ma nie tylko zabezpieczyć podstawowe wydatki instytucji, ale rozumiane jest jako forma wymuszania aktywnego włączania się w jej działalność⁸⁹. Partie polityczne, podobnie jak inne instytucje społeczne, budowane były i są na zasadach struktury pionowej. Na

wywrotowego bądź anarchistycznie usposobionego. Chociaż w terminologii tej jest sporo złośliwości, to jednakże niektóre cechy współczesnego społeczeństwa polskiego nierozzerwalnie łączą się z ich historycznymi konotacjami.

⁸⁷ W literaturze przedmiotu spotkać można różne próby pojmowania i definiowania partii politycznych. Najczęściej jednakże określa się te instytucje jako dobrowolne organizacje społeczne grupujące ludzi o podobnych poglądach, ideach i wartościach oraz o określonym programie politycznym, których celem jest utrzymanie bądź przejęcie władzy celem wywierania bezpośredniego wpływu na polityczny proces decyzyjny [K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, wyd. 3, Warszawa 2006].

⁸⁸ Dopóki instytucje te przybierały postać klubów politycznych bądź partii kanapowych, złożonych głównie z ludzi szlachetnie urodzonych i wywodzących się na ogół z arystokratycznych rodów, szczegółowe uregulowania prawne nie były potrzebne, gdyż formę tę zastępował kodeks honorowy, ceniony wyżej aniżeli słowo pisane. Wraz z tym, jak partie zaczęły przybierać charakter masowy, a więc składający się z ludzi o różnym pochodzeniu społecznym, niezbędnym stało się przygotowanie dla nich odpowiednich norm prawnych, którym towarzyszyły pisane regulacje wewnątrzorganizacyjne. Te ostatnie dotyczyły m.in. sposobów tworzenia organów partyjnych, sądów koleżeńskich, regulowały zakres uczestnictwa członków w grupie oraz charakteryzowały relacje między osobami zarządzającymi a członkami i odwrotnie.

⁸⁹ Istnieje bowiem społeczne domniemanie, że osoba placąca środki finansowe na rzecz jakiejś organizacji lubi wiedzieć, co dzieje się z ofiarowanymi datkami.

czele ich stoją przewodniczący oraz zarządy krajowe (w różnych odmianach), które wybierane są przez delegatów ze wszystkich struktur terytorialnych konkretnego podmiotu. Na zasadach ogólnokrajowych budowane są terenowe ich oddziały, które często są odwzorowaniem występujących podziałów administracyjnych w państwie. Ogniwem spajającym całą strukturę partyjną stał się program, który nakreślany był najczęściej przez liderów danego ugrupowania wsparty przemyśleniami najbliższego otoczenia oraz zatwierdzany przez zarząd i organ ogólnopartyjny, którym najczęściej stawał się zjazd delegatów. Reprezentował on z natury jej interesy ideologiczne, doktrynalne oraz sytuacyjne, czyli zależne od bieżących aspiracji członków takiej formacji i aktualnej płaszczyzny wyborczej.

Partie polityczne oddziałują na system polityczny za pośrednictwem jego podsystemów oraz istniejącego otoczenia. Sfera ta stała się niezależna od funkcjonującego w państwie reżimu. Tak więc wespół z innymi organizacjami społecznymi kształtować one będą określony porządek instytucjonalny. Dzięki uczestnictwu w politycznym procesie rozstrzygania będą mogły regulować stosunki z władzą państwową i społeczeństwem (ordynacje wyborcze, inicjatywy bezpośrednie), a także kształtować relacje międzypartyjne (system partyjny) bądź takie same role spełniać w stosunku do innych grup społecznych czy do organizacji do nich bezpośrednio afiliowanych. Najistotniejsza rola przypadła jednak partiom w podsystemie komunikacyjnym ze względu na istotną rolę w przenoszeniu postulatów politycznych między społeczeństwem a władzą i odwrotnie. W aspekcie funkcjonalnym partie mogą legitymizować istniejący system polityczny bądź prowadzić do jego delegitymizacji.

Role, które były i są stawiane partiom politycznym, zależały jednak od istniejącego reżimu. Najbardziej rozbudowano je w systemach o demokratycznym porządku prawnym. Zdaniem autorów jednej z publikacji idea rządów partii we współczesnych demokratycznych reżimach europejskich oznacza w praktyce, że: „w ramach wspólnoty politycznej istnieje rywalizacyjny system partyjny, co jest konsekwencją zasady dopuszczającej swobodę tworzenia partii politycznych [...]; rywalizacyjny system partyjny instytucjonalizuje wolność politycznego wyboru dokonywanego w ramach społeczeństwa oraz prawo opozycji do proponowania alternatywnych rozwiązań; efektem rywalizacji partii jest to, że wygrywająca przejmuje całkowitą kontrolę nad procesem rządzenia (niekiedy w koalicji, choć idea rządów partii kładzie nacisk na formowanie rządów jednopartyjnych); w ten sposób wyłoniona władza państwowa posiada demokratyczną legitymację, partia bowiem realizuje w praktyce wolę suwerena wyrażoną w akcie wyborczym; władza państwowa odpowiedzialna

jest przed społeczeństwem, gdyż została powierzona jednostkom zorganizowanym w partie zawdzięczające swoją pozycję wyborczej aprobacie; istnieje grupa polityków lojalnych wobec partii i odpowiedzialnych przed elektoratem, która zajmuje szczególną rolę w procesie społeczno-politycznych przetargów i negocjacji” [M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007, s. 48]. Powyższe role uzależnione będą także od konkretnego systemu rządów, który ukształtował się na scenie politycznej, bowiem inne cele partia posiada w modelach parlamentarnych, a odmienne uwidaczniają się w semi- i quasi-prezydenccjalizmie⁹⁰.

Odmienne funkcje partii polityczne reprezentowały w systemach niedemokratycznych. Europejski autorytaryzm, cechujący się ograniczonym pluralizmem, starał się opierać swoją władzę m.in. na wybranych partiach politycznych, które gotowe były wspierać jego podstawy bądź pozostać neutralne. W ten sposób autorytaryzm mógł dbać o pozorną legitymizację. Pozycja partii politycznych w systemie politycznym ograniczała się jednak do postaci służebnej, rekrutując ministrów do tzw. resortów cywilnych oraz kadry urzędnicze, na których władza mogła się opierać. Tym samym wpływ takich instytucji na władzę stał się ograniczony, ale nie niemożliwy. W przypadku demokratyzacji systemu politycy tacy mają szansę znalezienia się w centrum zainteresowania. Poza reżimami komunistycznymi większość europejskich autorytaryzmów cechowało się brakiem jednolitości⁹¹, ponadto nie było w nich całkowitej ideologizacji systemu, a tym samym niektóre partie mogły pozwolić sobie na funkcjonowanie między peryferiami życia instytucjonalnego a delegalizacją. Rola takich podmiotów była jednakże minimalna dla

⁹⁰ W systemie rządów parlamentarno-gabinetowych, który zakłada współzależność między parlamentem i gabinetem, szefem rządu powinien zostać lider partii, która wygrała wybory, a więc może on tym samym sprawować nadzór nad jej członkami zasiadającymi w parlamencie (Szwecja). W systemie rządów kanclerskich szef rządu nie tylko reprezentuje zwycięską na ogół partię, ale wyposażony został w dodatkowy pakiet uprawnień, dzięki czemu sprawuje on kontrolę nad ministrami (Niemcy). W systemie rządów konwentu wzmocniona została rola partii parlamentarnych, które kreują w miejsce gabinetu komitet wykonawczy, będący pod ścisłą kontrolą legislatywy (Szwajcaria). Praktycznym ucieleśnieniem systemu rządów mieszanych jest tworzenie pod auspicjami głowy państwa ugrupowania proprezydenckiego, którego celem jest wspieranie najwyższej osoby w państwie poprzez działania parlamentarne i pozaparlamentarne (Francja). Z założenia tego skorzystał i europejski quasi-prezydenccjalizm, w którym zadaniem ugrupowań proprezydenckich jest wypracowanie wizerunku takiej głowy państwa, która byłaby niekwestionowanym autorytetem na podmiotowej scenie politycznej (Rosja).

⁹¹ Formuła ta odnosiła się do systemów środkowoeuropejskich okresu międzywojennego.

systemu politycznego, gdyż kontrolowana i nadzorowana przez reżim sprawujący władzę nie miała szans na zaznaczenie swej obecności na scenie politycznej. Z kolei istotą historycznych europejskich totalitaryzmów była budowa jednej wiodącej partii politycznej, ogarniającej jak największe grupy społeczne. Co prawda w swych założeniach reżimy te zakładały przynależność do takich instytucji jak największego grona odbiorców, ale już samo członkostwo w nich miało mieć charakter elitarny. Oznaczało to, że tylko przynależność partyjna dawała możliwości awansu społecznego, gospodarczego i politycznego. Tak więc jedynie aktywne uczestnictwo w życiu partyjnym, nierzadko korespondujące z poparciem najwyższych jej dostojników mogło wyznaczać możliwości znalezienia się na szczytach władzy państwowej. W myśl zasady totalitaryzmu tylko przywódcy stojący na czele silnej partii mieli prawo legitymizować system polityczny, czyli dowolnie dopasowywać go do celów swojego ugrupowania.

Funkcje i zadania stawiane partiom w europejskich systemach politycznych zależne były i są od ich cech organizacyjnych i sposobu funkcjonowania. Powołując się na powyższe kryteria, ich efektywność, sposoby realizacji celów bądź gromadzenia przy sobie członków wywierających wpływ na władzę będą zależały m.in. od ich genezy organizacyjnej⁹², struktury organizacyjnej⁹³, rodzaju członkostwa⁹⁴, stopnia upartyjnienia kandydatów⁹⁵, rozdziału kompetencji w strukturze partyjnej⁹⁶, rodzaju komórki podstawowej⁹⁷, typu

⁹² Uwzględniając genezę organizacyjną partii, wskazać można na ich oblicze parlamentarno-wyborcze, kiedy wokół grupy deputowanych tworzą się komitety wyborcze (europejskie partie parlamentarne) oraz pozaparlamentarne, kiedy inicjatorem procesu wyborczego stają się grupy dotychczas niebiorące udziału w wyborach (europejskie inicjatywy antysystemowe).

⁹³ Ze względu na strukturę organizacyjną partie przybierają postać komitetową, czyli komitetów wyborczych (charakterystyczne dla niektórych inicjatyw z Europy Środkowej po 1989 r.) oraz rozwiniętą, czyli dbającą o ciągłą rozbudowę swych struktur (klasyczne partie Europy Zachodniej).

⁹⁴ Mówić wówczas możemy o jego bezpośredniej (partie niemieckie) bądź pośredniej formie (brytyjska Partia Pracy).

⁹⁵ Powołując się na stopień upartyjnienia kandydatów, wskazać należy na partie masowe, które skupiają maksymalnie wielką liczbę członków (partie europejskiej lewicy) oraz partie kadrowe, bazujące na autorytetach bądź elitach politycznych (europejskie partie centrowe).

⁹⁶ Przybierają one wówczas charakter scentralizowany, czyli zarządzany przez struktury centralne partii (europejskie partie nacjonalistyczne) bądź zdecentralizowany (europejskie partie zielonych).

⁹⁷ Kształtowane są one wówczas na zasadach terytorialnych (partia szkockich nacjonalistów) oraz zakładowych, kiedy przybiera ona masowy charakter (radziecka KPZR).

kierownictwa partyjnego⁹⁸, sposobu powoływania władz⁹⁹ oraz celów stawianych przez te instytucje¹⁰⁰ [M. Gulczyński i A. Małkiewicz, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008].

4.2. Grupy interesu

Grupy interesu już w odwołaniu do założeń klasycznej politologii amerykańskiej stały się ważnym ogniwem łączącym społeczeństwo z instytucjami władzy¹⁰¹. Są to bowiem różnego typu organizacje i stowarzyszenia zabezpieczające potrzeby i interesy określonych grup społecznych oraz przenoszące postulaty swoich członków poprzez współdziałanie i oddziaływanie na organy państwowe, inne instytucje pośredniczące oraz społeczeństwo celem politycznego procesu rozstrzygnięcia¹⁰² [G. Almond i G.B. Powell, *Grupy interesu*, [w:] M. Ankwic (red.), *Władza i polityka*, Warszawa 1986]. W takim znaczeniu grupy interesu sytuują się wraz z partiami w strukturze instytucji pośredniczących na gruncie europejskich systemów politycznych¹⁰³.

⁹⁸ W takim znaczeniu partie przybierają postać jednoosobowego kierownictwa (partie totalitarne i niekiedy autorytarne); kolegiального kierownictwa, kiedy większe znaczenie posiadają kongresy bądź zarządy (współczesne partie europejskie); parlamentarnego kierownictwa, gdy decydujące znaczenie posiadają członkowie skupieni w parlamentarnych frakcjach (model anglosaski); pozaparlamentarnego kierownictwa (reżimy komunistyczne).

⁹⁹ Mogą one być wylaniane za pośrednictwem mechanizmów charakterystycznych dla systemów demokratycznych, kiedy członkowie mają wpływ na kierownictwo (współczesna Europa) oraz na zasadach niedemokratycznych, gdy kierownictwo jest nieomylnie w swych poczynaniach i nie podlega kontroli ze strony szeregowych członków (partie w systemach totalitarnych i niekiedy autorytarnych).

¹⁰⁰ Cele te przybierają charakter wyborczy, a więc aktywność partii wzrasta przed wyborami (niektóre inicjatywy z transformacji systemowej po 1989 r.); ogólnopaństwowy, kiedy cele są nieustannie artykułowane (większość współczesnych partii europejskich); totalitarny, odwołujący się do nadrzędnych jej celów (historyczne partie niedemokratyczne).

¹⁰¹ W amerykańskiej politologii i praktyce instytucjonalnej większe znaczenie nabrało hasło lobbingu, który stał się jednym z kreatorów tamtejszej sceny politycznej.

¹⁰² Klasycznym wyróżnikiem odróżniającym grupę interesu od partii politycznej jest założenie mówiące o tym, iż nie będzie ona chciała przejąć władzy, a więc nie będzie ona dążyła do opanowania głównych instytucji np. państwowych i jedynie skupiała się na załatwieniu konkretnych potrzeb.

¹⁰³ Jak słusznie konkluduje Katarzyna Tarnawska: „Formą działania grup nacisku jest prowadzenie lobbingu. Termin lobbing wywodzi się od słowa «lobby» będącego synonimem holu, korytarza, a więc miejsc, przez które przewija się wiele osób. Nie jest to jednak miejsce, gdzie

Dzięki tak pojmowanym inicjatywom pośredniczącym grupy interesu mają określone zadania do wypełnienia w systemie politycznym. Zaliczyć należy do nich reprezentowanie całych grup społecznych bądź konkretnych podmiotów względem innych instytucji, dalej przekazywanie postulatów formowanych przez swych członków konkretnym ośrodkom decyzyjnym oraz oddziaływanie na społeczeństwo i władze państwowe celem wywierania presji związanej z zabezpieczeniem własnych potrzeb i interesów¹⁰⁴. Zadaniem grup interesu będzie zatem oddziaływanie na społeczeństwo z jednej strony oraz na władzę z drugiej. W pierwszej formule grupy interesu będą musiały skupić się na wyjaśnieniu, dlaczego należy uprzywilejować konkretne podmioty bądź zbiorowości. W drugiej z kolei przekonać instytucje władcze, aby zajęły się konkretnym podmiotem celem znalezienia normatywnych rozwiązań mających na celu spełnienie określonych żądań¹⁰⁵. Jednocześnie podmioty takie broniąc interesów grupy, którą reprezentują, będą przygotowywały i upowszechniały odpowiednio ukierunkowane informacje, świadcząc pomoc przedstawicielom legislatywy i egzekutywy w przygotowywaniu założeń politycznych, angażując się w proces wyborczy na rzecz wypromowania odpowiednich podmiotów, gromadząc środki finansowe na kampanię poszczególnych kandydatów oraz dostarczając ekspertów z określonych dziedzin.

W rzeczywistości europejskiej zinstytucjonalizowane struktury grup interesu zaczęły kształtować się w podobnym czasie co partie polityczne¹⁰⁶. Nawet te ostatnie w pierwszym organizacyjnym stadium przypominały bardziej grupy interesu aniżeli partie rozumiane we współczesnej metodologii. Dopiero

odbywają się oficjalne obrady czy też podejmuje się ostateczne decyzje. Tak więc lobbying ma charakter nieformalny" [K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, z. 8, s. 634].

¹⁰⁴ W takim ujęciu grupy te wypełniały będą głównie funkcje reprezentacyjną i informacyjną, ale nieobca będzie im także funkcja socjalizacyjna czy rekrutacyjna.

¹⁰⁵ Generalnie zdolność grupy do mobilizacji swego zaplecza wpływa na jej efektywność. Luźna grupa złożona z ochotników może mieć trudności z mobilizacją poparcia i zasobów. Dobrze zorganizowana grupa interesu może z kolei reprezentować raczej interesy jej przywódców aniżeli szeregowych członków. Wyróżnienie takie możemy znaleźć w odniesieniu do reżimów demokratycznych oraz niedemokratycznych.

¹⁰⁶ O strukturach pozainstytucjonalnych takich grup można mówić już od pierwszych lat kształtowania się państw europejskich, gdyż przybierały one najczęściej charakter rodowy bądź regionalny. W przypadku I Rzeszy Niemieckiej na tronie zasiadały kolejno dynastie: saska, salicka i Hohenstaufów, a po okresie wojen i rozbicia wewnętrznego tron cesarski objęli Habsburgowie. Nie byłoby to możliwe, gdyby poszczególne dynastie nie oparły swojej władzy na określonych grupach rodów możnowładczych, popierających kolejne dynastie cesarskie.

wobec niemożności zrealizowania swych postulatów zmuszone zostały one do bezpośredniego uczestnictwa w strukturach władzy. Już na początku XX w. dostrzegano potrzebę ich uczestniczenia w życiu politycznym, uważając, że są one potrzebne, mobilizując społeczności pracobiorców i oddziałując na władzę, aczkolwiek zdania w tej sprawie były podzielone i ciągle budzą kontrowersje¹⁰⁷. W ubiegłym stuleciu zaczęto także dostrzegać zróżnicowania między poszczególnymi podmiotami, próbując wydzielić instytucje interesu i grupy nacisku, choć próby ich dookreślenia budzą metodologiczne spory do dzisiaj [B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki: założenia metodologiczne*, Warszawa 2005].

Wraz z popularyzacją nazwy tego podmiotu starano się go odpowiednio sklasyfikować. Próby takiej dokonał już G. Almond i G. Bingham Powell, a następnie liczne ośrodki badawcze rozwijające się w świecie zachodnim dokonywały kolejnych typologii, chcąc znaleźć jak najlepsze i dopasowane do konkretnego systemu politycznego rozwiązanie¹⁰⁸. Spośród przyjętych klasyfikacji do najbardziej aktualnych i zarazem podstawowych nurtów zaliczyć można typologię dzielącą podmioty te na: zrzeszeniowe grupy interesu, instytucjonalne grupy interesu, niezrzeszeniowe grupy interesu oraz anomalne grupy interesu [J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004].

Do zrzeszeniowych grup interesu zalicza się takie organizacje, które posiadają wyspecjalizowane i często rozbudowane struktury, których zadaniem jest artikulacja własnych potrzeb. Na czoło wysuwają się tu związki zawodowe, które od XIX w. zaczęły bronić interesów pracobiorców, kierując

¹⁰⁷ Już w 1908 r. Arthur Bentley uznał, że grupy interesu wypełniają pozytywną rolę w rzeczywistości społeczno-politycznej i nie należy ich likwidować, a raczej wspierać. Zauważył, że silne grupy posiadają wpływy i pieniądze, jak też produkują dobra potrzebne społeczeństwu, a więc należy się z nimi liczyć oraz wysłuchać ich stanowiska. W 1951 r. David Truman stwierdził, że powstanie grup nacisku i interesu było jednoznaczne z powstaniem strukturalnego społeczeństwa. Ponadto państwa mogły powstać, ponieważ pewne grupy chciały osiągnąć określone cele. Stąd jego zdaniem władza polityczna do procesu decyzyjnego powinna wykorzystywać argumenty tego typu podmiotów. Na gruncie europejskim funkcjonalność grup interesu w systemach politycznych ma tylu zwolenników, co i przeciwników. Jedni i drudzy starają się uzasadniać ich pozytywną i negatywną rolę, sugerując, iż bez nich nie mogą funkcjonować europejskie systemy polityczne, bądź grupy te zniekształcają obraz dążeń i aspiracji społecznych.

¹⁰⁸ Jedną z licznych propozycji jest dzielenie tego typu podmiotów na grupy: ekonomiczne, w tym podstawowe (kapitalistyczne i robotnicze) oraz niepodstawowe (rolnicze, drobnokapitalistyczne, wolne zawody, spółdzielnie i konsumentów) oraz nieekonomiczne (organizacje o celach politycznych niepowiązane z partiami, kościoły i zrzeszenia religijne, zrzeszenia kulturowe, filantropijne i humanistyczne).

swe petycje zarówno do właścicieli środków produkcji, jak również do władz państwowych¹⁰⁹. W odpowiedzi na propagowanie interesów pracobiorców zaczęły tworzyć się pod patronatem władz organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców i pracodawców. Dzięki temu można było zrównoważyć wpływy systemowe jednej z grup, a konsekwencją takiego stanu rzeczy stała się podejmowana przez władzę wykonawczą mediacja¹¹⁰. Dzięki niej konflikty międzygrupowe można było łagodzić w możliwie wczesnym stadium rozwoju. Do zbioru tego należy też zaliczyć działania stowarzyszeń pod warunkiem jednak, iż inicjatywy takie posiadają aspiracje polityczne¹¹¹. Ogniwem takim będą także zorganizowane grupy obywatelskie, które są pokłosiem działań społecznych bądź ruchów antysystemowych¹¹². Cechą charakterystyczną tych podmiotów jest otwarte wyrażanie poglądów związanych z jednoczesnym reprezentowaniem interesów poszczególnych formacji, które one reprezentują. Etatowy personel może składać się poza szeregową administracją z formacji fachowców, a co za tym idzie, tworzy się odgórne procedury formułowania własnych interesów i żądań powszechnie rozgłaszanych. Dzięki dobremu zorganizowaniu oraz posiadanemu zapleczu finansowemu baza działalności tego typu instytucji daje im przewagę nad grupami, które nie posiadają walorów zrzeszeniowych, gdyż nie można doprowadzić np. do ich rozproszenia.

Instytucjonalne grupy interesu cechują się przede wszystkim bardziej formalnym zorganizowaniem, opierającym się na zawodowym personelu, na czele którego stoi mniej lub bardziej rozpoznawalny lider. Dzięki takiej strukturze i możliwości gromadzenia środków finansowych mogą one zatrudniać nie tylko wykwalifikowanych pracowników, ale także specjalistów od marketingu

¹⁰⁹ Ich rola okazała się tak duża, że jeszcze w końcu tego stulecia niemiecki kanclerz Otto von Bismarck dostrzegł nie tylko ich rolę w obowiązującym porządku społeczno-politycznym, ale i wykorzystał ich struktury do przeprowadzenia znaczących reform socjalnych na terenie Rzeszy.

¹¹⁰ Współcześnie w europejskim modelu kontynentalnym komisje trójstronne stały się gwarantem konsensualnie funkcjonującego systemu gospodarczego. W praktyce nie mogą zadowolić żadnej ze stron, ale teoretycznie mogą wyjaśnić, dlaczego tak się właśnie dzieje.

¹¹¹ Mogą to być stowarzyszenia o charakterze branżowym, wyznaniowym, etnicznym, etnograficznym o znaczeniu ogólnokrajowym, jak i regionalnym czy lokalnym.

¹¹² Inicjatywy takie związane były m.in. z Jesienią Narodów 1989 r. Na fali antysystemowych protestów społecznych doszło do zainicjowania działalności m.in. Forum Obywatelskiego i Społeczeństwa Przeciwko Przemocy w Czechosłowacji, Forum Demokratycznego na Węgrzech, Niezależnego Stowarzyszenia Obrony Praw Człowieka i stowarzyszenia ekologicznego Ekogłębność w Bułgarii [J. Knopek, *W Europie przemian, konfliktów i kompromisów*, Bydgoszcz 1998].

politycznego, silnie i wyraźniej argumentując swoje racje oraz oddziałując na kolejne płaszczyzny systemu politycznego. Za pomocą posiadanych sił i środków podmioty tego typu mogą skupiać wokół siebie inne – mniej reprezentatywne – grupy, których interesy mogą reprezentować. Na kontynencie europejskim w role takie wcielać się będą przede wszystkim kościoły i związki wyznaniowe, służby mundurowe oraz administracja publiczna. Szczególnie miejsce przypadło pod tym względem kościołom, których historia sięga niekiedy nawet dwóch tysięcy lat. Rywalizacja między religiami zaowocowała kształtowaniem się podmiotów państwowych silnie zespolonych z instytucjami kościelnymi, co odnotować można w katolicyzmie (Polska, Włochy), prawosławiu (Grecja, Serbia) i protestantyzmie (Dania, Wielka Brytania) oraz islamie (Albania, Kosowo). Dzięki ugruntowanej pozycji religii dominującej duchowni mogli więcej uzyskać od władzy, powołując się na interes społeczny bądź narodowy. Także historyczny wymiar posiadała rola czynnika mundurowego jako klasycznej grupy interesu. Szczególnym przypadkiem była armia, która nierzadko decydowała o demokratyzacji systemu bądź powrotu do autorytaryzmu (Grecja, Turcja). W nowożytnej historii Europy grupy mundurowych niejednokrotnie podejmowały próby przejęcia władzy w państwach¹¹³, co powodowało szczególne uprzywilejowanie wojskowych i służb bezpieczeństwa (Hiszpania, Portugalia). Stąd m.in. w europejskich systemach demokratycznych utrzymała się zasada cywilnego sprawowania kontroli nad armią, aby możliwie ograniczyć tego typu zachowania polityczne. Wyspecjalizowana administracja pojawiła się wraz z tworzeniem europejskich nowoczesnych państw i stosunkowo szybko znalazła swoje miejsce w strukturach władzy. Wraz z upowszechnieniem profesji urzędnika, co miało miejsce w XX w., administracja publiczna stała się licznym i liczącym się gronem osób, zorganizowanym w aparacie państwowym. Poprzez bliskie związki z instytucjami władzy państwowej mogła ona realizować swe partykularne interesy, co prowadziło do niewydolności sektora finansów publicznych (Grecja).

Niezrzeszeniowe grupy interesu opierają swój byt na pokrewieństwie i wspólnym pochodzeniu, dzięki czemu środowisko geomorfologiczne, z którego one wyrosły, umacnia więź grupy i nadaje jej specyficzny charakter.

¹¹³ Przykładem takim jest Grecja, w której historii armia odgrywała szczególną rolę. Tylko w pierwszym stuleciu od powstania nowożytnego państwa doszło na jej terenie do ok. 30 prób czy realnych przewrotów wojskowych. Także w 1967 r. grupa wojskowych, zwana „juntą czarnych pułkowników”, dokonała zamachu stanu i przejęła władzę w państwie, dzierżąc ją do 1974 r. [R. Clogg, *A Concise History of Greece*, Cambridge 1992].

Z historycznego ujęcia Europy wiemy, że grupy takie doprowadziły do powstania pierwszych organizmów państwowotwórczych, sukcesywnie doprowadzając do budowy państw narodowych, czemu impuls dała epopeja napoleońska z przełomu XVIII i XIX w. oraz wydarzenia związane z okresem Wiosny Ludów 1848–1849. Mimo iż na tle innych kontynentów świata Europa posiada ugruntowane państwowości, to jednakże nie brakowało w państwach tych grup politycznych opierających się na powiązaniach rodowych i klanowych (Bałkany), dalej społeczności ugruntowanych lokalnie i regionalnie (Francja, Niemcy), grup etnicznych i mniejszości narodowych (Belgia, Hiszpania) oraz całych narodów (Żydzi do 1948). Po drugiej wojnie światowej swoistą grupą interesu stały się mniejszości nieterytoriałne, czyli urodzeni poza Europą migranci, którzy przybywali na Stary Kontynent w poszukiwaniu pracy, w celu znalezienia lepszych warunków do nauki i życia bądź jako uciekinierzy z wojen domowych i konfliktów międzyplemiennych. W zachodniej części kontynentu proceder ten przybrał wielomilionową skalę, a migranci docierali tam na zaproszenie rodzin oraz władz państwowych (Francja, Niemcy)¹¹⁴. Grupom tym nie tylko świadczono bezpośrednią pomoc socjalną, ale pomagano w budowaniu instytucji charytatywnych i domów modlitwy (Belgia, Francja). Na obszarze postradzieckim po 1991 r. specyficzną grupą interesu stali się oligarchowie, czyli grupa najbogatszych i najbardziej wpływowych osób w państwie (Rosja, Ukraina). Osoby te w krótkim czasie dorobiły się tak wielkich majątków, że mogły sobie pozwolić nie tylko na zaspakajanie własnych dóbr, ale budowę stadionów i lotnisk. Inwestycje takie wymuszały bądź inspirowały władze państwowe do zaangażowania się w określone części kraju bądź konkretnym sektorze gospodarki (Ukraina)¹¹⁵. Niezrzeszeniowe grupy interesu poprzez swą emocjonalną czy psychospołeczną działalność mogą prowadzić do manifestacji, akcji protestacyjnych, pikiet i innych form społecznego i politycznego nacisku¹¹⁶.

¹¹⁴ Kanały tranzytowe, które wiodą migrantów z Azji Południowej, Bliskiego Wschodu i Afryki, są ciągle żywe od lat 50. XX w., czego widomym znakiem są ostatnie wydarzenia na Morzu Śródziemnym oraz napływ ludności nieeuropejskiej do krajów Południa (Grecja, Włochy).

¹¹⁵ Oligarchowie są także jedną z wiodących grup interesu w trwającym od 2014 r. konflikcie rosyjsko-ukraińskim o Krym i Donbas.

¹¹⁶ Podmioty takie, charakteryzujące się bardziej trwałymi interesami lub potrafiące dłużej utrzymywać swych członków w gotowości społecznej, najczęściej rozwijają struktury organizacyjne, stając się kolejnymi ogniwami grup interesu. Przykładami tego typu zachowań były ruchy polityczne, które po podjętej instytucjonalizacji stały się partiami. Do podobnych inicjatyw nie doszło jednakże po kilkumiesięcznych pikietach osób protestujących przeciwko nadmiernym rozwarstwieniom społecznym, które zaznaczyły się po kryzysie światowym 2008 r.

Cechą generalną anomalnych grup interesu jest brak zasad regulujących ich funkcjonowanie. Inicjatywy takie, podobnie jak inne tego typu grupy, tworzą się na bazie niezadowolenia społecznego bądź powiązane są wspólnotą krwi czy zainteresowaniami i przekonaniami, które nimi kierują. Mimo gromadzenia się w dłuższej perspektywie czasowej, nierzadko podejmowanych akcji o charakterze antysystemowym nie dążą one do zinstytucjonalizowania swej działalności. Struktury ich ułożone są bardziej poziomo, dzięki czemu charakteryzują się trwałością, ale jednocześnie trudniej nawiązać z nimi kontakt systemowy. Do inicjatyw tego typu zaliczyć można grupy protestu, subkultury bądź mniej sformalizowane ruchy społeczne, jak również te o charakterze antyglobalistycznym¹¹⁷, ochrony środowiska *environment*¹¹⁸ czy *Pussy Riot*¹¹⁹.

Grupy interesu występować mogą zarówno w systemach charakterystycznych dla demokratycznego porządku, jak również w autorytaryzmach i totalitaryzmach, czego przykładem stała się historyczna Europa. W reżimach demokratycznych mogą one działać nie tylko wielopłaszczyznowo, ale ich cechą będzie swoisty pluralizm właściwy dla wartości reprezentowanych przez państwo prawa. W reżimach niedemokratycznych grupy te będą silniej powiązane z władzą polityczną. Autorytaryzm będzie starał się faworyzować te podmioty, które podejmą z nim współpracę, a totalitaryzm będzie przejmował nad nimi kontrolę, starając się je militaryzować.

¹¹⁷ Antyglobalizm to ruch społeczno-polityczny mający wiele odłamów na całym świecie oraz będący połączeniem wielu światopoglądów, który jawnie krytykuje problemy świata współczesnego, w znacznej mierze mające swoje źródło w neoliberalnej globalizacji.

¹¹⁸ Mający zastosowanie w amerykańskiej rzeczywistości ruch *environment* przestrzega społeczność międzynarodową przed efektem cieplarnianym oraz nadmierną emisją dwutlenku węgla do atmosfery, co doprowadzić może do zagłady całej ludzkości. Ruch ten znalazł zwolenników w najlepiej rozwiniętych i najbardziej uprzemysłowionych częściach świata, aczkolwiek aktywność swą nadal zaznacza głównie w USA.

¹¹⁹ *Pussy Riot* to rosyjska radykalnie feministyczna grupa młodych ludzi, która zorganizowała się w okresie prezydentury Władimira Putina. Grupa ta znana jest z protestów politycznych i prowokacji obyczajowych. Główną działalność prowadzi ona za pomocą nielegalnych akcji i happeningów w miejscach publicznych, czyli na stacjach metra, na placu Czerwonym, w cerkwiach prawosławnych, a ostatnio także podczas olimpiady w Soczi. Na rosyjską opinię publiczną oddziałuje wulgarnym językiem, dzięki czemu wyróżnia się od innych tego typu inicjatyw.

Europejskie społeczeństwo obywatelskie

Spółeczeństwo obywatelskie to taka część danej zbiorowości, która cechuje się aktywnością i jednocześnie zdolnością do samoorganizacji oddolnej oraz która jest zdolna do określania i osiągania wyznaczonych celów bez inspiracji kierowanej za pośrednictwem władzy politycznej. W momencie, w którym mówić możemy o tak kreowanych procesach społecznych, wykształca się wola wzięcia racji w swoje ręce oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności. Społeczeństwo obywatelskie to bowiem nie tylko prawa płynące na rzecz konkretnych jednostek, ale także i ogromna odpowiedzialność za losy małych i wielkich grup społecznych. W wymiarze europejskim ukonstytuowanie się społeczeństwa obywatelskiego warunkowało nie tylko umocnieniem demokracji, ale i ugruntowało pełną strukturę systemu politycznego¹²⁰.

5.1. Demokratyczna obywatelskość

Kategorią tak pojmowanego społeczeństwa interesował się już w antycznej Grecji Arystoteles, a w starożytnym Rzymie Cynceron. Pojmowali oni kwestię tę jako społeczeństwo cywilne, zainteresowane nie tylko własnymi losami, ale i terytorium, na którym zamieszkiwali¹²¹. Zdaniem niektórych badaczy

¹²⁰ Autor ma oczywiście świadomość, że terminologia związana ze społeczeństwem obywatelskim ma co najmniej kilka synonimów, jednakże formułując tytuł niniejszego rozdziału, oparto się na klasycznych podejściach metodologicznych.

¹²¹ Arystoteles interpretował tę kategorię jako rodzaj wspólnoty kształtowanej przez istoty społeczne, która realizować może swoje potrzeby w obrębie greckiego polis, będącego inicjatorem różnych przedsięwzięć związanych z rozwojem społecznym człowieka. Cynceron zwracał uwagę na społeczeństwo politycznie usposobione, funkcjonujące w obliczu dwóch innych

to właśnie tak rozumiana podmiotowość dała podstawy do zainicjowania myślenia politycznego już w epoce starożytnej [Ch. Meier, *Powstanie polityczności u Greków*, tłum. M.A. Cichocki, Warszawa 2012]. Podobnie poprzez perspektywę społeczności mającej cywilny charakter w ramach danego państwa interpretowano to zjawisko na gruncie europejskim aż do czasów nowożytnych. Pojmowanie to zmieniło się dopiero wraz z rosnącą siłą mieszczaństwa, które jako stan trzeci bądź klasa średnia zaczęło zmieniać oblicze relacji między władzą a społeczeństwem. Przejściowo zmiany takie zaczęły następować w Niderlandach, ale pełniejszego odwzorowania doczekały się w Anglii i dalej w Wielkiej Brytanii¹²². Wynikały one m.in. z rozbudowanej świadomości obywatelskiej, odnoszącej się jednak do kategorii miasta, w którym ludność żyła aniżeli państwa. Na czele tego ostatniego w przeszłości najczęściej stał monarcha, stąd mieszczaństwo uznawało się za poddanych Jego Królewskiej Mości, a kwestia narodowościowa przez długie stulecia nie była w miastach tak bardzo istotna.

Bazując na filozofii liberalnej, zaczęto utożsamiać istotę społeczeństwa obywatelskiego na gruncie państwa respektującego prawa ludzi jako istot kształtujących relacje między poszczególnymi elementami jego struktury. W myśl tej zasady podmiot powinien charakteryzować się rządami państwa prawa. Ponadto powinien cechować się ograniczoną, kolegialną i suwerenną władzą polityczną. Oprócz tego jego istota skupiać się powinna wokół przestrzegania wolności indywidualnych, do których należały: prawo do wyrażania własnych poglądów, wolność słowa i zrzeszania się, swoboda w zakresie działalności gospodarczej oraz nienaruszalność własności prywatnej. Istotą

kategorii, a mianowicie państwa i republiki. W tym rozumieniu każdy obywatel reprezentatywnych republik antycznych poprzez uczestnictwo w zgromadzeniu ludowym, które dostępne było dla każdego wolnego obywatela, stawał się jednostką reprezentującą prawa suwerennego ludu.

¹²² Wiesław Bokajło proces ten przedstawił w sposób następujący: „Jest faktem, że Arystoteles swoją koncepcję społeczeństwa obywatelskiego konstruował, obserwując niepowodzenie przeniesienia zasad demokracji z pojedynczych polis na Związek Morski i zastanawiając się nad miejscem polis w imperium Aleksandra Wielkiego. Cycerońska idea społeczeństwa obywatelskiego powstawała, gdy załamywała się rzymska *res publica* i zarysowała się realna wizja cesarstwa. Richard Hooker reanimował tę ideę, gdy angielscy obywatele przygotowywali się do uderzenia w absolutystyczną monarchię Stuartów. Innymi słowy, idea ta pojawiała się w europejskiej myśli politycznej w sytuacji, gdy w praktyce politycznej odchodzono od zasad wolności, równości, sprawiedliwości, od idei dobra wspólnego, gdy ujawniało się zjawisko – generalnie rzecz biorąc – niezgodności między państwem a społeczeństwem i obywatelem” [W. Bokajło i K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 32].

tak pojmowanego państwa stała się potrzeba przygotowania umowy społecznej między panującym a poddanymi, która zawiązywana i respektowana byłaby przez obie strony¹²³. Następtwem takiego stanu rzeczy było ogłaszanie aktów prawnych przez panujących oraz ograniczanie ich władzy przez legiślatywę i judykatywę¹²⁴.

Dla Europy kontynentalnej największy wpływ na formułowanie idei społeczeństwa obywatelskiego miała francuska rewolucja burżuazyjna, będąca gremialnym sprzeciwem przeciwko monarchii absolutnej, której typ był charakterystyczny dla całej ówczesnej Europy kontynentalnej. Ona to nie tylko propagowała nową wizję relacji między władzą a społeczeństwem, ale umożliwiła rozwój myśli politycznej, formułującej nowe podstawy dla demokracji i obywatelskości¹²⁵. Coraz częściej także zaczęto rozdzielać instytucję państwa od społeczeństwa obywatelskiego¹²⁶. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia aż do początku XX w., kiedy to koniec pierwszej wojny światowej zmienił oblicze Starego Kontynentu.

Poniesione straty wojenne w ludziach, ruchomościach i nieruchomościach przez poszczególne podmioty europejskie, a ponadto podział państw walczących na pokonanych i zwyciężonych wpływał sukcesywnie na radykalizację postaw moralnych, etnicznych, a nawet obywatelskich. Znalazł on odwzorowanie w podziałach ideologicznych, a tym samym i polityczno-ustrojowych. Dokonujący się podział państw europejskich na demokratyczne i niedemokratyczne był pokłosiem tej sytuacji, w której zdecydowaną rolę odgrywały same społeczności oraz ich obywatelskie zapatrywania na istniejącą rzeczywistość. Zubożenie całych grup społecznych w latach wielkiej wojny postępowało nadal w okresie międzywojennym. Mimo pozornego spokoju powojennego targane kryzysami gospodarczymi oraz reparacjami wojennymi poszczególne zbiorowości oddolnie wyrażały swe głębokie

¹²³ Taki nurt reprezentowali już: Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith czy Jean-Jacques Rousseau. W omawianym ujęciu społeczeństwo obywatelskie przeciwstawiane było stanowi natury, aczkolwiek nadal myśliciele ci poruszali się w obrębie podmiotów państwowych.

¹²⁴ W Anglii król zmuszony został do wydania Habeas Corpus Act oraz Bill of Rights. W Polsce szlacheckiej odpowiednikiem rozszerzenia praw na rzecz części społeczeństwa były *pacta conventa* i artykuły henrykowski.

¹²⁵ Już Georg Wilhelm Friedrich Hegel stał na stanowisku, że stymulatorem rozwoju społecznego są trzy filary – rodzina, społeczeństwo obywatelskie i państwo [Zob. G.W.F. Hegel, *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1969].

¹²⁶ Jako pierwszy tak wyraźnie wskazywał na taki porządek Alexis de Tocqueville [tenże, *O demokracji w Ameryce*, tłum. B. Janicka i M. Król, Warszawa 2005].

niezadowolenie z zaistniałej sytuacji. Jednocześnie zaczęto kształtować nowe oblicze ruchów politycznych oraz reprezentatywnych dla nich formacji paramilitarnych. Bez aktywnych postaw obywatelskich nie udało się z pewnością przejąć władzy w Rzymie Benito Mussoliniemu¹²⁷. Podobnie bez poparcia społecznego wyrażanego w niemieckim procesie wyborczym nie udało się przejąć władzy przez NSDAP w tym państwie i stworzyć gabinet mniejszościowy¹²⁸.

Bazując dalej na nienawiści i niepewności wśród niektórych społeczeństw europejskich, kreowano antysemityzm i niechęć do innych mniejszości narodowych czy etnicznych oraz ruchów lewicowych i formacji skrajnie lewicowych. Tym sposobem sukcesywnie zaczęto ograniczać oddolne działania obywatelskie, zastępując je inicjatywami odgórnie narzucanymi przez systemy totalitarne i autorytarne. Nawet w systemach demokratycznych w związku z tworzeniem różnych formacji faszystowskich i komunistycznych tworzone różne instytucje polityczno-wojskowe, których zadaniem była kontrola i niedopuszczenie ugrupowań niedemokratycznych do władzy. Owocem takiego stanu rzeczy stała się zmiana podejścia teoretycznego do pojmowania społeczeństwa obywatelskiego¹²⁹, które coraz częściej sygnowane było jako społeczeństwo demokratyczne.

Podobnych konotacji doszukać możemy się i w okresie powojennym, kiedy to zimnowojenne cele dwóch supermocarstw uczyniły ze Starego Kontynentu teren potencjalnej konfrontacji. Sam kontynent podzielił się nie tylko pod kątem polityczno-międzynarodowym, ale i polityczno-ustrojowym, dzieląc się na liberalne demokracje zachodnioeuropejskie oraz wschodnioeuropejskie demokracje ludowe. Jednym z etapów walki ideologicznej było inne

¹²⁷ O przejęciu przez niego władzy w Rzymie nie zdecydowały tylko „brunatne koszule”, ale także i poparcie udzielone jego formacji przez część obywateli włoskich, sfrustrowanych następstwami pierwszej wojny światowej.

¹²⁸ Zdecydowana większość osób popierających wówczas formacje skrajnie prawicowe we Włoszech i Niemczech nie miała jednak pojęcia do jakich praktycznych następstw może doprowadzić przejście przez te ugrupowania samodzielnych rządów i wcielenie w życie ideologicznych programów politycznych, które zresztą ewoluowały, w trakcie ugruntowania reżimów niedemokratycznych.

¹²⁹ Najczęściej przywoływanym autorytetem tego okresu jest włoski filozof wywodzący się z ruchu komunistycznego Antonio Gramsci. Odwołując się do marksistowskiej bazy i nadbudowy, społeczeństwo obywatelskie umieścił w tej ostatniej strukturze, gdzie poza społeczeństwem politycznym ono miało właśnie sprawować centralne miejsce w systemie [A. Gramsci, *Zeszyty filozoficzne*, tłum. B. Sieroszewska i J. Szymanowska, oprac. S. Krzemień-Ojak, Warszawa 1991].

spojrzenie na postawy obywatelskie poszczególnych części Europy. Kiedy minęła groźba potencjalnego konfliktu nuklearnego, na zachodzie kontynentu zaczęto głosić potrzebę formowania społeczeństwa otwartego, dzięki któremu można byłoby rozwiązywać liczne potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych¹³⁰. Z czasem na wschodzie kontynentu w odbudowie społeczeństwa obywatelskiego upatrywano instytucję antysystemową, która doprowadzić mogła do przywrócenia reżimu demokratycznego. W momencie podjęcia przez Europę Środkowo-Wschodnią przemian systemowych następowały także przewartościowania w pojmowaniu i definiowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Coraz częściej widziano poprzez to hasło taką sferę życia społeczno-politycznego, która działa poza kuratelą władzy państwowej. Zalicza się zatem do niej ruchy społeczne i polityczne, partie polityczne, związki zawodowe, przedsiębiorstwa i korporacje, wolne zawody, niezależne Kościoły i związki wyznaniowe, organizacje i stowarzyszenia oddolne oraz fundacje pożytku powszechnego i inne. Obszary te, znajdujące się między działaniami politycznymi a sferą prywatną warunkują prawidłowe funkcjonowanie współczesnych europejskich systemów politycznych¹³¹. One także odpowiedzialne są za demokratyczną obywatelskość, dzięki której Stary Kontynent ma nie dopuścić do odtworzenia systemów niedemokratycznych, które tak boleśnie doświadczyły Europę w XX stuleciu.

5.2. Podmiotowy charakter osoby ludzkiej

Jednym z ważniejszych elementów kształtujących współczesne społeczeństwo europejskie stała się historyczna walka o uznanie praw osoby ludzkiej. Przeszły one długą ewolucję od momentu pojawienia się większych grup społecznych na Starym Kontynencie. Pierwsze zbiorowości na tym terenie cechowały się najczęściej wolnością osobistą poszczególnych wspólnot polegającą na równouprawnieniu mężczyzn mogących obronić najbliższe im otoczenie przy poszanowaniu praw innych członków rodu. Na taki stan rzeczy nałożyło się niewolnictwo, co prawda znane wcześniej, ale upowszechnione

¹³⁰ Termin taki zaproponował austriacki filozof pochodzenia żydowskiego Karl Raimund Popper (1902–1994).

¹³¹ Za głębokim usytuowaniem społeczeństwa obywatelskiego w systemie politycznym opowiedział się m.in. Andrzej Antoszewski [tenże, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004].

dopiero przez starożytny Rzym. W dobie feudalizmu zależność osobistą wykazywano poprzez przywiązanie człowieka do ziemi, w czym udział miało przyjmowanie chrześcijaństwa przez kolejne społeczeństwa europejskie. Później zwyczaje te przenoszono do tworzących się miast i ośrodków przemysłowych, gdzie praca od wschodu do zachodu słońca właściwa była dla uprawy ziemi i hodowli zwierząt. Na bazie tej organizowano kapitalistyczną formację społeczno-ekonomiczną, przywiązując robotników do środków produkcji.

Europa w dobie rewolucji antysystemowych od XVII do XX w. zaczęła upominać się o prawa grup społecznych niżej w strukturze państwowej usytuowanych. W ten sposób prawa człowieka i obywatela nabierały nowego brzmienia. Zostały one wkomponowane w założenia odnoszące się do istoty współczesnego społeczeństwa obywatelskiego, którego synonimem stały się niezbywalne prawa człowieka i obywatela¹³². To dzięki europejskim rewolucjom doby nowożytnej zbiorowości Starego Kontynentu stawały się społeczeństwem uczestniczącym, chętnie biorącym udział w nawiązywaniu relacji między poszczególnymi elementami struktury, jaką wyróżnia się bardziej współcześnie wyodrębniony system polityczny. Poszczególnym grupom bez względu na pełnione role oraz pozycje społeczne przyznawano prawo bycia obywatelem. Inicjatywy te zostały rozpowszechnione dzięki poszerzaniu praw wyborczych, które okazały się stymulatorem dla zachowania i rozwoju obywatelstwa i obywatelskości dla niemal wszystkich osób na Starym Kontynencie.

Zanim jednak do tego doszło, poszczególne społeczności europejskie walczyły o dobra osoby ludzkiej na swój sposób. Odwoływanie się do Biblii bądź organizowanie powstań i rewolucji społecznych okazywało się nieskuteczne lub miało charakter koniunkturalny. Najskuteczniejszym osiągnięciem społecznym okazała się umowa grup uprzywilejowanych z władcą. Dzięki takim zabiegom doszło m.in. do ogłoszenia Wielkiej Karty Swobód¹³³, zawiązania

¹³² Fundamentalne znaczenie dla nowych prądów i głoszonych idei miał francuski dokument będący konsekwencją wielkiej rewolucji burżuazyjnej, który do historiografii trafił jako Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Zainicjowane w niej zasady stały się nieodłącznym atrybutem zarówno europejskich demokracji, jak i społeczeństwa obywatelskiego. Wśród nich znalazły się zasady: demokracji, podziału i równoważenia się władz, rządów prawa i naturalnych praw człowieka.

¹³³ Wielka Karta Swobód, czyli Magna Charta Libertatum to akt wydany przez angielskiego króla Jana bez Ziemi w 1215 r. pod naciskiem rycerstwa i duchowieństwa. Karta, posiadająca znamiona umowy między królem a jego wasalami, ograniczała władzę króla głównie

konfederacji warszawskiej¹³⁴, skierowania Petycji o prawo¹³⁵, zabezpieczenia obywatela przed aresztowaniem¹³⁶, ogłoszenia Deklaracji praw¹³⁷, wydania Karty Praw Wirginii¹³⁸ czy upowszechnienia przywołanej już Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela¹³⁹. W XIX i XX stuleciu poza coraz częściej praktykowanymi dokumentami konstytucji nałożyła się na to działalność organizacji międzynarodowych, jak: Czerwony Krzyż¹⁴⁰, Liga Narodów¹⁴¹, Narody Zjed-

w dziedzinach działalności skarbowej i sądowej, określając jednocześnie uprawnienia grup uprzywilejowanych oraz klas niższych. Karta przyznawała jednocześnie prawo zorganizowania oporu przeciwko władzy królewskiej, gdyby ta ostatnia zamierzała naruszyć suwerenne prawa feudałów.

¹³⁴ Konfederacja warszawska to określenie uchwały podjętej w 1573 r. na sejmie konwokacyjnym w Warszawie, która zapewniała swobodę wyznania szlachcie w Polsce szlacheckiej. Jednocześnie zabezpieczała ona równouprawnienie wyznawców wszystkich religii. Dokument uważa się za początek tolerancji religijnej na ziemiach Rzeczypospolitej.

¹³⁵ Petycja o prawo, czyli *Petition of Right*, to dokument uchwalony w 1628 r. przez angielski parlament i skierowany dalej do króla Karola I. Zawierał on postulaty uprzywilejowanych grup społecznych, wśród których znalazły się: zakaz nakładania nowych podatków bez zgody parlamentu, zakaz więzienia kogokolwiek bez podstawy prawnej, zakaz rozwiązywania sądów wojennych, zabezpieczenie obywateli przed nadużyciami wojska i zakaz kwaterowania żołnierzy w prywatnych domach. Niezastosowanie się króla do pierwotnie paraflowanej petycji doprowadziło ostatecznie do rewolucji, skutkiem której obalono monarchię, a samego króla ścięto.

¹³⁶ Był to popularny Habeas Corpus Act z 1679 r., czyli ustawa o lepszym zabezpieczeniu wolności obywatela, zakazująca organom państwa aresztowania obywatela bez zezwolenia sądu.

¹³⁷ Deklaracja praw, czyli *Bill of Rights*, była petycją skierowaną do króla Anglii w 1689 r. W 13 punktach wyliczała ona nadużycia popełniane wcześniej przez dynastię Stuartów. Tym samym sformułowano nowe zasady, którymi powinien kierować się monarcha, aby nie doszło do ukształtowania się w państwie absolutyzmu.

¹³⁸ Deklaracja Praw Wirginii uchwalona w 1776 r. opierała się na założeniach Johna Locke'a, zgodnie z którymi prawa człowieka stały się nieodzownym elementem istnienia państwa.

¹³⁹ Deklaracja praw człowieka i obywatela stała się dokumentem programowym rewolucji francuskiej uchwalonej przez Konstytuante w 1789 r. Przygotowana wedle projektu La Fayette'a stała się wyrazem zmian zachodzących we Francji, wśród których zniesienie feudalizmu zapowiadało rewolucyjne zmiany idące dalej do Europy kontynentalnej.

¹⁴⁰ Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza to inicjatywa humanitarna, której celem stała się ochrona ludzkiego zdrowia i życia, dalej zapewnienie szacunku dla istoty ludzkiej, łagodzenie ludzkiego cierpienia bez względu na pochodzenie rasowe, narodowe, religijne, klasowe czy polityczne.

¹⁴¹ Jednym z elementów, który doprowadził do powstania tej inicjatywy w okresie międzywojennym, była odpowiedź na utratę życia i zdrowia przez miliony Europejczyków biorących udział w wojnie 1914–1918. Nie chcąc dopuścić do podobnego konfliktu europejskiego, zadbało o podmiotowy charakter osoby ludzkiej.

noczone¹⁴², Rada Europy¹⁴³ czy Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹⁴⁴.

Ogniwa te wpłynęły bezpośrednio i pośrednio na ugruntowanie istoty europejskich praw człowieka, które dały impuls podobnym inicjatywom na całej kuli ziemskiej. Wedle tej koncepcji każdemu człowiekowi przysługują pewne prawa, których źródłem jest przyrodzona godność ludzka. Prawa te mają charakter powszechny, przyrodzony, niezbywalny, nienaruszalny, naturalny i niepodzielny¹⁴⁵. Pochodną tej struktury poza wolnościami osobistymi czy społecznymi i kulturalnymi są prawa i wolności polityczne. Należą do nich: prawo do obywatelstwa; możliwość uczestnictwa w życiu publicznym; wolność zrzeszania się; udział w pokojowych manifestacjach; składanie wniosków, petycji i skarg; dostęp do informacji o działaniach władz oraz względem osób publicznych; równy dostęp do służby publicznej; wreszcie czynne oraz bierne prawo wyborcze. One to w pełni ugruntowały podstawy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Są to zatem te wolności, których respektowania wszyscy ludzie powinni domagać się od instytucji państwowych, a pośrednio i od społeczeństwa, w którym żyją. Podstawowym jednakże założeniem tak sprecyzowanego problemu jest nieodłączny atrybut płynący z wolności, mówiący o tym, iż prawa i wolności jednej osoby kończą w miejscu, w którym zaczynają się prawa i wolności drugiego człowieka.

¹⁴² Powołana do życia po drugiej wojnie światowej Organizacja Narodów Zjednoczonych stawiała sobie za cel nie tylko zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego czy rozwoju współpracy między narodami, ale i propagowanie przestrzegania praw człowieka. W tym ostatnim aspekcie jej wkład jest niepodważalny i najbardziej zauważalny.

¹⁴³ Powstała w 1949 r. na doświadczeniach drugiej wojny światowej Rada Europy zajęła się promocją i ochroną praw człowieka, demokracji oraz współpracą w zakresie kultury.

¹⁴⁴ Także zainicjowanie działań związanych z KBWE było konsekwencją wspierania inicjatyw społecznych i politycznych, co odczuły zwłaszcza kraje środkowoeuropejskie zdominowane przez Związek Radziecki. Zinstytucjonalizowanie swej działalności poprzez powołanie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie spowodowało jeszcze silniejsze wspieranie praw człowieka i obywatela na starym kontynencie.

¹⁴⁵ Powszechny ich wymiar odnosi się do obowiązywania na całym świecie. Przyrodzony podkreśla, że przysługują one każdemu od momentu urodzenia. Niezbywalny sugeruje, że nie można się ich zrzec. Nienaruszalny mówi o ich niezależności względem władzy politycznej. Naturalny bazuje na założeniu, że funkcjonują one niezależnie od zatwierdzenia ich przez organy państwowe. Niepodzielny z kolei sankcjonuje, że wszystkie one stanowią współzależną całość.

5.3. Społeczeństwo w przestrzeni publicznej

Już dla Alexis de Tocqueville'a społeczeństwo obywatelskie w połowie XIX stulecia stanowiło sferę wzajemnych relacji wewnątrzobywatelskich podejmujących m.in. działania w sferze spraw publicznych. Działo się tak poprzez współuczestniczenie w procesie podejmowania decyzji politycznych [tenże, *O demokracji w Ameryce*, tłum. B. Janicka i M. Król, Warszawa 2005]. W warunkach europejskich działo się tak na skutek przeniesienia ciężkości życia gospodarczego ze wsi do miast, dzięki czemu powstawały manufaktury i inne zakłady pracy w jednym miejscu. W celu obrony swych interesów przed zakusami władzy politycznej kształtowały one różnego typu stowarzyszenia i samorządy o charakterze ekonomicznym. Instytucje te stosunkowo szybko zaczęły wpływać zarówno na władze, jak i przestrzeń publiczną. Stawały się one ważnym instrumentem dla rozwoju społeczności lokalnych, przez co wpływały na rozwój samorządności. Jednocześnie zaczęły wywierać wpływ na opinię publiczną, odpowiednio argumentując swe potrzeby i interesy. Wraz z rozwojem działalności gospodarczej spowodowanej rozbudową przedsiębiorstw i korporacji stawały się swoistą grupą interesu, wpływającą na działalność partii politycznych, organizacji społeczno-politycznych oraz innych stowarzyszeń o charakterze społecznym. Niejednokrotnie korporacje inicjowały powstawanie stowarzyszeń i organizacji, które następnie stały w bliskich z nimi związkach¹⁴⁶.

W niektórych regionach i państwach europejskich wytwarzały się swoiste więzi między pracodawcami a pracownikami, co sprzyjało integracji i propagowaniu wspólnych inicjatyw mimo sprzecznych interesów grupowych (Szwajcaria). Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy zainteresowani byli utrzymaniem, a nawet rozwojem konkretnego zakładu pracy, który stanowić mógł jedyne bądź nieliczne miejsce zarobkowania w konkretnych społecznościach lokalnych. Szczególnie widoczne było to w mniejszych i średnich zakładach pracy, które przyjmowały charakter rodzinny, rodowy bądź dobrosąsiedzki.

¹⁴⁶ Stanisław Michałowski, analizując społeczeństwo w warunkach polskiej transformacji systemowej, podkreślał, że obywatelskość jego przybrała struktury poziome, a nie pionowe [S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 99]. Formuła taka oczywiście jest zasadna, gdyż jedynie struktury poziome mogą doprowadzić do utrzymania prerogatyw europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

W niektórych państwach (Francja, Niemcy) zajmowanie się tą samą profesją zawodową przez kolejne pokolenia widoczne bywa nadal mimo zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, zachodzących procesów migracyjnych, czy wreszcie wielkich konfliktów wojennych, dziesiątkujących całe struktury lokalne i regionalne. Za pośrednictwem takich miejsc pracy przedsiębiorcy, aktywiści czy intelektualiści, którzy im towarzyszyli, zaczęli trafiać do przedstawicielstw samorządowych i regionalnych. Te z kolei stały się przepustką do aktywnej działalności w sferze publicznej, czyli dla dobra reprezentowanej grupy oraz ogółu. Dalej otwierała się droga do działalności politycznej wraz z obejmowaniem najwyższych stanowisk w państwie, czego Margaret Thatcher¹⁴⁷ mogłaby być doskonałym przykładem. Wraz z upływem kolejnych dekad zaczęto w zachodnioeuropejskich systemach przedstawicielskich wręcz egzemplifikować potrzebę działań podejmowanych wcześniej przez polityków w sferze publicznej¹⁴⁸. Doświadczenia wyniesione z pracy we władzach samorządowych bądź przedstawicielstwach korporacyjnych otwierają współcześnie drogę do parlamentów, a dla kandydatów na premierów i prezydentów właściwym ogniwem jest pełnienie obowiązków mera czy burmistrza wielkich miast (Francja).

¹⁴⁷ Późniejsza premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher (1925–2013), która określana była w środowisku politycznym mianem Żelaznej Damy, wywodziła się z rodziny drobnomieszczkańskiej. Jej ojciec Alfred Roberts prowadził sklep wielobranżowy, a także aktywnie włączał się w życie samorządowe i polityczne. W duchu tym wychowywana była późniejsza premier, jedyna dotychczas kobieta na tym stanowisku w historii Wielkiej Brytanii. Do Izby Gmin dostała się po wyborach z 1959 r., a jej pierwsze wystąpienie parlamentarne odnosiło się do istoty funkcjonowania rad miejskich i gminnych.

¹⁴⁸ Wiesław Bokajło kwestie te referował w sposób następujący: „Współczesne dyskusje teoretyczne na temat społeczeństwa obywatelskiego, charakteryzujące sferę publiczną, sferę negocjacji interesów, eksponują charakterystyczne warunki zaistnienia tej sfery: istnieje – również w tradycji historycznej, a więc w świadomości historycznej – państwo konstytucyjne, opierające się na «rządach prawa», państwa dopełniające społeczeństwo obywatelskie poprzez gwarantowanie praw obywatelskich: prawa własności, wolności i równości wobec prawa. Przy tym państwo «wymagane» przez koncepcję sfragmentaryzowanego, subsydiarnego społeczeństwa obywatelskiego, zagospodarowującego związkami publicznymi sferę publiczną, sferę partycypacji obywatela we władzy i sferę negocjacji interesów ekonomicznych, oddzielną od sfery politycznej – nie może być opiekuńczym państwem dobrobytu. Nie może być również państwem zupełnie nie poczuwającym się do «pomocniczości». Wydaje się, że wychodzący naprzeciw tym wymogom model takiego państwa można znaleźć również wśród różnych modeli państwa liberalnego, tyle że należy powrócić do koncepcji «szkockich» liberalistów, a w szczególności Adama Smitha i Adama Fergusona” [W. Bokajło i K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 61–62].

Ugruntowująca się aktywność społeczna w sferze publicznej prowadziła ewidentnie do osłabienia władzy centralnej, szczególnie reżimów, które drogami niedemokratycznymi zaczęły wymuszać posłuszeństwo i porządek w państwie. To z kolei legło u podstaw jego zawłaszczania bądź podejmowania z nim otwartej konfrontacji w systemach europejskich okresu międzywojennego i powojennego, czyli wszędzie tam, gdzie zaistniały warunki do tworzenia autorytaryzmów bądź totalitaryzmów. Elementy te zadecydowały w głównej mierze o tym, iż w niektórych państwach i regionach Europy nie tylko w teorii, ale i w praktyce występuje obecnie typowe społeczeństwo otwarte, zdolne do działań oddolnych, umięjące zorganizować się oraz przenosić na systemowe instytucje pośredniczące swe potrzeby w celu politycznego procesu rozstrzygnięcia (Belgia, Francja, Niemcy). Poza nim występują obszary społeczeństwa półotwartego, gdzie na nowo trzeba było definiować lokalne i regionalne potrzeby grupowe (Mołdawia, Ukraina). Stawkę tę zamykają obszary, gdzie trudno mówić o jakiegokolwiek otwartości, gdyż bardziej jest to jeszcze społeczeństwo zamknięte aniżeli chętne do zorganizowania się bez inspiracji władz państwowych (Białoruś).

Europejskie systemy monarchiczne

Poprzez monarchię należy rozumieć taką postać ustroju politycznego bądź formę sprawowanych rządów, w której niewybieralną w sposób republikański głową państwa jest jedna osoba, nazywana najczęściej monarchą. Zwykle przyjmować się, że monarcha władzę swą dzierży dożywotnio, aczkolwiek zarówno przeszłość, jak i terażniejszość tęzę tę weryfikują. W Europie systemy takie występowały zarówno w przeszłości, jak również są dziedzictwem współczesności [M.M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2015].

6.1. Stare i nowe monarchie

Na kontynencie europejskim monarchie mają długą tradycję sięgającą przekształcenia wspólnoty pierwotnej w kolejną formację społeczno-ekonomiczną, którą było niewolnictwo. Wraz z tym, jak upadały struktury pierwotnej demokracji wojennej, zaczęła rodzić się hierarchizacja życia społecznego, która wymusiła powstanie pierwszych ustrojów monarchicznych. Z taką postacią władzy spotykamy się już u pierwotnych ludów zamieszkujących kontynent europejski. Forma ta była właściwa dla greckiej Sparty¹⁴⁹,

¹⁴⁹ Sparta – starożytne miasto, główny ośrodek miejski Lakonii, a także terytorium polis zlokalizowane na półwyspie Peloponez w południowej Grecji. Wedle tradycji Sparta miała już istnieć w okresie mykeńskim, a jednym z jej władców miał być Menelaos, który wyróżniony został przez Homera podczas oblężenia i zdobycia bliskowschodniej Troi. W późniejszym czasie, co wynika już ze źródeł pisanych, na czele spartańskiego państwa stało dwóch dziedzicznych królów wywodzących się z dynastii Agiadów i Eurypontydów, którzy spełniali funkcję dowódców armii oraz pełnili pewne obowiązki natury religijnej, lecz mimo to nie mieli wielkiej władzy.

Epiru¹⁵⁰, czy nawet Aten¹⁵¹ w tzw. okresie królewskim. Na Półwyspie Apenińskim reprezentowana była m.in. u Etrusków¹⁵², a następnie upowszechniona została w starożytnym Rzymie za pośrednictwem królestwa i cesarstwa. Ta druga forma polityczno-ustrojowa wniosła największy wpływ na jej rozpropagowanie w innych częściach kontynentu już po upadku cesarstwa zachodniorzymskiego, od cesarstwa Karolingów poczynając. Nie oznacza to, że historyczni mieszkańcy kontynentu europejskiego chętnie oddawali swą wolność na rzecz suwerena państwowego, o czym już w starożytności przekonał się germański wódz Arminiusz¹⁵³.

Rozwój monarchii europejskich nastąpił wraz z epoką średniowiecza. Istotnym jej elementem było formowanie się, w wyniku scentralizowania władzy w rękach nielicznej uprzywilejowanej grupy, monarchii wczesnofeudalnych. Na zachodzie Europy uzyskiwała ona status monarchii patrymonialnej¹⁵⁴, czyniąc z niej nieograniczoną formę władzy. Zapoczątkowana została za pośrednictwem państwa frankijskiego i dynastii Merowingów, a rozpropagowana na cały kontynent poprzez dynastię Karolingów. Na jej czele stanął

¹⁵⁰ Epir – górzysta kraina a także antyczne polis greckie, położone w północno-zachodniej części Półwyspu przy granicy z ówczesną Albanią. Wedle tradycji od V w. p.n.e. Epir miał być rządzony przez dynastię wywodzącą się od Pyrrusa, syna Achillesa. Temu pierwszemu przypisuje się słowa: „Jeszcze jedno takie zwycięstwo, a będziemy zgubieni”, które w sztuce wojennej wykorzystuje się i teraz jako tzw. „pyrrusowe zwycięstwo”. Ten ostatni z kolei miał odegrać niepoślednią rolę w wojnie trojańskiej.

¹⁵¹ Ateny posiadały ustrój monarchiczny przed ustanowieniem w niej republiki. Wedle tradycji w starożytnych Atenach ustanowiono ustrój republikański po wygnaniu z nich rodziny królewskiej.

¹⁵² Etruskowie – lud zamieszkujący w starożytności północną Italię, z którymi wojny toczyli o prymat na Półwyspie Apenińskim Rzymianie. Pod względem politycznym Etruskowie tworzyli związek miast, w których początkowo mieli panować królowie.

¹⁵³ Arminiusz, łac. – Arminius, niem. – Herman (ur. 16 p.n.e., zm. 21 n.e.) – syn Sigmara, wodza germańskiego plemienia Cherusków. Wychowywał się na dworze rzymskim, gdzie przeszedł przeszkolenie wojskowe i rozpoczął służbę w legionach, otrzymując rzymskie obywatelstwo. Następnie porzucił rzymskich pracodawców i wrócił do swojego ludu, przygotowując antyrzymskie powstanie. Stał na czele konfederacji plemion germańskich, które w 9 n.e. w Lesie Teutoburskim rozniosły trzy legiony rzymskie dowodzone przez Warusa i zmierzające tamtędy na leża zimowe. Ostatecznie został jednak zgładzony przez swoich współplemieńców, którzy oskarżyli go o centralizację władzy i próby ustanowienia monarchii.

¹⁵⁴ Nazwa jej wywodzi się od łacińskiej podstawy słowotwórczej oznaczającej ojcowiznę bądź dziedziczny majątek. W związku z tym, iż cała ówczesna gospodarka opierała się na uprawie roli, tak też uznawano, że ziemia w państwie należy do monarchy, a władca w swej dobroci może nią dysponować – m.in. obdarowywać współplemieńców.

książę bądź król, który zainicjował budowę silnego aparatu państwowego. W wyniku zabiegu tego dochodziło do jednoczenia ziem etnicznych w jedno państwo w celu jego obrony przed zagrożeniem zewnętrznym. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stało się uzależnianie wolnych dotąd członków wspólnot lokalnych i regionalnych, doprowadzając do wykształcenia się społeczno-ekonomicznej formacji feudalizmu. Kwestiom tym sprzyjały wędrówki ludów oraz najazdy obcych grup plemiennych, których niszczyielska działalność dodatkowo wzmagala tendencje centralistyczne. Sytuacja taka wystąpiła w przypadku Niemiec, Francji, Hiszpanii czy Austrii. Niekiedy najazdy zewnętrzne stały się przyczyną do ugruntowania monarchii, jak pokazał to przykład Normanów podbijających Anglię bądź Waregów ustanawiających dynastię panującą na Rusi Kijowskiej. Uzasadnieniem władzy monarchów było jej pochodzenie od Boga, stąd ich pozycja była teoretycznie niepodważalna.

Innym przykładem średniowiecznego zorganizowania państw były monarchie stanowe, które wyrosły na gruncie przewycięzania rozdrobnienia feudalnego i jego pozostałości. W związku z walkami podjętymi przez zwolenników procesów odśrodkowych, a także w wyniku zagrożenia z zewnątrz na centralne miejsce w państwie wysunął się panujący. Postać ta wraz z jednolitym aparatem władzy państwowej stanowiła o jedności politycznej podmiotu. Chcąc doprowadzić do integracji różnych regionów, często zróżnicowanych, władca zaczął skupiać uwagę na feudalach, którzy w zamian za otrzymywane immunitety i przywileje stawali się gwarantem jednolitości państwa i jego władzy¹⁵⁵. Jednocześnie władca musiał dzielić się swymi uprawnieniami z możnymi, którzy, gromadząc się we własnych przedstawicielstwach, współdecydowali o losach państwa, ograniczając sferę władzy monarszej. Przedstawicielstwa takie, nazywane stanami, dały początek reprezentacji grup społecznie uprzywilejowanych, dzięki czemu zaczęły powstawać monarchie parlamentarne. Stały się więc one typowymi monarchiami ograniczonymi.

Od przełomu epoki średniowiecza i nowożytności w niektórych regionach Europy ponownie wzrosło znaczenie głowy państwa, dzięki czemu doszło do powstania monarchii absolutnych¹⁵⁶. Był to kolejny typ monarchii nieograniczo-

¹⁵⁵ Jeszcze w warunkach polskich do połowy XII w. większość dostojników królewskich pochodziła z reprezentacyjnych rodów Awdańców, Gryfitów, Łabędziów, Odrowążów, Pałuków i Toporczyków. Na nich opierała się istota władzy królewskiej bądź książęcej. W zamian mieli oni decydujący głos w kwestii wyboru nowego władcy, a także w sprawach wagi państwowej.

¹⁵⁶ Monarchie absolutne charakterystyczne były również dla monarchii starożytnych zlokalizowanych w bliskim sąsiedztwie basenu Morza Śródziemnego.

nej, gdyż monarcha skupił w swoich rękach pełnię władzy sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej. Kształtowanie się tego typu nowożytnego absolutyzmu związane było z widocznym rozkładem systemu feudalnego oraz formowaniem scentralizowanych państw narodowych, co doprowadziło do ograniczenia feudalnych przywilejów stanowych. Proces ten rozpoczął się już w XIV w., kiedy autorytet władzy papieskiej i cesarskiej był wielokrotnie podważany, a nasilił się w wiekach nowożytnych. W typowej formule monarchia absolutna znalazła adaptację we Francji za panowania Ludwika XIV, którego ulubioną maksymą było twierdzenie, że „Państwo to ja”, oznaczające w praktyce, że „Nic w państwie o mnie i nic w państwie beze mnie” nie może być podjęte bądź ustanowione. Ta forma sprawowania władzy była wzorcem dla innych europejskich monarchii nowożytnych, które znalazły praktyczne odzwierciedlenie w Austrii, Prusach, Rosji, Turcji czy Danii i Szwecji¹⁵⁷.

Rozwiniętą odmianą monarchii tego typu stał się absolutyzm oświecony, charakterystyczny dla XVIII w., szczególnie dla 2. połowy tego stulecia. W tym czasie absolutyzm zaczął charakteryzować się własną ideologią, w myśl której władca stawał się pierwszym urzędnikiem w nowoczesnym, scentralizowanym i kontrolowanym przez niego państwie. Dzięki rozbudowie aparatu biurokracyjnego władca zyskiwał nowych sojuszników w postaci warstwy urzędniczej, która służyć jemu miała jako przeciwwaga dla tradycyjnych interesów arystokracji. Rzecznikami takiego stanu rzeczy byli: Fryderyk II Wielki w Prusach, Maria Teresa i Józef II w Austrii, Katarzyna II w Rosji czy Ludwik XV i Ludwik XVI we Francji. Typowy władca tego okresu nie tylko budował cytadele, prochownie czy garnizony wojskowe, ale także dbał o rozwój muzyki, kultury i sztuki, otaczał się ludźmi nauki, fundował muzea, galerie i gromadził zabytki materialne. W tym czasie świetność swą przeżywał francuski Luwr, zainicjowano tworzenie rosyjskiego Ermitażu, a Wiedeń rozpoznawany był poprzez działające grupy operowe i operetkowe, teatralne i muzyczne. Diderot i Wolter, twórcy pierwszej nowożytnej encyklopedii europejskiej, nazwali carycę Katarzynę II na kartach poczytnej lektury mianem Semiramidy Północy¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Wyróżnienia monarchii absolutnej od despotycznej podjął się już Monteskiusz. Różnicę widział w skodyfikowanym prawie, które istnieć miało w monarchii absolutnej, gdyż władza despoty nie była niczym ograniczona.

¹⁵⁸ Co prawda dla społeczeństwa i państwa polskiego Katarzyna II była tą postacią, która walnie przyczyniła się do ich upadku, to jednak na arenie międzynarodowej potrafiła dbać o swój wizerunek. W tym celu prowadziła m.in. wieloletnią korespondencję z Wolterem, na swym dworze przyjmowała z kolei Diderota. Obaj panowie byli pod dużym wrażeniem carycy,

W Polsce i Wielkiej Brytanii już w czasach nowożytnych zaczęły się kształtować procesy, których celem stało się ograniczenie poczynań monarchy. Nad Wisłą miało to związek z zaproszeniem obcych dynastów do pełnienia obowiązków monarszych po wymarciu głównej linii dynastycznej Jagiellonów. Królowie ci zostali zobowiązani do podpisania *pacta conventa* oraz artykułów henrykowskich, które w praktyce zapewniały ograniczenie władzy wykonawczej na rzecz szlachty i duchowieństwa. Nad Tamizą zastosowanie *veta* absolutnego przez monarchę na początku XVIII w. spowodowało otwartą wojnę między jego zwolennikami a protegowanymi parlamentu. W wyniku zwycięstwa odniesionego przez tych ostatnich przewagę stopniowo zaczęła odnosić legislatywa. Wraz z czym sekretarze królewscy coraz częściej szukali oparcia w parlamencie, który przejął funkcje kontrolne. W ten sposób doszło do wykształcenia się monarchii parlamentarnych, niezależnie rozwijających się od monarchii absolutnych.

Kształtowaniu monarchii parlamentarnych sprzyjały początki epoki kapitalistycznej oraz rozwoju technicznego. Wraz z większą rolą produkcji wielkotowarowej coraz większe znaczenie uzyskiwał handel, a wraz z nimi rosło znaczenie warstw mieszkających w miastach, nazywanych klasą średnią na Wyspach Brytyjskich bądź burżuazją na kontynencie. Rewolucja niderlandzka i francuska doprowadziły do upadku pierwszych monarchii absolutnych. Jednocześnie osadnicy amerykańscy, wygrywając wojnę o niepodległość, zrezygnowali z monarchii, która krwawo dała się im we znaki. Rozpoczęto formowanie idei mówiącej o tym, że suwerenem w państwie jest społeczeństwo, które ma prawo powoływać i odwoływać sprawujących władzę. W Polsce¹⁵⁹ oraz we Francji koniec XVIII w. spowodował ograniczenie monarchii poprzez nadanie konstytucji, w wyniku czego król stawał się zwierzchnikiem administracji państwowej. Co prawda epopeja napoleońska oraz kongres wiedeński zahamowały jeszcze bieg wydarzeń, jednakże ewolucji ustrojów monarchicznych w XIX w. nie udało się już zatrzymać. Ostatecznie upadek kilku wiodących monarchii europejskich nastąpił w następstwie pierwszej wojny światowej. Sytuacja ta spowodowała, że nowo powstałe podmioty na mapie Europy nie przybierały już form monarchicznych, a te, które przetrwały,

jej inteligencji, ogłady i dbałości o kulturę i sztukę. Kiedy Diderot podróżował do Moskwy, caryca wysłała do granic Rzeczypospolitej swój osobisty orszak z karetą. Drogę, którą podróżował francuski filozof i krytyk literacki, caryca kazała wyścielać dywanami dworskimi. Tak więc zgotowała mu iście królewskie powitanie.

¹⁵⁹ Formalnie była to wówczas Rzeczpospolita Obojga Narodów.

zostały ograniczone konstytucjami¹⁶⁰. Byłe nowożytne monarchie europejskie zostały wyróżnione w poniższym zestawieniu.

Tabela 1. Byłe nowożytne monarchie europejskie w układzie alfabetycznym (stan z 2014 r.)

Państwo	Rodzaj monarchii	Data zniesienia	Ostatni władca	Pretendent do tronu
Albania	królestwo	7 IV 1939	Zogu I	Leka II
Austria	cesarstwo	11 XI 1918	Karol I	Karol Tomasz Habsburg
Bulgaria	carstwo	15 IX 1946	Symeon II	tenże
Czarnogóra	królestwo	26 XI 1918	Mikołaj I	Mikołaj II oraz Aleksander I
Czechy	królestwo	28 X 1918	Karol III Habsburg	Karol Tomasz Habsburg
Finlandia	królestwo	14 XII 1918	Väinö I	Maurycy I oraz Maria I
Francja	cesarstwo	4 IX 1870	Napoleon III	Jan III, Henryk VI oraz Ludwik XX
Grecja	królestwo	–	Konstantyn II	tenże
Litwa	królestwo	2 XI 1918	Mendog II	Wilhelm Urach
Niemcy	cesarstwo	18 XI 1918	Wilhelm II	Jerzy Fryderyk
Polska	królestwo	14 XI 1918	Rada Regencyjna	
Polska	królestwo	25 I 1831	Mikołaj I	–
Polska i Litwa	królestwo i wielkie księstwo	25 XI 1795	Stanisław August Poniatowski	
Portugalia	królestwo	4 X 1910	Manuel II	Edward III Pius
Rosja	cesarstwo	16 III 1917	Michał II Romanow	Jerzy Michajłowicz Romanow
Rumunia	królestwo	1947	Michał I	tenże
Serbia	królestwo	1945	Piotr II Karadziordziewić	Aleksander Karadziordziewić
Imperium osmańskie (Turcja)	sułtanat	1 XI 1922	Mehmed VI	Bajazyd (III) Osman
Węgry	królestwo	16 XI 1918 oraz 1 II 1946	Karol IV	Karol Tomasz Habsburg
Włochy	królestwo	12 VI 1946	Humbert II	Wiktór Emanuel (IV)

Źródło: T. Pasierbiński, *Monarchie świata: poczet rodów królewskich i książęcych*, Warszawa 2002 oraz uzupełnienia własne.

¹⁶⁰ W warunkach europejskich możemy mówić o dwóch typach ograniczenia monarchów w czasach nowożytnych. Pierwszy polegał na ustaleniu i następnie utrwaleniu pewnych zwyczajów polityczno-ustrojowych, co do których winien się monarcha dostosować. Był on charakterystyczny do końca pierwszej wojny światowej. Drugi związany był z ogłoszeniem konkretnej ustawy zasadniczej, w której wymieniano prawa i obowiązki władcy. Zaczął obowiązywać od okresu międzywojennego.

Z powyższego zestawienia wynika, iż większość europejskich podmiotów politycznych posiadała w swej przeszłości ustrój monarchiczny. Takie formy ustrojowe dominowały we wszystkich regionach kontynentu.

Jeszcze w okresie po drugiej wojnie światowej niektóre europejskie kraje nie potrafiły zdeklarować się, czy na czele ich władzy ma stanąć monarcha, czy też nie. Stąd i obecnie żyją pretendenci do tronów europejskich, których rodziny zostały formalnie odwołane. Kwestia to dotyczyła szczególnie Grecji, gdzie monarchię zniesiono w ostatnich miesiącach rządów tzw. czarnych pułkowników, a także w krajach środkowoeuropejskich, w których dokonała się w 1989 r. transformacja systemowa. Żyjących obecnie monarchów europejskich przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Żyjący byli europejscy monarchowie (stan z 2014 r.)

Państwo	Tytuł monarszy	Imię panującego	Dynastia	Lata panowania	Forma ustania sukcesji
Andora	współksiążę episkopalny	Ramón Malla Call	biskup Seo de Urgel	1969–1971	koniec postugi biskupiej
Andora	współksiążę francuski	Valéry Giscard d'Estaing	prezydent Francji	1974–1981	koniec kadencji
Andora	współksiążę francuski	Jacques Chirac	prezydent Francji	1995–2007	koniec kadencji
Andora	współksiążę francuski	Nicolas Sarkozy	prezydent Francji	2007–2012	koniec kadencji
Belgia	król	Albert II	Saksonia-Coburg-Gotha	1993–2013	abdykacja
Bułgaria	car	Symeon II	Sachsen-Coburg-Gotha	1943–1946	zniesienie monarchii
Grecja	król	Konstantyn II	Glücksburgowie	1964–1973	zniesienie monarchii
Holandia	królowa	Beatrix	Oranje-Nasau	1980–2013	abdykacja
Hiszpania	król	Juan Carlos I	Bourbonowie	1975–2014	abdykacja
Luksemburg	wielki książę	Jan	Burbon-Parma	1964–2000	abdykacja
Rumunia	król	Michał I	Hohenzollern-Sigmaringen	1927–1930 i 1940–1947	zniesienie monarchii
Watykan	papież	Benedykt XVI	władca elekcyjny	2005–2013	renuncjacja

Źródło: T. Pasierbiński, *Monarchie świata: poczet rodów królewskich i książęcych*, Warszawa 2002 oraz uzupełnienia własne.

W powyższej tabeli najwięcej miejsca zajmuje Andora, gdzie współrządzi prezydent Republiki Francuskiej. W związku z tym, iż głowa państwa nad

Loarą wybierana jest na określoną kadencję, tak też po jej zakończeniu formalnie przekazuje współrządy swojemu następcy wybranemu na mocy demokratycznych wyborów. Ponadto większość obecnych żyjących monarchów stanowią osoby, które abdykowały na rzecz swych następców. W mniejszości znajdują się kraje, w których monarchię zniesiono.

6.2. Modele i typy monarchii

Na kształtowanie się współczesnych systemów monarchicznych duży wpływ wywarło otoczenie religijne i kulturowe, a także doświadczenia historyczne i bieżące działania polityczne dokonujące się w poszczególnych regionach świata. W zależności od danego kręgu kulturowego kształtowano nazewnictwo konkretnych monarchii. W typologii tych systemów należałoby wyróżnić modele – europejski, arabsko-muzułmański oraz azjatycki. Mimo wykształcenia się w poszczególnych kulturach i regionach świata innych typów monarchii właściwych dla konkretnych podmiotów, do dzisiaj zachowały się te trzy podstawowe. Spośród nich dla Starego Kontynentu właściwy będzie ten pierwszy model, aczkolwiek w burzliwych dziejach świata na grunt europejski docierały dwa pozostałe warianty, jak również typ europejski zaczął upowszechniać się na innych kontynentach¹⁶¹ [A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011].

Chrześcijańskie monarchie, które właściwe są dla kontynentu europejskiego, wykształciły trzy podstawowe jej formy: cesarstwa, królestwa i księstwa. Nazewnictwo to – jak już wspomniano – rozwinęło się w Europie za pośrednictwem Imperium Romanum, które poprzez królestwo Merowingów i cesarstwo Karolingów zaczęło oddziaływać na pozostałe regiony kontynentu. Nazwy następnie tworzone od tytułu przysługującego monarsze, w tym od tytułów szlacheckich, które także najczęściej ewoluowały historycznie.

Cesarstwo to typ monarchii, w którym panujący nosi tytuł cesarza bądź cesarzowej. W europejskim kręgu kulturowym nazwa ta, jak i słowo „cesarz” wywodzą się od Juliusza Cezara, rzymskiego stratega i polityka, którego celem miało być zastąpienie rzymskiej republiki monarchiczną formą

¹⁶¹ Dla przykładu na kontynencie afrykańskim występuje Królestwo Maroka, a na Półwyspie Arabskim mamy do czynienia z Królestwem Arabii Saudyjskiej.

władzy państwowej¹⁶². Zgodnie z założeniami tego rzymskiego męża stanu cesarstwo miało mieć wyższą rangę i cieszyć się większym prestiżem aniżeli królestwo¹⁶³. Obejmować miało nie tylko większy obszarowo teren, ale i dominować nad monarchiami plemiennymi czy terytorialnymi. Formuła ta nie zmieniała się przez kolejne wieki. Pierwszym europejskim cesarstwem był starożytny Rzym, który taką formę ustrojową uzyskał w wyniku podjętych reform i umocnienia władzy przez Oktawiana Augusta. Następnie w wyniku pogłębiających się trudności wewnętrznych zostało ono podzielone na część zachodnią ze stolicą w Rzymie i część wschodnią, której przewodził Konstantynopol. Co prawda oficjalny upadek Rzymu nastąpił w V w., a Konstantynopola w końcu XV w., to jednakże inne euroazjatyckie monarchie chętnie się odwoływały do tych śródziemnomorskich założeń¹⁶⁴. W przeszłości na terenie kontynentu europejskiego powstało i następnie zanikło kilkanaście form polityczno-ustrojowych, które tytułowały się – niekiedy na wyrost – w ten właśnie sposób. Należały do nich: cesarstwo Austrii, cesarstwo Bułgarii, Cesarstwo Francuskie, cesarstwo niemieckie, Cesarstwo Rosyjskie, cesarstwo rzymskie (a w nim cesarstwo galijskie; cesarstwo zachodniorzymskie, a w nim cesarstwo karolińskie i Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego; cesarstwo wschodniorzymskie, a w nim cesarstwo bizantyńskie, Cesarstwo Łacińskie, Cesarstwo Nicejskie, cesarstwo Tesaloniki i cesarstwo Trapezuntu) oraz cesarstwo Serbii.

Królestwo z kolei to taka forma polityczno-ustrojowa, na czele której stoi monarcha noszący tytuł króla bądź królowej. Określenie to występowało – jak już wskazywano – w starożytności, gdzie w basenie Morza Śródziemnego władcy przyjmowali tę godność. Istotą królestwa stało się założenie przeczące możliwości jego podporządkowania innym podobnym formom polityczno-ustrojowym. Nie mogło więc królestwo stać się np. lennem,

¹⁶² Idea ta stała się też przyczyną śmierci Juliusza Cezara, którego w czasie idów marcowych zamordowali jego najbliżsi współpracownicy i protegowani. Wypowiedziane w ostatnich chwilach życia słowa Cezara „I ty, Brutusie, przeciw mnie?” [łac. – „Et tu, Brute, contra me?”] dotąd są mottem przewodnim wiarołomstwa, niedotrzymywania obietnic bądź zdrady najbliższych osób.

¹⁶³ Termin „cesarstwo” w europejskiej historiografii przez wzgląd na rzymskie pochodzenie odnosił się więc tradycyjnie do państw o rozległym terytorium, w którego skład wchodziły mogły królestwa lub inne terytoria zależne.

¹⁶⁴ W grupie tej należy głównie wymienić: papieży oraz władców niemieckich, rosyjskich i osmańskich. Do idei tej powracał jeszcze Napoleon Bonaparte, który walnie przyczynił się w 1806 r. do zlikwidowania tytułu Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego.

natomiast mogło być częścią cesarstwa. Z czasem królestwo stało się najbardziej rozpowszechnioną formą monarchii europejskich. W różnych odmianach i konfiguracjach rozwijały się bądź ewoluowały. Z takim systemem organów państwowych mamy najczęściej do czynienia i we współczesnej Europie.

Księstwo to taki rodzaj sprawowania władzy, na czele której stoi monarcha noszący tytuł księcia lub księżnej królewskiej krwi¹⁶⁵. Księstwem zatem może być zarówno udzielne państwo, jak też feudalna bądź terytorialna część większej monarchii. Tytulatura ta powstała w średniowieczu i wówczas była najczęściej stosowana, aczkolwiek w różnych formach i odmianach występuje w Europie i obecnie. W średniowieczu wykształciła się forma odmienna od księstwa, ale wyraźnie do niej odwołująca się. Było to arcyksięstwo, które występowało wówczas, kiedy na czele państwa stał arcyksiążę bądź arcyksiężna. W praktyce tytuł ten został zarezerwowany dla władców Austrii, którzy właśnie w średniowieczu zaczęli zyskiwać na znaczeniu względem innych księstw niemieckojęzycznych¹⁶⁶. Status ten spowodował, że już od połowy XV w. cesarze niemieccy rezydowali w Wiedniu, a w połowie XVII w. rozpoczęto tam budowę pałacu Schönbrunn, jednego z najciekawszych zespołów dworskich tego typu. Innym przykładem wyodrębnienia prestiżu monarchy stało się podniesienie jego patrymonium do rangi wielkiego księstwa. O takiej formie polityczno-ustrojowej można mówić wówczas, kiedy głową państwa jest monarcha noszący tytuł wielkiego księcia bądź wielkiej księżnej. Określenie „wielkie” nie zawsze musiało odnosić do terytorialnej rozległości konkretnych włości, aczkolwiek w praktyce był to atrybut wiodący, który prowadził do przekształcenia księstwa tradycyjnego w taką formę władzy. Innymi elementami było podniesienie prestiżu i godności rodu panującego bądź samego monarchy. Czasami był to jedynie tytuł czysto honorowy, symbolicznie podkreślający władanie monarchy określonym terytorium¹⁶⁷. Co prawda większość

¹⁶⁵ Był to łaciński odpowiednik *princepsa* oznaczającego „pierwszego” (stojący na pierwszym miejscu), którego tytulaturę stosowali np. polscy książęta okresu rozbięcia dzielnicowego.

¹⁶⁶ Stąd wynikało m.in. tytułowanie następcy tronu Franciszka Ferdynanda Habsburg-Lotaryńskiego d'Este, zamordowanego w 1914 r. w Sarajewie.

¹⁶⁷ Przykładem takim było Wielkie Księstwo Krakowskie, którego nazwa odwoływała się do Wolnego Miasta Krakowa, formalnie włączonego w skład zaboru austriackiego po nieudanym powstaniu z 1846 r. Oficjalnie Kraków wraz z okolicznymi ziemiami nie należał do Królestwa Galicji i Lodomerii, aczkolwiek wraz z tym królestwem oraz Księstwem Oświęcimskim i Księstwem Zatorskim tworzył jedną prowincję w składzie cesarstwa austriackiego, a następnie Austro-Węgierskiego.

wielkich księstw istniała w europejskiej rzeczywistości politycznej do początku XX w.¹⁶⁸, ale jedno spośród nich zachowało się do współczesności¹⁶⁹.

Na terytorium historycznych Niemiec ugruntował się jeszcze monarszy tytuł elektora, czyli takiego władcy, który posiadał prawo głosu przy elekcji cesarza Rzeszy. Początkowo tytuł ten występował zwyczajowo. Później został skodyfikowany dzięki wydaniu przez cesarza Karola IV Złotej Bulli w 1355 r. Określała ona listę tych elektorów, którzy zostali formalnie uprawnieni do wyboru cesarza niemieckich¹⁷⁰. Kolejnych elektorów dokooptowano w XVII w.¹⁷¹ oraz na początku XIX w.¹⁷². Formalnie Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego przestało istnieć w 1806 r.¹⁷³

Z racji euroazjatyckiego sąsiedztwa wpływy polityczno-ustrojowe znalazły silne odbicie na obu kontynentach, stąd w przeszłości nazewnictwo monarchii europejskich wykazywało także azjatycką nomenklaturę. Duży wpływ na taki stan rzeczy miały migracje ludności i towarzyszące im wojny, które prznosiły nazwy im właściwe na podbijane tereny. Poza cesarstwami i królestwami, które charakteryzowały się własnymi nazwami i właściwościami polityczno-ustrojowymi, ze Wschodu na obszar europejski dotarły: kaganaty¹⁷⁴,

¹⁶⁸ Historycznymi europejskimi przykładami tego typu monarchii były: Wielkie Księstwo Kijowskie (IX–XIII w., później pod protektoratem Mongołów); Wielkie Księstwo Litewskie (XIII–XVI w., później jeden z tytułów królów Rzeczypospolitej); Wielkie Księstwo Moskiewskie (XIV–XVI w., później Carstwo Rosyjskie); Wielkie Księstwo Toskanii (XVI–XIX w., później część składowa Zjednoczonego Królestwa Włoch); Wielkie Księstwo Salzburga (1803–1805); Wielkie Księstwo Würzburga (1805–1814); Wielkie Księstwo Oldenburga (XIX–XX w.); Wielkie Księstwo Meklemburgii-Schwerin (XIX–XX w.); Wielkie Księstwo Meklemburgii-Strelitz (XIX–XX w.).

¹⁶⁹ Tytuł taki dzierży współcześnie Wielkie Księstwo Luksemburga.

¹⁷⁰ Na liście tej znalazło się trzech elektorów kościelnych (abp Kolonii, abp Moguncji i abp Trewiru) oraz czterech świeckich (król Czech, elektor Palatynatu, elektor Saksonii i elektor Brandenburski).

¹⁷¹ Status taki uzyskał wówczas elektor Bawarii i elektor Hanoweru.

¹⁷² W okresie napoleońskim, jeszcze przed formalnym złożeniem urzędu, do kolegium tego włączono elektorów: Ratyzbony, Salzburga, Würzburga, Wirtembergii, Badonii oraz Hesji.

¹⁷³ Mimo takiego stanu rzeczy na terenie Niemiec przetrwało jedno tego typu państwo – elektorat Hesji-Kassel – włączone do Królestwa Prus po wojnie prusko-austriackiej z 1866 r.

¹⁷⁴ Kaganat to dawna wschodnia forma monarchii, której władca nosił tytuł kagana, zwanego chanem chanów lub wielkim chanem. Nazwa pochodzenia mongolskiego dotyczyła związku plemion, ludów lub państw (podbitych bądź uzależnionych), na czele których stał jeden władca. W swoim pierwotnym założeniu kaganaty nie tworzyły własnych ośrodków miejskich, tylko opierały się na już istniejących bądź tworzonych przez podmioty uzależnione.

chanaty¹⁷⁵ i caraty¹⁷⁶. Spośród pierwszej wyróżnionej formy polityczno-ustrojowej w warunkach europejskich formowane były: kaganaty Awarów¹⁷⁷, chazarzski¹⁷⁸ oraz hipotetyczny ruski¹⁷⁹. Dla drugiej postaci najbardziej charakterystyczne byłyby chanaty Bułgarii¹⁸⁰ oraz krymski¹⁸¹. Caraty funkcjonowały w Bułgarii¹⁸², Serbii¹⁸³ oraz Rosji¹⁸⁴.

W podobnym wymiarze co azjatycki oddziaływał na kontynent europejski model arabski, który wykształcił historyczne monarchie w postaci kalifatów¹⁸⁵,

¹⁷⁵ Chanat to dawna wschodnia postać monarchii, na czele której stał władca noszący tytuł chana. Chanat mógł być podporządkowany innym chanatom, być częścią składową kaganatu, a w późniejszym czasie także sultanatu. Najbardziej rozpowszechniona ta forma polityczno-ustrojowa była w Europie Wschodniej oraz Azji Środkowej, gdzie kształtowano podmioty mongolskie bądź tatarskie.

¹⁷⁶ Carstwo lub carat to określenie państwa, na czele którego stoi car lub caryca. Sama nazwa wywodzi się jeszcze ze średniowiecza, kiedy to przeniesiono ją z Bizancjum na grunt słowiański. „Carstwo” jest więc zniekształconą słowiańską nazwą cesarstwa.

¹⁷⁷ Kaganat Awarów to państwo utworzone w Europie Środkowej przez koczownicze plemię Awarów. Istniało w latach 568–822 na terytorium Panonii. W okresie swej największej świetności kaganat sięgał od Lasu Wiedeńskiego na zachodzie po Don na wschodzie i od Karpat na północy po Adriatyk i dolny Dunaj na południu.

¹⁷⁸ Kaganat chazarzski to państwo utworzone przez Chazarów w wyniku rozpadu kaganatu zachodniotureckiego w 2. poł. VII w. nad Wołgą i Donem. W X w. został on rozbity przez Ruś Kijowską, a następnie podbity przez Złotą Ordę w XIII w.

¹⁷⁹ Tzw. ruski kaganat to hipotetyczna organizacja państwowa wschodnich Słowian z IX w., ukształtowana przed przybyciem skandynawskich Waregów na Ruś Kijowską.

¹⁸⁰ Chanat bułgarski – dawna Bułgaria istniejąca od 681 do 866 r.

¹⁸¹ Chanat krymski – państwo tatarskie założone na Półwyspie Krymskim przez migrujące plemiona mongolskie ze Wschodu, istniejące od XV do XVIII w.

¹⁸² Na terytorium Bułgarii wyróżnić można historycznie trzy takie formy polityczno-ustrojowe: I Carstwo Bułgarii – państwo istniejące w latach 917–1018, potem wcielone do Bizancjum; Carstwo Bułgarów i Wołochów (II Carstwo Bułgarii) – podmiot funkcjonujący w latach 1186–1393, podbite później przez Imperium Osmańskie; III Carstwo Bułgarii – kraj europejski w latach 1908–1946, potem Ludowa Republika Bułgarii.

¹⁸³ Carstwo serbskie – państwo istniejące w latach 1346–1371.

¹⁸⁴ Carstwo rosyjskie – państwo istniejące w latach 1547–1721. Carstwo zainicjował Iwan IV Groźny, ogłaszając się carem Wszechrusi. W 1721 r. Piotr I Wielki po wojnie północnej, która znacznie wzmocniła jego pozycję, przyjął godność imperatora, która miała być traktowana jako odpowiednik władzy cesarskiej, zaś tytułaturę carską określano jako odpowiednik królewskiej.

¹⁸⁵ Kalifat – organizacja polityczno-religijna całej społeczności muzułmańskiej, której przewodzenie miał kalif. Wedle reprezentowanej doktryny kalif był następcą Mahometa i przysługiwała mu pełnia władzy religijnej i świeckiej.

sułtanatów¹⁸⁶ i emiratów¹⁸⁷. Te formy polityczno-ustrojowe docierały na południe Europy w wyniku ekspansji plemion i ludów arabsko-berberyjskich podejmowanej z Półwyspu Arabskiego od VII w. jako konsekwencja działalności proroka Mahometa i głoszonych przez niego nauk. Jeden z zainicjowanych kalifatów został w ten sposób powołany do życia na Półwyspie Iberyjskim¹⁸⁸. Spośród sułtanatów na losy Europy największy wpływ miał ten założony nad Bosforem przez osmańskich Turków, którzy ostatecznie przejęli polityczno-kulturowe dziedzictwo Bizancjum¹⁸⁹. Przejściowo były na kontynencie reprezentowane także emiraty z siedzibą w Grenadzie¹⁹⁰ i na Sycylii¹⁹¹. W ostatnim czasie podejmowano próby ich reaktywowania na Kaukazie¹⁹².

6.3. Monarchie dziedziczne i elekcyjne

Jeden z najczęściej stosowanych podziałów dokonywanych w europejskich systemach monarchicznych dotyczy zasady obejmowania tronu przez monarchę bądź monarchinię. W procesie historycznej ewolucji monarchowie obejmowali władzę poprzez dziedziczenie tronu bądź poprzez wybór z grona osób upoważnionych. W ten sposób mówić możemy o monarchiach dziedzicznych bądź elekcyjnych. Obecnie zdecydowane pierwszeństwo w monarchiach

¹⁸⁶ Sułtanat – wschodnia, islamska forma monarchii, w której panujący władca nosił tytuł sułtana. W praktyce otrzymywał go bądź nadawany był osobom pochodzenia niearabskiego.

¹⁸⁷ Emirát – muzułmańskie państwo lub prowincja, którego panujący władca nosił tytuł emira. W pierwotnym znaczeniu określenie „emir” oznaczało funkcję dowódcy wojskowego, który poprzez uprawnienia nadane przez kalifa często stawał się zarządcą podbitej prowincji. W następstwie tego stanu rzeczy emirowie zaczęli zakładać własne dynastie zarządzające podległymi im ziemiami. Z czasem emirat mógł stać się niezależnym krajem.

¹⁸⁸ Kalifat Kordoby – państwo we władaniu dynastii Umajjadów w latach 929–1031, dawny emirat Kordoby (756–929), potem podzielony na Taify.

¹⁸⁹ Sułtanat Turecki – państwo w Turcji działające w latach 1299–1923, które uzależniło od siebie kolejne prowincje arabskie.

¹⁹⁰ Emirát Grenady – państwo powstałe na Półwyspie Iberyjskim po zajęciu Grenady w 1237 r. przez Muhammada ibn Nasira. Działo w latach 1237–1492.

¹⁹¹ Emirát Sycylii – państwo muzułmańskie istniejące w latach 965–1072 na wyspie.

¹⁹² W odniesieniu do tych idei polityczno-ustrojowych zainicjowano powstanie Emiratu Północnokaukaskiego i Emiratu Kaukaskiego. Pierwszy to islamski organizm państwowy na północnym Kaukazie funkcjonujący w latach 1919–1920. Drugi z kolei to islamskie quasi-państwo proklamowane 31 X 2007 r. przez prezydenta Iczkerii Doku Umarowa.

europijskich zyskało dziedziczenie [A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa...*].

Monarchie dziedziczne oznaczają, że po śmierci władcy tron obejmują jego potomkowie. Najczęściej był to najstarszy syn monarchy¹⁹³, aczkolwiek bywały od tej reguły daleko idące odstępstwa¹⁹⁴. Do objęcia tronu dopuszczano także córki¹⁹⁵. Czasami zdarzało się, że monarcha umierał bezdzietnie, wówczas władzę mogła objąć osoba spokrewniona, niebędąca bezpośrednim zstępny. Innym razem monarcha mógł wyznaczyć następcę poprzez wykonanie czynności prawnej, pisząc testament bądź zawierając układ o przeżycie¹⁹⁶. Zdarzało się także, że sprawa sukcesji tronu nie była jasna, gdyż zbyt wiele osób jednocześnie dowodziło swoich praw do następstwa. Z tego powodu wybuchały wojny domowe, a nawet międzynarodowe, np. wojna o sukcesję austriacką, wojna o sukcesję hiszpańską czy wojna o sukcesję polską. Już w przeszłości szczegółowo kolejkę do tronu ustalały, odpowiednie dla danej monarchii, zasady sukcesji¹⁹⁷. Monarchią dziedziczną jest zatem każda monarchia niebędąca elekcyjną.

O monarchii elekcyjnej można mówić wówczas, kiedy to o wyborze monarchy – poza potomkami władcy – decyduje ogół społeczeństwa, uprawniona jego część bądź gremium elektorów. Do spotkania takiego dochodziło najczęściej w miejscu historycznym, mającym szczególne znaczenie dla państwa bądź w bliskim sąsiedztwie zamku czy pałacu monarchiego. Elekcyjni monarchowie mogli rządzić zarówno w cesarstwach, jak i w królestwach oraz księstwach. Z wyborem władzy w taki sposób spotkać się można w starożytności. Później propagowano go w różnych częściach Starego Kontynentu.

¹⁹³ W polskiej rzeczywistości historycznej sytuacja taka wystąpiła po śmierci Mieszka I, kiedy tron przejął jego najstarszy syn Bolesław Chrobry. Nie była to taka oczywista sprawa, gdyż Bolesław dokonał swobodnego zamachu stanu. Po śmierci ojca zbrojnie przejął władzę, pozbawiając tronu macochę wraz z przyrodnimi braćmi.

¹⁹⁴ Podobnie w polskiej rzeczywistości po śmierci Władysława Hermana tron ostatecznie przejął młodszy syn Bolesław Krzywousty, który prowadził wojny ze swym starszym bratem Zbigniewem.

¹⁹⁵ W przypadku państwa polskiego taka sytuacja miała miejsce dwukrotnie. Po śmierci Ludwika Andegaweńskiego tron objęła jego córka Jadwiga, a po śmierci Zygmunta Augusta jego siostra Anna Jagiellonka.

¹⁹⁶ W polskiej historii układy na przeżycie zawierane były od czasów pierwszych Piastów z monarchami węgierskimi.

¹⁹⁷ Nawet w przypadkach, gdy dochodzi do wyłonienia następcy tronu z grona dynastii, należy mówić o monarchii dziedzicznej.

Wśród historycznych elekcyjnych monarchii europejskich występowało m.in. królestwo rzymskie, gdzie wybór króla następował w trakcie zgromadzenia wolnych obywateli. Podobną formułę przyjęto w królestwie Wizygotów we wczesnośredniowiecznej Hiszpanii. W królestwie Franków monarchę wybierała miejscowa arystokracja. W Świętym Cesarstwie Rzymskim Narodu Niemieckiego wybór taki następował przez grono siedmiu elektorów. W Państwie Kościelnym o wyborze papieża decydowało konklawe złożone z kardynałów. W przypadku Księstwa Siedmiogrodu o wyborze władcy decydowali możnowładcy wywodzący się z najbardziej znamienitych rodów węgierskich. W Królestwie Węgierskim od XIV do XVII w. o wyborze władcy decydowały stany węgierskie. Z kolei w Rzeczypospolitej Obojga Narodów o wyborze króla od 1573 r. decydowała wolna elekcja, czyli zgromadzenie ogółu stanu szlacheckiego. Monarchie o elekcyjnym charakterze przetrwały w warunkach europejskich do współczesności.

Stan współczesnych europejskich systemów monarchicznych przedstawia poniższe zestawienie. Ujęto w nim formę monarchii, system polityczno-ustrojowy, monarchie dziedziczne i elekcyjne oraz aktualnie panujących i pretendentów do tronu.

Tabela 3. Współczesne monarchie europejskie w układzie alfabetycznym (stan z 2014 r.)

Państwo	Forma monarchii	Ustrój monarchii	Panująca dynastia	Tytuł monarchy	Imię panującego	Data objęcia tronu	Następca tronu
Andora	księstwo	parlamentarna	władcy elekcyjni	współksiążę francuski/	François Hollande/	2012	-
			władcy elekcyjni	współksiążę episkopalny	Joan Enric Vives Sicília	2003	-
Belgia	królestwo	parlamentarna	Saksonia-Coburg-Gotha	król	Filip I	2013	Elżbieta
Dania	królestwo	konstytucyjna	Glücksburgowie	królowa	Małgorzata II	1972	Fryderyk, hrabia Monpezat
Hiszpania	królestwo	parlamentarna	Burbonowie	król	Filip VI	2014	Eleonora, księżna Asturii
Holandia	królestwo	parlamentarna	Oranje-Nasau	król	Wilhelm Aleksander	2013	Katarzyna Amalia
Liechtenstein	księstwo	konstytucyjna	Liechtensteinowie	książę	Jan Adam II	1989	Alojzy Liechtenstein (regent)

Luksemburg	wielkie księstwo	parlamentarna	Burbonowie	wielki książę	Henryk	2000	Wilhelm
Monako	księstwo	konstytucyjna	Grimaldi	książę	Albert II	2005	Karolina Hanowerska
Norwegia	królestwo	parlamentarna	Glücksburgowie	król	Harald V	1991	Haakon Magnus Glücksburg
Szwecja	królestwo	parlamentarna	Bernadotte	król	Karol XVI Gustaw	1973	Wiktoria Bernadotte, księżna Västergötland
Watykan	państwo kościelne	absolutna	władcy elekcyjni	papież	Franciszek I	2013	-
Wielka Brytania	królestwo	parlamentarna	Windsorowie	królowa	Elżbieta II	1952	Karol, książę Walii
Zakon Maltański	państwo zakonne	konstytucyjna	władcy elekcyjni	wielki mistrz	Matthew Festing	2008	-

Źródło: T. Pasierbiński, *Monarchie świata: poczet rodów królewskich i książęcych*, Warszawa 2002 oraz uzupełnienia własne.

Z powyższej tabeli wynika, że większość obecnych monarchii europejskich przybiera postać dziedziczną. Monarchie elekcyjne reprezentatywne są jedynie dla Andory, Watykanu oraz Zakonu Maltańskiego¹⁹⁸, jeżeli ten ostatni uznamy za rzeczywisty podmiot stosunków międzynarodowych. Na czele Andory od ponad 300 lat stoją dwaj współregenci – współksiążę świecki, którym jest każda głowa państwa francuskiego, oraz współksiążę episkopalny, którym jest każdorazowy biskup hiszpańskiej diecezji Seo de Urgel, zlokalizowanej na terytorium katalońskiej wspólnoty autonomicznej. O wyborze biskupa Rzymu nadal decyduje konklawe kardynalskie, aczkolwiek w zmienionej już formule. Na czele Zakonu Maltańskiego stoi wielki mistrz wybierany na dożywotnią kadencję przez Radę Zakonu.

¹⁹⁸ Właściwa nazwa to Suwerenny Rycerski Zakon Szpitalników Św. Jana – z Jerozolimy, z Rodos i z Malty, potocznie nazywany: szpitalnikami, joannitami bądź kawalerami maltańskimi. Zakon Maltański uznawany jest w środowisku międzynarodowym na równi z państwami i organizacjami. Posiada trzy nieruchomości – dwie w Rzymie i jedną na Malcie – mające status eksterytorialny. Zakon może być stroną umów, może także uczestniczyć w konferencjach i organizacjach międzynarodowych. Został oficjalnie uznany przez 92 państwa, w których posiada swych pełnomocników.

Współczesne europejskie monarchie mają charakter ograniczony, co wynika z normatywnego otoczenia systemu politycznego, wzbogaconego otoczenia historycznego oraz zwyczajów politycznych. Jak już zauważono, do początku XX w. o ograniczeniu władzy monarchy decydowały parlamenty, które początkowo kontrolowały instytucje dworu panującego, a następnie przejęły realną władzę. W XIX w. zaczęto władzę monarchów ograniczać konstytucyjnie, co stało się już w kolejnym stuleciu normą odnoszącą się do pełnej demokratyzacji państwa. Stąd we współczesnej Europie kompetencje króla, królowej, księcia bądź księżnej są ograniczane do funkcji reprezentacyjnych, posiadają oni także rolę legitymizacyjną, dbając zarówno o ciągłość władzy państwowej, jak i samego podmiotu, na którego czele stoją¹⁹⁹. Mogą także mieć funkcję arbitralną w myśl historycznej zasady, że: „Monarsze nie odmawia się”. Realną władzę tak jak w systemach republikańskich uzyskały wyłącznie w demokratycznych wyborach parlamenty, które mają najczęściej decydujące zdanie przy formułowaniu rządów z premierem na czele. W XX w. monarchie parlamentarne stały się odmianą monarchii konstytucyjnych. Do państw europejskich, w których parlament posiada większą władzę od monarchy, zalicza się: Wielką Brytanię, Hiszpanię, Andorę, Belgię, Holandię, Danię, Norwegię i Szwecję. Z kolei do podmiotów, gdzie monarcha posiada większą władzę od parlamentu, zalicza się Liechtenstein i Monako.

Jedyną niedemokratyczną monarchią dla kontynentu europejskiego pozostaje zatem Watykan. Władca tego podmiotu pełni kilka równoczesnych stanowisk i funkcji. Jest biskupem Rzymu, prymasem Włoch, suwerenem państwa-miasta watykańskiego oraz głową Kościoła katolickiego. Co prawda teoretycznie papieżem może zostać każdy prezbiter, ale w praktyce od kilku stuleci utrzymuje się zasada, że wyboru dokonuje się spośród kandydatów z grona kardynalskiego, które wchodzi w skład konklawe²⁰⁰.

W czasach najnowszych nie doszło na gruncie europejskim do wykształcenia quasi-monarchii, czyli takich niedemokratycznych rządów, w których

¹⁹⁹ W XX w. europejskie monarchie zostały ograniczone w myśl łacińskiej maksymy: „Rex regnat, sed non gubernat”, oznaczającej, że król co prawda panuje, ale nie rządzi.

²⁰⁰ Do lat 70. XX w. w skład konklawe wchodziłi wszyscy duchowni podniesieni do godności kardynalskiej. Papież Paweł VI zainicjował w tej instytucji zasadnicze zmiany. Wprowadzając czynne i bierne prawo wyborcze dla osób do 80 roku życia, w dniu rozpoczęcia konklawe zdecydował, że rzeczywiste gremium stanowić miało grupę ok. 120-osobową (10-krotna wielkość liczby apostołów, którzy towarzyszyli Jezusowi). Ponadto osoba, która miała zostać papieżem, musiała uzyskać większość kwalifikowaną 2/3 w konkretnym głosowaniu. W czasie konklawe odbywają się w ciągu dnia cztery głosowania, dwa przed i kolejne dwa po południu.

sukcesja władzy odbywałaby się w obrębie jednej rodziny stojącej na czele państwa, tak jak to się dzieje w monarchiach dziedzicznych. Niektóre informacje medialne sugerujące, że sytuacja taka może zaistnieć na Białorusi, w której na sukcesora przygotowany jest najmłodszy syn Alaksandra Łukaszewicza, pozostają jedynie w sferze przypuszczeń i domysłów.

Europejskie systemy republikańskie

Mimo że o republikańskich modelach sprawowania władzy w państwie jest mowa już od czasów antycznych, to jednak termin upowszechnił się w czasach nowożytnych i najnowszych, kiedy to większość europejskich podmiotów przyjęła taki sposób rządzenia. Wraz z upowszechnieniem systemów republikańskich zaczęły uwidaczniać się różnice w formowaniu organów państwowych, sposobów wybierania instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie władzy czy relacji zachodzących między organami a instytucjami pośredniczącymi i społeczeństwem. Różnicowania te spowodowały, że mianem „republik” zaczęto określać wszystkie niemonarchiczne modele sprawowania władzy w państwie [A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011].

7.1. Stare i nowe republiki

W przeszłości republikański charakter posiadały niektóre greckie polis, a spośród nich najczęściej opisywane były Ateny²⁰¹. Taki też charakter miała władza sprawowana w Rzymie między okresem królewskim a cesarstwem²⁰². Później

²⁰¹ O demokracji ateńskiej mówić można od początku VI do połowy IV w. p.n.e. Wcześniej Ateny rządzone były przez królów i tyranów, później zostały podporządkowane wraz z całą Grecją władcom macedońskim.

²⁰² Republika Rzymska istniała od 509 r. do 27 r. p.n.e. Rozwinęła się z niewielkiego, monarchicznego państwa-miasta Lacjum założonego przez Etrusków i położonego w środkowej części Półwyspu Apenińskiego. Dzięki podstawom republikańskim państwo to doszło do największej potęgi w świecie antycznym, z czasem sprawowało kontrolę nad całym basenem Morza Śródziemnego, by następnie przekształcić się w cesarstwo rzymskie. Za początek republiki

ta forma władzy uwidoczniła się w okresie średniowiecza, co miało związek z rozbięciem dzielnicowym oraz upowszechnieniem się handlu dalekosiężnego, dającego solidne podstawy materialne ośrodkom miejskim. Tzw. republiki miejskie powstawały wówczas nad brzegami Morza Śródziemnego, które stało się centrum życia gospodarczego tej części świata, a czego Republika Wenecka²⁰³ była znamienitym przykładem. Podobne formy zorganizowania ośrodków miejskich zaobserwować można i nad innymi akwenami morskimi okalającymi Europę. Nad Bałtykiem ośrodki miejskie zgrupowane były w Związku Hanzeatyckim²⁰⁴, a niektóre spośród nich osiągały dużo wyższe wpływy do budżetu, aniżeli posiadały niejedne królewskorzeczy, czego dobitnym przykładem był Gdańsk²⁰⁵. W czasach nowożytnych republiki miejskie zaczęły kształtować się nad Atlantykiem, dokąd przeniosło się centrum życia gospodarczego po wielkich odkryciach geograficznych z końca XV w. Cechą wspólną republik tego typu było formowanie kolegialnych ośrodków władzy za pośrednictwem mieszkańców. W praktyce o roli tych ośrodków decydował patrycjat miejski, czyli kilkadziesiąt bądź kilkaset najzamożniejszych rodów, mających największy wpływ na życie konkretnej wspólnoty terytorialnej.

Uzyskiwane dochody z handlu dalekomorskiego przez poszczególne republiki miejskie pozwalało im nie tylko na konsolidację instytucji, które nimi zarządzały, ale i umożliwiało przeznaczanie dużych środków finansowych na dbanie o własne bezpieczeństwo. Tworzono zatem systemy obronne,

przyjmuje się upadek króla Tarkwiniusza Pysznego, a za jej koniec przyjęcie przez Oktawiana tytułu Augustusa – wywyższony przez bogów (por. łac. *augeo* – rozszerzam, powiększam).

²⁰³ Republika Wenecka (wł. Serenissima Repubblica di Venezia) to północnowłoska republika kupiecka istniejąca od VIII w. aż po 1797 r. Jest to najdłużej funkcjonujące państwo o ustroju republikańskim w europejskiej historii. Republika ta była najpotężniejszą i zarazem najtrwalszą z powstałych w średniowieczu miejskich komun włoskich.

²⁰⁴ Hanza to związek miast handlowych Europy Północnej z czasów średniowiecza i początku ery nowożytnej. Miasta do niego należące popierały się na polu ekonomicznym, utrudniając pracę kupcom z miast nienależących do związku, jednocześnie zaś stwarzały realną siłę polityczną, a niekiedy i wojskową.

²⁰⁵ Finanse Gdańska niejednokrotnie decydowały o dziejach politycznych całego regionu. W 2. połowie XV w. zaangażowanie tego ośrodka miejskiego w wojnę 13-letnią, toczoną między Polską a Zakonem Krzyżackim, przechyliło szalę zwycięstwa na korzyść królów polskich. W XVI w. Gdańsk skutecznie przeciwstawiał się władzy króla Stefana Batorego, którego nie chciał uznać za suwerena. Fortyfikacje obronne tego miasta były na tyle solidne, że zostało ono zdobyte dopiero przez wojska rosyjskiego cara Piotra I w czasie tzw. wojny północnej, toczonej na początku XVIII w. W okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej roczny budżet Gdańska potrafił być nawet 10-krotnie wyższy od dochodów uzyskiwanych przez skarbiec królewski.

począwszy od murów i umocnień, a na uzbrojeniu załogi kończąc. Niektóre z republik mogły pozwolić sobie na tworzenie armii. Żołnierze pełniący w nich służbę mogli wywodzić się zarówno spośród obywateli danego ośrodka miejskiego, jak też przybyć z zewnątrz. Najważniejszym zadaniem było wykonywanie powierzonych im zadań w zamian za otrzymywany żołd. Posiadanie armii decydowało nie tylko o sile danego ośrodka, ale i określało jego pozycję w regionie. W przeszłości Wenecja, Genua czy Florencja prowadziły nierzadko zwycięskie kampanie wojenne, brały udział w koalicjach państw chrześcijańskich przeciwko zagrożeniu płynącemu ze strony Arabów bądź Turków. Tym samym budowano też tożsamość obywatelstwa miejskiego, z którym powinni być związani mieszkańcy. Tym samym każdy obywatel powinien szanować istniejące w mieście prawa, dbać o porządek, a także partycypować w utrzymaniu murów miejskich i pomagać załodze wojskowej w odpieraniu ataków obcych wojsk.

Ta szczególna rola republik miejskich stała się także obiektem chęci ich zawłaszczenia przez państwa sąsiadujące. Na Półwyspie Apenińskim z włoskimi republikami miejskimi walczyły Niemcy, Francja, Austria i Państwo Kościelne, którego podstawy dał papież Aleksander VI z rodu Borgiów. Budując podstawy instytucjonalne księstwa moskiewskiego, Iwan IV Groźny nie zawahał się przed zniszczeniem nie tylko samodzielności politycznej Nowogrodu Wielkiego²⁰⁶ i Pskowa²⁰⁷, ale i przed kompletnym zrujnowaniem tych ośrodków miejskich. Wraz z nimi w gruzach legły rodzące się na tym obszarze elementy demokracji przedstawicielskiej. Zbrojnie łamano także odrębności instytucjonalne innych ośrodków miejskich położonych nad Bałtykiem, czy też nad Atlantykiem²⁰⁸. Kres europejskich republik miejskich przypadł na przełom XVIII i XIX w., czyli okres wojen napoleońskich. Przeżywające kryzysy wewnętrzne podmioty, związane z coraz znacześniejszym przesunięciem ciężkości życia gospodarczego świata nad Atlantyk, nie potrafiły oprzeć się sile organizacyjnej nowożytnych armii. XIX stulecie, zwane niekiedy wiekiem nacjonalizmów narodowych, rozpoczęło

²⁰⁶ Nowogrodzka republika to średniowieczne państwo ruskie istniejące w latach 1136–1478, położone pomiędzy Bałtykiem a Syberią. Powstało na skutek usamodzielnienia się księstwa nowogrodzkiego w czasie rozbitcia dzielnicowego Rusi.

²⁰⁷ Pskowska republika to średniowieczne państwo w północno-wschodniej Europie o ustroju samodzielnej republiki zbliżonej do ustroju republiki nowogrodzkiej, z której zresztą wyodrębniło się.

²⁰⁸ W ten sposób samodzielność utracił np. Związek Hanzeatycki.

kształtowanie państw narodowych, a wśród nich nie było miejsca na autonomiczne republiki miejskie. Zjednoczenie Włoch, a następnie Niemiec było tego przykładem²⁰⁹.

Powoływanie republik europejskich było też następstwem wydarzeń rewolucyjnych, które prowadziły do uśmiercenia bądź wydalenia dynastii panujących. Wydarzenia takie miały miejsce m.in. w Niderlandach, Anglii czy Francji. Okazywały się one jednak fragmentaryczne, gdyż po kilku, kilkunastu czy kilkudziesięciu latach powracano do poprzednich bądź zmodyfikowanych form ustrojowych. Szczególnie jednak we Francji uwidocznił się proces częstych zmian ustrojowych, który zaobserwować można od końca XVIII w. aż do wojny prusko-francuskiej z 1870 r.

Istotnym wydarzeniem dla utrwalenia republikańskiego modelu sprawowania władzy w Europie stało się utworzenie²¹⁰, jako pokłosie kongresu wiedeńskiego²¹¹, Konfederacji Szwajcarskiej. Mimo dynamicznych wydarzeń politycznych i wojennych tego czasu w XIX stuleciu była to najbardziej reprezentatywna europejska republika²¹². Dołączyła do niej Francja, która po doznaniu upokarzającej porażki w wojnie z Prusami o zjednoczenie Niemiec, ostatecznie zrezygnowała z monarchii. Na początku XX w. takie podstawy ustrojowe zainicjowano także w Portugalii.

Przełomem w zakresie kształtowania europejskich systemów republikańskich były wydarzenia związane z pierwszą wojną światową. Konsekwencją tego konfliktu była nie tylko przegrana państw centralnych, ale i rozkład wewnętrzny trzech dotychczasowych mocarstw, które miały charakter wielonarodowy. Powstałe na ich podstawach terytorialnych podmioty zrezygnowały z dworów monarchicznych. Także powstające nowe organizmy państwowe, których historia była powiązana dotąd z ośrodkami monarchicznymi, wybierały najczęściej republikańskie formy przedstawicielstwa. W okresie międzywojennym stan posiadania w warunkach europejskich między systemami

²⁰⁹ Zachowały one jedynie pewną autonomię w łonie systemów złożonych bądź unitarynych zdecentralizowanych.

²¹⁰ Jeszcze większym wydarzeniem dla świata stało się przyjęcie przedstawicielskiej formy sprawowania władzy w Stanach Zjednoczonych, które po zwycięskiej wojnie z suwerenem brytyjskim nie zdecydowały się na ukonstytuowanie monarchii.

²¹¹ Na tym samym kongresie powołano też do życia Rzeczpospolitą Krakowską, czyli autonomiczną część byłych ziem polskich, które w wyniku rozbiorów stały się częścią Austrii.

²¹² Grecy, wywołując w 1821 r. kolejne powstanie antytureckie, zdecydowali się początkowo na powołanie republiki, która pod wpływem ówczesnych mocarstw europejskich zastąpiona została monarchią.

monarchicznymi a republikańskimi utrzymywał się na zasadzie *status quo*, chociaż nie brakowało zawirowań wewnętrzpaństwowych, które dzieliły społeczeństwo na zwolenników i przeciwników monarchii, co odnotować można w Grecji i Hiszpanii.

Europejskie republiki uzyskały przewagę nad monarchiami po drugiej wojnie światowej. Kiedy Związek Radziecki stał się supermocarstwem, w Europie Środkowej powstały jego państwa satelickie, w których różnymi drogami w latach 1944–1948 do władzy doszły ugrupowania komunistyczne²¹³. W związku z tym, iż dwory królewskie traktowane były przez te środowiska jako siedlisko konserwatyzmu i ostoja ugrupowań prawicowych, bezpardonowe ataki skupiły się na rodzinach królewskich i ich otoczeniu. A te doprowadziły z kolei do wyrugowania instytucji monarchii z ich systemów politycznych. Dzięki takim działaniom systemy monarchiczne w krajach środkowoeuropejskich zostały ostatecznie zlikwidowane²¹⁴. Stanu tego nie zmieniły wydarzenia związane z Jesienią Ludów 1989 r. Mimo iż w niektórych podmiotach rozważano powrót monarchii (Bułgaria), ustroje państwowe w tej części kontynentu nie zostały zmodyfikowane. Po rozpadzie państw wielonarodowych w tej części Europy (Czechosłowacja, Jugosławia, Związek Radziecki) powstałe na ich terytoriach nowe podmioty przybierały także status republikański [M. Szaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, wyd. 9, Warszawa 1997].

7.2. Władza ludu i elit politycznych

Termin „republika” zainicjowany został już w starożytnym Rzymie, gdzie ta forma ustrojowa istniała jeszcze przed narodzeniem Chrystusa²¹⁵. Jej istotą stał się wybór naczelnych organów państwowych przez ogół obywateli, tzn. takich osób, które zostały uprawomocnione do jego dokonania. Cechą szczególną takiego podmiotu stała się także kadencyjność sprawowanej

²¹³ Jako wynik zmiennych niezależnych od działań Związku Radzieckiego powstała w 1949 r. Niemiecka Republika Demokratyczna, głównie jako odpowiedź na powołanie do życia Republiki Federalnej Niemiec.

²¹⁴ Po drugiej wojnie światowej odejście od monarchii wystąpiło też i w innych częściach starego kontynentu (Grecja, Włochy).

²¹⁵ Termin „republika” (łac. – *res publica*) oznaczał dosłownie rzecz pospolitą, rzecz publiczną bądź rzecz stworzoną pospołu.

władzy przez dany organ²¹⁶. Te podstawowe założenia systemów republikańskich wytrzymywały kolejne formacje społeczno-ekonomiczne i dotrwały do współczesności²¹⁷.

Od starożytności republikańska forma urzędzenia państwa gwarantowała zapewnienie podstawowych praw obywatelom oraz umożliwiała wpływanie na treść podejmowanych decyzji w państwie. Działo się tak mimo wyróżnionego już przez Arystotelesa podziału, gdzie do republikańskich modeli zaliczał zarówno demokrację, jak i oligarchię. Aristokracja bowiem miała być najlepszym, najpełniejszym i najbardziej treściwym komponentem woli ludu. Dzięki posiadanym dobrom oraz pozycji społecznej mogła rekrutować elity, które wzięłyby odpowiedzialność za losy obywateli. Sytuacja taka była właściwa do momentu, kiedy aristokracja przerodziła się w oligarchię, czyli bardziej zaczęła dbać o interesy własne aniżeli ogółu. Wówczas dochodziło do rozruchów i zamieszek, a kiedy brakowało odpowiednich elit, które mogłyby przejąć zarządzanie państwem, lud zwracał się w stronę monarchii. Koronowana głowa państwa pojmowana bowiem była jako siła tradycji, potrafiąca sprostać piętzącym się problemom natury wewnętrznej.

W średniowieczu i czasach nowożytnych zaczęły uaktywniać się różnego typu hybrydy, stawiające za cel pogodzenie monarchicznych i republikańskich form sprawowania władzy (Polska, Wenecja, Wielka Brytania). Występowały w nich bowiem typowe modele monarchiczne, ale podmioty sprawujące tam władzę zostały w praktyce ograniczone działaniami uprzywilejowanych grup społecznych. Mimo że uprawniona grupa potrafiła być stosunkowo duża, to i tak w praktyce decydujący głos miało kilkaset najzamożniejszych i najbardziej wpływowych rodów²¹⁸. Pierwsze dwa podmioty nie zachowały swej osobowości ustrojowej, gdyż przestały istnieć. Monarchia brytyjska,

²¹⁶ Z zaklasyfikowaniem danego podmiotu do statusu republiki istnieją poważne problemy głównie ze względu na licznie zgłaszane definicje i próby klasyfikowania systemów republikańskich. Pod pojęciem „republiki” rozumiano niegdyś państwo o niemonarchicznej głowie państwa. Stanowisko to podzielał m.in. Machiavelli czy Monteskiusz. Jean Bodin określał republikę mianem państwa powiązanego wspólnotą prawa i wspólnym pożytkiem. Określano także republiką państwo łączące w sobie elementy monarchii, aristokracji i demokracji (rzeczpospolita szlachecka).

²¹⁷ Współcześnie termin „republika” przybiera co najmniej kilka znaczeń. Najczęściej odnosi się tę formę do demokracji przedstawicielskiej z możliwością wyboru np. prezydenta w odróżnieniu do państw z dziedzicznym monarchą.

²¹⁸ W Wenecji doża wybierany był przez 480-osobową wielką radę, czyli przedstawicieli bogatych rodów (patrycjuszy). W Polsce nowożytnej szlachta stanowiła ok. 8–10% ogółu społeczeństwa, ale została podporządkowana najbogatszej grupie wywodzącej się z niej, czyli magnaterii, która stanowiła niewielki odsetek ogółu.

która przetrwała, dała początek pewnemu porządkowi monarchicznemu, który ukonstytuował się w Europie w XX stuleciu. Ograniczył on rolę głowy państwa kosztem innych organów, wybieranych w sposób przedstawicielski.

Niebywały wpływ na upodmiotowienie władzy ludowej w krajach europejskich dała wielka rewolucja burżuazyjna we Francji z końca XVIII w. Co prawda, jak każda rewolucja tego typu, skierowała na szafot najznamienitsze osobowości²¹⁹, to jednak jej idee zostały później zaadaptowane przez inne systemy polityczne krajów europejskich²²⁰. Zainicjowane przez nią zmiany społeczne spowodowały likwidację feudalizmu oraz umożliwiły dostęp do wykształcenia warstwom dotąd upośledzonym. Epopeja napoleońska upowszechniła z kolei nowożytną administrację, która bardziej opierała się na własnych zdolnościach i wiedzy aniżeli na nazwisku i posiadanych układach towarzyskich. Grupa kompetentnych urzędników i administratorów stała się podwaliną budowy najnowszych dziejów państwowych. Administratorzy tacy stali się częścią systemów republikańskich, gdyż ufając w swe umiejętności, nie musieli obawiać się układów i konotacji rodzinnych²²¹.

Czasy nowożytne XVIII i XIX w. wprowadziły jeszcze jedną nową jakość, która zadecydowała o upowszechnieniu modeli republikańskich, a mianowicie zawodowych polityków. Początkowo elity oraz ich przywódcy aktywizujący się w środowisku lokalnym i regionalnym przenosili potem swe działania do organizacji i klubów politycznych, partii kanapowych czy zgromadzeń o charakterze masowym. Upowszechnianie z kolei praw wyborczych w poszczególnych krajach europejskich sprzyjało formowaniu grupy zawodowych polityków, którzy mogli stać się pośrednikami między władzą państwową a społeczeństwem. Wraz z rozpropagowaniem szkolnictwa wyższego o sektorowym charakterze, co przypało na kontynencie Europy na przełom XIX i XX w., można było studiować sztukę sprawnego zarządzania państwem w powiązaniu

²¹⁹ Wśród nich byli: Olimpia Gouges (1748–1793), Jerzy Jakub Danton (1759–1794) czy Maksymilian Robespierre (1758–1794).

²²⁰ Duża w tym zasługa Stanów Zjednoczonych, gdzie zdecydowano się postępować zgodnie z francuską Kartą Praw Człowieka i Obywatela.

²²¹ Formuła ta została zachowana do współczesności, bowiem jeszcze do teraz jedna z klasyfikacji dotyczących europejskich podziałów terytorialnych odnosi się do określenia „kompetencyjności” różnych form przedstawicielskich. Tam bowiem, gdzie możemy mówić o wyborze osób, które zasłużyły sobie na pełnienie określonych funkcji poprzez wiedzę i umiejętności, mamy do czynienia z szeroko pojętą Europą Zachodnią. Tam z kolei, gdzie nadal obowiązuje klanowość i układowość oraz pełnienie określonych funkcji poprzez konotacje rodzinne czy koleżeńskie, obowiązuje model charakterystyczny dla Europy Wschodniej.

z innymi naukami społecznymi. Formuła ta spowodowała wyprofilowanie całych grup polityków, administratorów i urzędników, których życie zawodowe uzależnione zostało od demokracji i systemów republikańskich. Dzięki temu także społeczeństwo mogło powołać w drodze wyborów najbardziej wyraziste jednostki do pełnienia najważniejszych godności w państwie. Podobnie organy państwowe mogły czerpać z wiedzy i doświadczenia takich osób, które potrafiły za sobą pociągnąć reprezentatywne grupy społeczne [P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012].

Współcześnie brakuje w Europie państw, które ograniczałyby czynne i bierno prawa wyborcze do konotacji rodzinnych, cenzusu majątkowego, wykształcenia, wieku czy płci. Kwestie te definitywnie zostały po drugiej wojnie światowej uregulowane. Tym samym władza ludu, czyli wolnych obywateli, została doprecyzowana i dookreślona. Ograniczenia te odnoszą się jedynie do państw, które nie prezentują pełnych praw płynących z dobrodziejstw demokracji (Białoruś).

7.3. Bezpośrednie i pośrednie formy oddziaływania

Historycznym wyróżnikiem charakteryzującym republikańskie formy ustrojowe stały się bezpośrednie i pośrednie formy oddziaływania na władzę państwową. W odróżnieniu od monarchii, na najwyższe urzędy w państwie powoływane były osoby z ludu lub z grup pośredniczących, którą była np. arystokracja. Już Arystoteles, opisując ustrój polityczny Aten z IV w. p.n.e., bezpośrednie i pośrednie formy oddziaływania na terenie tego polis charakteryzował w sposób następujący: „Wszystkie stanowiska w zakresie zwyczajnej administracji obsadzają przez losowanie, z wyjątkiem skarbnika i kasy wojskowej, zarządców funduszu na widowiska i nadzorcy studzien, tych bowiem wybierają przez głosowanie, a wybrani pełnią swe funkcje od jednej uroczystości Panatenałów do następnej. Przez głosowanie też wybierają wszystkie władze wojskowe. Natomiast radę pięciuset wybierają przez losowanie po pięćdziesięciu z każdej fyli. Każda fyla pełni czynności prytanii przez oznaczoną część roku, a mianowicie cztery pierwsze przez 36 dni każda, a sześć dalszych każda przez dni 35; mają bowiem rok księżycowy. Ci, którzy pełnią funkcję prytanów, po pierwsze – jadają posiłki razem w budynku zwanym tholos, na co otrzymują pieniądze ze skarbu państwa, dalej – oni zwołują posiedzenia rady i zgromadzenia ludowe cztery razy w okresie każdej prytanii. Oni też z góry ustalają sprawy, nad którymi rada ma obradować, porządek dzienny na każde posiedzenie, a także miejsce, gdzie

mają się zebrać” [M.J. Ptak i M. Kinstler (oprac.), *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wyd. 2, Wrocław 1996, s. 23].

W drodze ewolucji dziejów społeczno-politycznych formy oddziaływania bezpośredniego zaczęto rozumieć jako podejmowanie decyzji przez ogół obywateli w drodze głosowania ludowego (plebiscyt, referendum). Znane były one już w starożytnej i średniowiecznej Europie²²², natomiast upowszechniły się w kolejnych wiekach, zwłaszcza w XX stuleciu. Pod tym względem zaczęły wyróżniać się referenda²²³. Szczególne miejsce uzyskały one w szwajcarskim systemie politycznym²²⁴, gdzie realizowane były w formie obecnie znanej od 1891 r.²²⁵. Sukcesywnie instytucja referendum przejmowana była przez kolejne europejskie systemy republikańskie²²⁶, a dalej także monarchiczne²²⁷. Plebiscyt z kolei rozstrzygał kwestie o charakterze kompleksowym, a głosujący biorący

²²² W antycznych Atenach i Sparcie organizowano eklezję i apellę, natomiast w dawnych kantonach szwajcarskich odbywały się zgromadzenia ludowe zwane *Landsgemeide*.

²²³ Do obecnych czasów upowszechniło się w Europie kilka typów przeprowadzanych referendów. W reprezentatywnych klasyfikacjach wyróżnia się referenda: z uwzględnieniem mocy prawnej – konstytucyjne (stanowiące), kiedy decyzja jest wiążąca – oraz konsultatywne (opiniodawcze), kiedy celem jest zasięgnięcie opinii obywateli; z uwzględnieniem zobowiązania władz wobec obywateli – obligatoryjne (trzeba przeprowadzić) – i fakultatywne (można przeprowadzić); z uwzględnieniem sposobu sformułowania pytania – aprobatywne (oznaczające przyjęcie) i derogacyjne (oznaczające odrzucenie); z uwzględnieniem zasięgu terytorialnego – ogólnokrajowe (na całym terytorium) i lokalne (część terytorium).

²²⁴ W Szwajcarii praktycznie każde ustawodawstwo szczebla federalnego, kantonowego i gminnego może zostać poddane pod głosowanie w referendum. Szacuje się, że w kraju tym co najmniej raz na kwartał organizuje się więcej referendów aniżeli łącznie we wszystkich pozostałych krajach świata.

²²⁵ Pierwsze szwajcarskie referendum, w którym wzięło udział ok. 200 tys. obywateli, odbyło się 6 VI 1848 r.

²²⁶ Współcześnie elementy demokracji bezpośredniej występują niemal we wszystkich państwach europejskich. Mogą to być referenda ogólnokrajowe, dotyczące się najważniejszych spraw ustrojowych oraz lokalne bądź regionalne, mające na celu odwołanie organów samorządu terytorialnego. Poza Szwajcarią w Europie nie wytworzyła się tradycja odnosząca się do podejmowania decyzji przez referenda, stąd większość ważnych spraw decyzyjnych pozostała w mocy legislatywy narodowych.

²²⁷ Referenda ogłaszane są nawet w rzeczywistości anglosaskiej, gdzie przyjmuje się założenie mówiące o tym, iż niezbywalne uprawnienia do kształtowania prawodawstwa posiada parlament. W Wielkiej Brytanii po raz pierwszy skorzystano z tej formuły w 1971 r., kiedy rząd chciał usłyszeć „głos ludu” w sprawie integracji państwa ze Wspólnotami Europejskimi. Referenda w tym podmiocie mają jedynie charakter opiniodawczy, gdyż nadal parlament pozostał jedyną instytucją mogącą kształtować otoczenie normatywne w systemie politycznym.

w nim udział pod uwagę powinni wziąć całokształt występujących uwarunkowań politycznych, odnoszących się najczęściej do przynależności konkretnego terytorium, rzadziej kwestia ta odnosiła się do zmian polityczno-ustrojowych.

Zdaniem analityków formy oddziaływania bezpośredniego pozwalały uniknąć podstawowych problemów, z którymi stykały się demokracje pośrednie. Odwołanie się do opinii obywateli w drodze plebiscytu bądź referendum cedowało dużą część odpowiedzialności za podejmowane decyzje bezpośrednio na obywateli. W ten sposób unikały odpowiedzialności naczelne organy państwowe, co w drodze demokracji pośredniej groziło przedterminowymi wyborami. Z kolei podejmowane w referendach problemy można rozstrzygać jedynie na dwa sposoby, co czyni z nich narzędzia odporne na tzw. głosowania taktyczne, którymi, realizując swój konkretny interes, ugrupowania polityczne chciałyby operować. W praktyce referenda dawały możliwość obywateli oddania głosu zgodnie z własnym sumieniem bez odwoływania się do stanowiska partii bądź grupy politycznej. Znaczący problematyki uwypuklają zarówno ich pozytywne²²⁸, jak i negatywne²²⁹ cechy.

Do bezpośrednich form oddziaływania na instytucję władzy zalicza się także inicjatywę ludową, polegającą na wszczęciu postępowania ustawodawczego przez określoną liczbę uprawnionych obywateli. Forma taka przyjęła się szczególnie w Europie kontynentalnej, gdzie występuje w kilku odmianach. Dzięki niej obywatele mogą w określony sposób inicjować tworzenie aktów prawnych bądź zdecydować o ich odrzuceniu. Powoduje ona, że grupa obywateli określona odpowiednimi normami i po zebraniu podpisów może zainicjować proces ustawodawczy bądź zmusić organy państwowe do zajęcia się konkretną sprawą.

²²⁸ Wśród pozytywów wyróżnia się przede wszystkim: lepsze zrozumienie funkcjonującego systemu politycznego, wzrost świadomości politycznej obywateli, a nawet zadowolenia z życia, co pokazywały sondaże przeprowadzane w Szwajcarii. Wynika to z faktu, iż wszyscy obywatele mogą korzystać z tego narzędzia bez względu na status społeczny, pełnione funkcje zawodowe oraz cenzus majątkowy.

²²⁹ Przeciwnicy stosowania tego typu demokracji bezpośredniej wskazują na brak wystarczającej wiedzy politycznej wśród obywateli, co powoduje, że głosy mogą być oddawane *ad hoc*. Ponadto głosujący poddawani są w przededniu referendum presji ze strony partii politycznych oraz grup interesu, które dzięki posiadanym środkom mogą wmówić obywatelom, jaką należy podjąć decyzję. Głosujący mogą także kierować się interesem własnym, a nie narodowym czy regionalnym, co zakłócać może zrównoważony rozwój danego podmiotu. Zbyt częste odwoływanie się do instytucji referendum doprowadzić może w końcu do destabilizacji sytuacji politycznej, gdyż obywatele głosować mogą kilkukrotnie w podobnych sprawach. Najczęściej wymienianą wadą są jednakże nadmierne koszty organizowania tego typu przedsięwzięć.

W ostatnim czasie nader aktualna stała się demokracja elektroniczna, która umożliwia bezpośredni kontakt organów państwowych oraz partii i organizacji politycznych z obywatelami i odwrotnie. Wynalazek telefonu i internetu umożliwił obywatelom nie tylko głosowanie bez potrzeby udawania się do lokali wyborczych, ale i otworzył szansę zarządzania partiami i organizacjami politycznymi oraz samorządem lokalnym i organami państwowymi w oparciu o demokrację bezpośrednią. Niektórzy spośród analityków wskazują, że technologia ta może stać się podstawą dla przewartościowania europejskich systemów politycznych już w niedalekiej przyszłości.

Formy oddziaływania pośredniego zostały w systemach republikańskich rozwiązywane poprzez wskazywanie w procedurze wyborczej przedstawicieli, którzy mają podejmować decyzje w imieniu całej wspólnoty. Poszerzanie praw wyborczych, które następowało w warunkach europejskich sukcesywnie od czasów wielkiej rewolucji burżuazyjnej we Francji, zostało spopularyzowane w XX w. W wyniku tego procesu zaczęto wybierać naczelne organy w państwie, kształtować instytucje życia politycznego oraz przenosić je na niższe szczeble życia społecznego. Poza niektórymi tzw. kantonami górskimi w Szwajcarii, gdzie do czynienia mamy z elementami demokracji bezpośredniej, formy oddziaływania pośredniego stały się reprezentatywne dla wszystkich podmiotów państwowych kształtujących współczesne oblicze Europy. Najbardziej charakterystyczne postacie życia politycznego w europejskich republikach przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Tabela 4. Europejskie republiki wraz z szefami państw i rządów (stan z 2014 r.)

Państwo	Forma rządów	Głowa państwa	Szef rządu
Albania	republika parlamentarna	Prezydent Bujar Nishani	Premier Edi Rama
Austria	republika parlamentarna	Prezydent Heinz Fischer	Kancelarz Werner Faymann
Białoruś	republika quasi-prezydencka	Prezydent Alaksandr Łukaszenka	Premier Michaił Miasnikowicz
Bośnia i Hercegowina	republika semi-prezydencka	Prezydium 3-osobowe: Mladen Ivanić (przewodniczący), Bakir Izetbegović, Dragan Čović	Premier Vjekoslav Bevanda
Bułgaria	republika parlamentarna	Prezydent Rosen Plevnelijew	Premier Bojko Borisow
Chorwacja	republika parlamentarna	Prezydent Ivo Josipović	Premier Zoran Milanović

Cypr	republika prezydencka	Prezydent Nikos Anastasiadis	Prezydent Nikos Anastasiadis
Czarnogóra	republika parlamentarna	Prezydent Filip Vujanović	Premier Milo Đukanović
Czechy	republika parlamentarna	Prezydent Miloš Zeman	Premier Bohuslav Sobotka
Estonia	republika parlamentarna	Prezydent Toomas Hendrik Ilves	Premier Taavi Rõivas
Finlandia	republika semi-prezydencka	Prezydent Sauli Niinistö	Premier Alexander Stubb
Francja	republika semi-prezydencka	Prezydent François Hollande	Premier Manuel Valls
Grecja	republika parlamentarna	Prezydent Karolos Papulias	Premier Andonis Samaras
Irlandia	republika semi-prezydencka	Prezydent Michael D. Higgins	Taoiseach (premier) Enda Kenny
Islandia	republika semi-prezydencka	Prezydent Ólafur Ragnar Grímsson	Premier Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
Litwa	republika parlamentarna	Prezydent Dalia Grybauskaitė	Premier Algirdas Butkevičius
Łotwa	republika parlamentarna	Prezydent Andris Bērziņš	Premier Laimdota Straujuma
Macedonia	republika parlamentarna	Prezydent Gorge Iwanow	Premier Nikoła Gruewski
Malta	republika parlamentarna	Prezydent Marie-Louise Coleiro Preca	Premier Joseph Muscat
Moldawia	republika parlamentarna	Prezydent Nicolae Timofti	Premier Iurie Leancă
Niemcy	republika parlamentarna	Prezydent Joachim Gauck	Kancelarz Angela Merkel
Polska	republika parlamentarna	Prezydent Bronisław Komorowski	Premier Ewa Kopacz
Portugalia	republika semi-prezydencka	Prezydent Anibal Cavaco Silva	Premier Pedro Passos Coelho
Rosja	republika quasi-prezydencka	Prezydent Władimir Putin	Premier Dmitrij Miedwiediew
Rumunia	republika semi-prezydencka	Prezydent Traian Băsescu	Premier Victor Ponta
San Marino	republika parlamentarna	Kapitanowie regenci: Gian Franco Terenzi oraz Guerrino Zanotti	Sekretarz Stanu ds. Politycznych i Zagranicznych Pasquale Valentini
Serbia	republika semi-prezydencka	Prezydent Tomislav Nikolić	Premier Aleksandar Vučić

Państwo	Forma rządów	Głowa państwa	Szef rządu
Słowacja	republika parlamentarna	Prezydent Andrej Kiska	Premier Robert Fico
Słowenia	republika parlamentarna	Prezydent Borut Pahor	Premier Miro Cerar
Szwajcaria	republika parlamentarna	Formalnie nie istnieje/ Nieformalnie Prezydent Konfederacji Szwajcarskiej Didier Burkhalter	Przewodniczący Rady Federalnej Didier Burkhalter
Turcja	republika semi-prezydencka	Prezydent Recep Tayyip Erdoğan	Premier Ahmet Davutoğlu
Ukraina	republika semi-prezydencka	Prezydent Petro Poroszenko	Premier Arsenij Jaceniuk
Węgry	republika parlamentarna	Prezydent János Áder	Premier Viktor Orbán
Włochy	republika parlamentarna	Prezydent Giorgio Napolitano	Premier Matteo Renzi

Źródło: oficjalne strony internetowe państw europejskich, stan z 30 XII 2014 r.

Cechą, i to nie tylko europejskich podmiotów quasi-państwowych zabiegających o uznanie międzynarodowe, stało się także obieranie republikańskiej formy ustrojowej, co zostało uwidocznione w kolejnej tabeli.

Tabela 5. Europejskie podmioty quasi-państwowe wraz z ich przywódcami (stan z 2014 r.)

Państwo	System rządów	Głowa państwa	Szef rządu
Cypr Północny	republika semi-prezydencka	Prezydent Derviş Eroğlu	Premier Özkan Yorgancıoğlu
Kosowo	republika parlamentarna	Prezydent Atifete Jahjaga	Premier Hashim Thaçi
Naddniestrze	republika semi-prezydencka	Prezydent Jewgienij Szewczuk	Premier Tatjana Turanska

Źródło: oficjalne strony internetowe podmiotów quasi-państwowych, stan z 30 XI 2014 r.

Europejskie systemy unitarne

Od zakończenia pierwszej wojny światowej państwa unitarne stały się najczęściej występującymi modelami w Europie. O ich kształtowaniu decydował rozpad monarchii wielonarodowych, chęć tworzenia państw jednonarodowych oraz prosty schemat budowy organów państwowych. Model taki sankcjonowała administracja skupiona na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Wtórował jej także sukcesywnie rozbudowywany samorząd terytorialny. W strukturze państw unitarnych znalazły swoje miejsce także systemy autonomiczne, które pozwoliły na zachowanie integracji terytorialnej podmiotu i jednocześnie doprowadziły do wytworzenia pewnych odrębności wewnętrznych.

8.1. Istota unitaryzmu

System unitarny realizowany jest najczęściej w państwach jednolitych i wewnętrznie spójnych, gdzie nie zachowały się historyczne odrębności poszczególnych regionów i ich wspólnot terytorialnych. Na obszarze takiego podmiotu ludność ma jednonarodowy charakter, a występujące w nim grupy etniczne czy religijne nie są zbyt liczne i na dodatek nie zamieszkują określonej zwartej przestrzeni. Kształtowane wówczas w państwie jednostki administracyjno-terytorialne są ściśle podporządkowane organom centralnym i nie posiadają żadnej politycznej samodzielności.

Tak funkcjonujące podmioty charakteryzują się pewnymi cechami politycznymi. Należą do nich: jednolity system prawa materialnego i formalnego; jednolite obywatelstwo; jednorodny system organów ustawodawczych,

wykonawczych i sędziowskich²³⁰. Prosta forma urządzenia państwa spowodowała, że systemy unitarne stały się najbardziej popularne we współczesnej Europie. Poszczególne podmioty chętnie odwołują się do takiego urządzenia wewnętrznego państwa w nazwach oficjalnych, co uwidacznia poniższe zestawienie²³¹.

Tabela 6. Państwa unitarne we współczesnej Europie (stan z 2014 r.)

Państwo	Nazwa oficjalna	Stolica	Język urzędowy
Albania	Republika Albanii	Tirana	albański
Andora	Księstwo Andory	Andora	kataloński
Białoruś	Republika Białorusi	Mińsk	białoruski, rosyjski
Bułgaria	Republika Bułgarii	Sofia	bułgarski
Chorwacja	Republika Chorwacji	Zagrzeb	chorwacki
Czarnogóra	Czarnogóra	Podgorica	czarnogórski
Czechy	Republika Czeska	Praga	czeski
Dania	Królestwo Danii	Kopenhaga	duński
Estonia	Republika Estońska	Tallinn	estoński
Finlandia	Republika Finlandii	Helsinki	fiński, szwedzki
Francja	Republika Francuska	Paryż	francuski
Grecja	Republika Grecka	Ateny	grecki
Hiszpania	Królestwo Hiszpanii	Madryt	hiszpański
Holandia	Królestwo Niderlandów	Amsterdam	niderlandzki
Irlandia	Irlandia	Dublin	irlandzki, angielski
Islandia	Republika Islandii	Reykjavik	islandzki
Kazachstan	Republika Kazachstanu	Astana	kazachski, rosyjski
Liechtenstein	Księstwo Liechtensteinu	Vaduz	niemiecki
Litwa	Republika Litewska	Wilno	litewski
Luksemburg	Wielkie Księstwo Luksemburga	Luksemburg	luksemburski, francuski, niemiecki
Łotwa	Republika Łotewska	Ryga	łotewski
Macedonia	Republika Macedonii	Skopje	macedoński

²³⁰ Pewną cechą nieformalną jest też założenie mówiące, że unitaryzm przyjmują państwa interpretowane w geografii politycznej jako małe, mniejsze i średnie w odróżnieniu od jednostek dużych i wielkich. W Europie jednakże teza ta nie ma zastosowania, gdyż w tej grupie występują zarówno minipaństwa (Monako, San Marino), jak i duże podmioty (Kazachstan, Ukraina).

²³¹ Spośród wyróżnionych państw jedynie Holandia, Luksemburg i Wielka Brytania zachowały pewne elementy nazw złożonych, jednakże forma ta wynika z ich ewolucji ustrojowej.

Malta	Republika Malty	Valletta	maltański, angielski
Mołdawia	Republika Mołdawii	Kiszyniów	mołdawski (rumuński)
Monako	Księstwo Monako	Monako	francuski
Norwegia	Królestwo Norwegii	Oslo	norweski
Polska	Rzeczpospolita Polska	Warszawa	polski
Portugalia	Republika Portugalska	Lizbona	portugalski
Rumunia	Rumunia	Bukareszt	rumuński
San Marino	Republika San Marino	San Marino	włoski
Serbia	Republika Serbii	Belgrad	serbski
Słowacja	Republika Słowacka	Bratysława	słowacki
Słowenia	Republika Słowenii	Lublana	słoweński
Szwecja	Królestwo Szwecji	Sztokholm	szwedzki
Turcja	Republika Turcji	Ankara	turecki
Ukraina	Ukraina	Kijów	ukraiński
Watykan	Państwo Watykańskie	Watykan	łaciński, włoski
Węgry	Węgry	Budapeszt	węgierski
Wielka Brytania	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	London	angielski
Włochy	Republika Włoska	Rzym	włoski

Źródło: *Atlas państw świata*, Wyd. Larousse, Wrocław 2014 oraz konstytucje państw europejskich.

W związku z tym, iż większość europejskich systemów przybrała po pierwszej wojnie światowej postać unitarną, stąd zaczęły występować różnice między poszczególnymi podmiotami w zakresie stopnia zależności instytucji regionalnych od organów centralnych. W okresie międzywojennym zaczęły kształtować się systemy scentralizowane i zdecentralizowane, natomiast po drugiej wojnie światowej dołączyły do nich systemy zdekoncentrowane.

O unitarnych systemach scentralizowanych mówić można wówczas, gdy państwo zorganizowane jest centralistycznie. Wówczas zakres uprawnień organów centralnych jest szczególnie duży, uniemożliwiający w praktyce podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym bądź regionalnym. W ujęciu politologicznym zależność taką osiąga się poprzez możliwość wyznaczania urzędników regionalnych i lokalnych przez instytucje centralne (Finlandia, Holandia). Dzięki temu osiąga się ujednoczenie procesu decyzyjnego od centrum zarządzającego aż po społeczności lokalne. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia szczególnie w okresie międzywojennym, kiedy powstawały nowe państwa

Europejskie bądź inne odradzały się (Irlandia, Polska w latach 1918–1926). Decydowało o tym rozbieżności wewnętrzne, nieład gospodarczy i społeczny oraz zagrożenie bezpieczeństwa narodowego płynące z zewnątrz. W tym samym czasie do systemów scentralizowanych odwoływały się szczególnie reżimy autorytarne (Litwa w latach 1926–1940, Polska w latach 1926–1939), które w samodzielnym zarządzaniu się społeczności lokalnych widziały brak możliwości oddziaływania ze strony instytucji reżimowych. Centralizacja systemu unitarnego następowała także w podmiotach, które obawiały się inwazji z zewnątrz (Finlandia po 1918 r.), bądź w krajach, których było celem przywrócenie ładu publicznego po okresie wrzenia rewolucyjnego (Węgry po 1919 r.). Unitaryzm scentralizowany kreowany był także w reżimach totalitarnych (Niemcy po 1933 r., Włochy po 1922 r.), które historycznie przybierały postać systemów złożonych. Ponadto centralizacja systemu była niezbędna do bardziej równomiernego rozłożenia zdobyczy socjalnych, które przez władze mogły być reglamentowane i nadzorowane w celu budowania państwa dobrobytu społecznego (Francja, Szwecja). Po drugiej wojnie światowej centralizacja systemów unitarnych następowała w krajach satelickich Związku Radzieckiego (Bułgaria, Czechosłowacja), co wiązało się z faktem ograniczania niezależności słowa i wolności obywatelskich.

Systemy zdecentralizowane cechują się z kolei formowaniem organów lokalnych i regionalnych niezależnie od instytucji centralnych (Hiszpania, Wielka Brytania). Dzieje się tak na podstawie procesu wyborczego, który daje odpowiednią rekomendację do piastowania konkretnych funkcji czy stanowisk przez wybrane osoby bądź grupy polityczne. Organy centralne nie mają wówczas innej możliwości, jak tylko przyjąć do wiadomości, którzy reprezentanci będą pełnili swoje obowiązki w poszczególnych regionach. Jednocześnie władze państwowe zmuszone zostały do przekazania części swych kompetencji na rzecz organów terenowych, pozostawiając dla siebie te prerogatywy, które służą zachowaniu suwerenności i integralności państwa. W okresie międzywojennym Wielka Brytania dokonała decentralizacji po usamodzielnieniu się Irlandii, z którą pozostawała od ponad 100 lat w unii realnej. Po drugiej wojnie światowej coraz większa grupa państw odwoływała się do pełnej decentralizacji systemu (Belgia, Francja), doprowadzając do większego zaangażowania się obywateli w życie publiczne. Po upadku europejskich reżimów korporacyjnych w połowie lat 70. XX w. także na kanwie transycji systemowej doszło w nich do autonomizacji w regionach (Grecja, Portugalia) bądź we wspólnotach terytorialnych (Hiszpania). Uniknięto w ten sposób jeszcze większych podziałów wewnętrznych, lub nawet rozbitcia państwa na

kilka niezależnych podmiotów (Hiszpania). Do decentralizacji systemów unitarnych zaczęły także dążyć czynniki polityczne krajów Europy Środkowej po Jesieni Narodów 1989 r. (Czechy, Węgry).

Dekoncentracja systemów unitarnych miała związek z podejmowanymi reformami administracyjno-terytorialnymi przez niektóre podmioty państwowe. Najczęściej organy państwowe, pragnące pozbyć się niektórych niewygodnych zobowiązań społecznych, doprowadzały do ewolucji systemu, polegającej na przekształceniu modelu scentralizowanego w zdecentralizowany. Rzadziej sytuacja taka miała miejsce w odwrotnym kierunku. Jeżeli zainicjowane reformy nie zostały zakończone, to wówczas dany system unitarny przejmował zarówno cechy jednej, jak i drugiej klasyfikacji, nie mogąc poprawnie zdefiniować istniejących zależności administracyjno-terytorialnych (Polska po 1998 r.)²³². W takiej sytuacji mówić można o funkcjonowaniu systemów zdekoncentrowanych. Wzmiankowane reformy podejmowane były w krajach europejskich szczególnie po drugiej wojnie światowej, a w regionie środkowowschodnim po 1989 r. Kwestia ta wiązała się ze wzrostem świadomości społeczności lokalnych i regionalnych, co skutkowało ugruntowaniem się europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Procesom tym towarzyszył dostrzegalny wzrost dobrobytu mieszkańców Europy Zachodniej oraz coraz mniejsze zagrożenie płynące z zewnątrz

²³² W warunkach polskich podstawy samorządu terytorialnego (w tym przypadku gminnego) zostały przywrócone w teorii i w praktyce politycznej w 1990 r. w czasie przemian na kanwie ustaleń Okrągłego Stołu. 1 I 1999 r. wcielono w życie trójstopniowy podział terytorialny, obejmujący trzy szczeble samorządu, a mianowicie: gminy, powiaty i województwa. Ustalono jednocześnie wielkość poszczególnych podmiotów. Liczbę województw na 16, powiatów terytorialnych na 308 (później ich liczbę zwiększono do 314) i miast na prawach powiatów na 66, a liczbę gmin na 2 478. Od 1999 r. (na wzór innych krajów kontynentu europejskiego) część zadań przekazano do społeczności lokalnych i regionalnych, realizowanych przez agendy administracji rządowej, które bezpośrednio (hierarchicznie) podlegały rządowi, premierowi bądź poszczególnym resortom. Zasadniczą część zadań administracyjnych, niemająca znaczenia ogólnokrajowego, została powierzona samorządom. Realizowane były przez organy samorządowe, które podporządkowane zostały odpowiedniej wspólnotie lokalnej (gminnej lub powiatowej) bądź regionalnej (wojewódzkiej). One też zostały zobowiązane do reprezentowania ich interesów. Zob. stosowne ustawodawstwo: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1515); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1445); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392); ponadto poszczególne numery czasopism: „Wspólnota” i „Samorząd Terytorialny”. Z interpretacją taką mamy do czynienia w większości państw europejskich, mających nie quasi-federalny, a unitarny system polityczno-ustrojowy.

poprzez usankcjonowanie istniejącego ładu międzynarodowego. Co prawda modele takie powinny występować przejściowo, w okresie prowadzonych reform wewnętrznych, jednakże praktyka polityczna już niejednokrotnie pokazała, że przybiera to postać ponadczasową [D. Struska, *Między unitaryzmem a federalizmem: ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Warszawa 2008].

8.2. Jednostki autonomiczne

Narodzinom europejskich autonomii towarzyszył rozwój samorządności oraz coraz większe odległości dzielące peryferia od centrów decyzyjnych²³³. W przeszłości szczególnie ten drugi wyznacznik był kłopotliwy. Poszczególne władcy oraz ich armie, przyłączając coraz to nowe zdobycze terytorialne do jednego podmiotu, powodowali, że najbardziej odległe ziemie od ich dworów znajdowały się setki, a niekiedy tysiące kilometrów. Niejednokrotnie terytoria takie oddzielone były dodatkowo przestrzenią morską i oceaniczną, dużymi rzekami i wysokimi górami, szczególnie dotkliwymi warunkami klimatycznymi, przez co bezpośrednie władanie nad nimi było niemożliwe bądź poważnie utrudnione. W celu zabezpieczenia ludności żyjącej w takich przestrzeniach władca zrzekał się części swych uprawnień, przekazując je na rzecz konkretnej zbiorowości²³⁴.

Przyczyny kształtowania się regionów autonomicznych ulegały zmianom wraz z towarzyszącym Europie rozwojem społecznym. Szczególnym pod tym względem było XX stulecie, kiedy autonomie europejskie zostały instytucjonalnie zorganizowane i umiejscowione w konkretnych systemach politycznych. Współcześnie można byłoby wykazać następujące przyczyny, które wpłynęły na kształtowanie się jednostek autonomicznych na Starym Kontynencie: uwarunkowania geograficzne (Dania – Grenlandia; Portugalia – Madera); podejście historyczne (Hiszpania – Katalonia; Wielka Brytania – Szkocja); czynniki

²³³ Pochodzące z greki słowo „autonomia” oznaczało możliwość stanowienia norm przez samego siebie. W XIX i XX w. zaczęło być wykorzystywane na potrzeby kolejnych dyscyplin naukowych. W politologii odnosi się je zarówno do autonomii jednostki ludzkiej, jak i całych zbiorowości.

²³⁴ W przeszłości władca posiadał np. *regalia* bądź *ducalia*, czyli charakterystyczne dla wczesnego średniowiecza takie dziedziny miejscowej gospodarki, które zastrzeżone były dla panującego (bicie monety, pozyskiwanie soli). Wynikały one z posiadanego prawa książęcego i patrymonialnej zasady uznającej państwo za prywatną własność monarchy. Niektóre utrzymywały się w warunkach europejskich przez kolejne stulecia.

etniczne (Finlandia – Wyspy Alandzkie; Mołdawia – Gagauzja); kwestie językowe (Serbia – Wojwodina; Włochy – Valle d`Aosta); związki religijne (Grecja – Góra Athos); konotacje ekonomiczne, czyli gospodarczy nadrozwoj (Belgia do 1980 r. – Flandria) oraz gospodarczy niedorozwoj (Belgia do 1980 r. – Walonia); źródła ustrojowe (Hiszpania – Kastylija-La Mancha, Kastylija i León); wyznaczniki geopolityczne (Serbia – Kosowo; Ukraina – Krym).

Europejskie jednostki autonomiczne, które zainicjowane zostały w wyniku powyżej wykazanych przyczyn, przedstawiono w zestawieniu w tabeli 7.

Tabela 7. Jednostki autonomiczne występujące w Europie (stan z 2014 r.)

Państwo	Status autonomii	Terytoria autonomiczne
Dania	region autonomiczny	Grenlandia, Wyspy Owcze
Finlandia	provincia autonomiczna	Wyspy Alandzkie
Grecja	region autonomiczny	Góra Athos
Hiszpania	wspólnoty autonomiczne	Andaluzja, Aragonia, Asturia, Baleary, Estremadura, Galicja, Kantabria, Kastylija-La Mancha, Kastylija i León, Katalonia, Kraj Basków, La Rioja, Madryt, Murcja, Nawarra, Walencja, Wyspy Kanaryjskie
Mołdawia	autonomiczny podmiot terytorialny	Gagauzja, Naddniestrze
Portugalia	region autonomiczny	Azory, Madera
Serbia	provincia autonomiczna	Kosowo, Wojwodina
Ukraina	republika autonomiczna	Krym
Wielka Brytania	kraj historyczny	Irlandia Północna, Szkocja, Walia
Włochy	region autonomiczny	Friuli-Wenecja Julijska, Sycylia, Trydent-Górna Adyga/Tyrol Południowy, Valle d'Aosta

Źródło: *Atlas państw świata*, Wyd. Larousse, Wrocław 2014 oraz konstytucje państw europejskich.

Współcześnie regiony autonomiczne występują na terenie dziesięciu europejskich jednostek państwowych. Utworzone zostały zarówno w zachodniej części kontynentu, gdzie występują ugruntowane demokracje (Dania, Wielka Brytania), jak również w podmiotach środkowoeuropejskich, które byt państwowy uzyskały na fali przemian lat 80. i 90. XX w. (Mołdawia, Ukraina). Jest to proces stosunkowo dynamiczny, gdyż na Starym Kontynencie prowadzone są dysputy odnoszące się do potrzeby tworzenia tego typu jednostek. Kwestie te dotyczą zachodniej (Norwegia – autonomia dla Samów), wschodniej części kontynentu (Ukraina – rosyjskojęzyczny Donbas) oraz pogranicza euroazjatyckiego (Turcja – autonomia dla Kurdów).

W XX stuleciu jednostki autonomiczne powoływano najczęściej w systemach unitarnych, co pozwalało uniknąć niepokojów wewnętrznych oraz służyło zachowaniu integralności poszczególnych państw²³⁵. Sytuacja taka występowała wówczas, kiedy na terytorium jednego państwa występowała znacznie mniejsza grupa społeczna, cechująca się odrębnościami narodowymi czy językowymi oraz zamieszkiwała w formie zwartej osadnictwa rodzimej ziemi. Wówczas mówić możemy o państwie unitarnym, w którym występują systemy autonomiczne.

Autonomiczność w systemie unitarnym oznacza ograniczoną samodzielność określonego prawem terytorium. Naczelnym aktem normatywnym powoływanym dla takiej wspólnoty jest autonomiczny statut, ustanawiany najczęściej przez kolegialny organ ogólnopaństwowy. Statut reguluje możliwie wszystkie sporne kwestie natury polityczno-ustrojowej, które wystąpić mogą między organami ogólnopaństwowymi a autonomicznymi. Działa wówczas zasada ograniczonego zakresu ingerencji władz państwowych w sferę oddaną do kompetencji instytucji autonomicznych, wyłanianych w drodze wyborów przez dane społeczności. Dzięki pozyskanej samodzielności politycznej władze centralne nie mogą bezpodstawnie ingerować w poczynania organów autonomicznych. Aby nie dochodziło do konfliktów na tym tle między centrum decyzyjnym a władzami autonomicznymi, w regionach ustanawia się specjalnych pełnomocników, którzy mają pomagać miejscowym organom w prowadzonej działalności²³⁶. Zasady takie zostały wypracowane w demokracjach zachodnioeuropejskich (Dania, Finlandia). Dużo trudniejsza sytuacja występowała na obszarach środkowoeuropejskich, gdzie władze centralne nie posiadały niekiedy żadnej kontroli nad podlegającym mu terytorium (Mołdawia, Serbia).

Jednostki autonomiczne mogą się niekiedy zachowywać jak podmioty federacji²³⁷. Posiadają bowiem własne parlamenty, rządy czy sądownictwo. Po-

²³⁵ W historii Europy były od tej zasady pewne odstępstwa. Po drugiej wojnie światowej w skład Jugosławii weszło sześć podmiotów (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia i Słowenia). Na terytorium Serbii powołano dodatkowo dwie jednostki autonomiczne (Kosowo i Wojwodinę).

²³⁶ Pełnomocnik taki może występować w randze komisarza (Dania), gubernatora (Finlandia) bądź ministra (Wielka Brytania).

²³⁷ Jedynym wyróżnikiem, ale jakże zasadnym, jest akt normatywny, w oparciu o który stanowiące są podstawowe treści polityczno-ustrojowe. W podmiotach federacji są to konstytucje, natomiast w autonomiach statuty. Statut można bowiem zawiesić, odebrać bądź zmienić, a konstytucji już nie.

nadto mają zapewnioną reprezentację w kolegialnym organie ogólnopaństwowym. Sytuacja taka występuje m.in. na Grenlandii²³⁸ i Wyspach Owczych²³⁹, wchodzących w skład Królestwa Dania oraz na Wyspach Alandzkich²⁴⁰, będących częścią składową Republiki Finlandii. Najpełniejsza forma autonomizacji w warunkach europejskich dokonała się na terytorium Królestwa

²³⁸ Grenlandia na mocy Konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. stała się integralną częścią Królestwa Danii. W 1978 r. duński Folketing przyznał wyspie szeroką autonomię, która zaczęła obowiązywać od roku następnego. W jej wyniku mieszkańcy wyspy zdecydowali w referendum o wystąpieniu z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, co stało się faktem w 1985 r. Jest to jedyne terytorium obecnej Unii Europejskiej, które wcześniej należało do Wspólnot i z nich wystąpiło. W gestii duńskich organów ogólnopaństwowych pozostają sprawy konstytucyjne, obrony granic oraz polityki zagranicznej i monetarnej. Lokalnymi organami władzy autonomicznej na Grenlandii są: parlament Landsting, którego kadencja trwa cztery lata, oraz rząd odpowiedzialny przed legislaturą. W wyniku kolejnego referendum na rzecz poszerzenia autonomii z 2008 r. władze autonomiczne uzyskały dostęp do kontrolowania kolejnych ok. 30 obszarów szczegółowych, m.in. polityki morskiej, zasobów naturalnych wyspy oraz swobód w zakresie policyjno-sądowniczym. Językiem urzędowym na wyspie, poza duńskim, stał się także grenlandzki. Ponadto dwóch reprezentantów Grenlandii ma zapewniony udział w pracach duńskiego Folketingu.

²³⁹ Wchodzące w skład Królestwa Danii Wyspy Owcze także posiadają autonomiczne organy samorządzące. W ich skład wchodzi parlament, nazywany Løgtingið (oficjalna nazwa to Føroya løgting), składający się z 33 deputowanych i działający z przerwami od średniowiecza. Przed parlamentem odpowiedzialny jest rząd, zwany Landsstýrið, który tworzony jest przez premiera i w którego składzie osobowym występuje sześciu ministrów (handlu i przemysłu; finansów; rybołówstwa; kultury i edukacji; usług socjalnych i zdrowotnych oraz spraw wewnętrznych). Językami urzędowymi na wyspach jest duński oraz farerski. W gestii duńskich organów ogólnopaństwowych pozostały: polityka zagraniczna, obronna oraz spraw konstytucyjnych. Podobnie jak w Grenlandii, Wyspy Owcze posiadają własną 2-osobową reprezentację w duńskim Folketingu. Przejawem autonomicznych działań społeczności Wysp Owczych było odrzucenie w referendum członkostwa w Unii Europejskiej.

²⁴⁰ Samorządzone Wyspy Alandzkie na podstawie Aktu o samorządzie z 1951 r. (Act for a Home Rule) są republiką parlamentarną będącą terytorium autonomicznym Finlandii. Na tej podstawie wyspy uzyskały własny parlament, zwany Lagting, w którego skład wchodzi 300 deputowanych. Przed parlamentem tym odpowiada rząd (Landskapsregering) składający się z sześciu ministrów (edukacji i kultury; finansów; spraw socjalnych i środowiska; administracji i współpracy z Unią Europejską; przemysłu i handlu oraz komunikacji), na którego czele stoi premier (*lantråd*). Reprezentant Wysp Alandzkich ma także zapewnione jedno miejsce w 200-osobowej fińskiej Eduskuncie oraz od 1970 r. w Radzie Nordyckiej. Na podstawie przyznanej autonomii mieszkańcy wysp posiadają własną flagę, policję, linie lotnicze oraz znaczki pocztowe, a obywatele tej wspólnoty zwolnieni są od obowiązku odbywania służby wojskowej w armii fińskiej.

Hiszpanii, które w połowie lat 70. XX w. przystąpiło do pełnej demokratyzacji i jednocześnie decentralizacji systemu politycznego²⁴¹. Skutkiem przeprowadzonych reform, które w dużym stopniu uratowały przed rozpadem państwa, było powstanie 17 wspólnot autonomicznych położonych na kontynencie europejskim i afrykańskim (Wyspy Kanaryjskie), cieszących się dość dużą autonomią. Poza nimi powołano dwa autonomiczne miasta (Ceuta i Melilla) znajdujące się w Afryce Północnej, którym nie przysługiwały uprawnienia legislacyjne, a ich status polityczno-ustrojowy pozostał zależny od władz centralnych w Madrycie.

Hiszpańskie wspólnoty otrzymały autonomiczną władzę ustawodawczą i wykonawczą. W związku z tym, iż potrzeby poszczególnych wspólnot były różne, tak też kompetencje ich określono w statutach, zatwierdzanych kolejno w parlamencie wspólnoty, następnie w referendum wspólnotowym, a dalej przez obie izby hiszpańskich Kortezów. Największe kompetencje autonomiczne uzyskały najbardziej zróżnicowane narodowo, kulturowo i językowo wspólnoty, do których należą: Andaluzyja, Galicja, Katalonia i Kraj Basków. System autonomicznych organów tworzonych na podstawie statutu musiał odpowiadać organom ogólnopaństwowym. Podstawą tego podziału było zgromadzenie ustawodawcze wybierane przez poszczególne zbiorowości wspólnot, które odpowiedzialne było za wyłanianie rady ministrów jako władzy wykonawczej. Na czele tej ostatniej stanął prezydent, wyłaniany co prawda przez zgromadzenie ustawodawcze, ale do objęcia przez niego funkcji potrzebna była nominacja od monarchy. Ponadto utworzono wyższy trybunał sprawiedliwości potwierdzający szeroką autonomizację judykatury²⁴² [A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008].

²⁴¹ Pełna decentralizacja państwa zapisana w konstytucji z 1978 r. była odpowiedzią na centralizację życia społeczno-politycznego w okresie dyktatury gen. F. Franco oraz rozwijające się nacjonalizmy i separatyzmy, będące następstwem uwarunkowań geograficznych, związków historycznych oraz narodowościowo-językowych. Decentralizację państwa oparto wówczas na połączeniu tradycji historycznych (podział na prowincje) z nowoczesnymi systemami administracji terytorialnej, funkcjonującymi w krajach zachodnioeuropejskich (Francja, RFN).

²⁴² Na tej podstawie wspólnoty autonomiczne uzyskały uprawnienia do ogłaszania prawa o znaczeniu lokalnym. Na skutek dopracowywania warunków decentralizacji ustanowionych w 1978 r. odrębność prawa lokalnego w ramach wspólnot została powiązana z domniemaniem obejmującym ustalanie przez egzekutywy wspólnotowe z rządem hiszpańskim, w drodze negocjacji, tzw. umowy ekonomicznej, dookreślającej udział każdej ze stron w kształtowaniu podatków oraz wydatków na państwo i poszczególne części składowe.

8.3. Samorząd terytorialny

Podstawową cechą współczesnego samorządu terytorialnego jest to, iż realizuje potrzeby wspólnot terytorialnych. Tym samym staje się integralną częścią europejskich systemów unitarnych bądź części składowych systemów złożonych. W praktyce polityczno-ustrojowej samorząd terytorialny to organizacja społeczności lokalnej (o mniejszym obszarze) i regionalnej (o większym znaczeniu terytorialnym), a także forma administracji publicznej. Z mocy prawa społeczności takie tworzą wspólnotę, dzięki czemu mogą współdecydować o realizacji wynikających z ich potrzeb zadań administracyjnych. Realizację takich zobowiązań reguluje ustawodawstwo państwowe. Ono także podkreśla, że zadania takie winny być wykonywane pod nadzorem administracji rządowej poprzez oddelegowanie określonych urzędników do społeczności lokalnych i regionalnych. Formuła taka wynika jednak przede wszystkim z unitarnego charakteru państwa.

Mimo podobieństw w zakresie nazewnictwa współczesny samorząd terytorialny nie jest następstwem występujących w odległej przeszłości inicjatyw. Istniejące wówczas formy samozarządzania odnoszące się do ośrodków miejskich bądź terytorialnych cechowały się charakterem stanowym. Nie obejmowały zatem najczęściej wszystkich mieszkańców, a jedynie uprzywilejowane grupy społeczne²⁴³. Nowożytne podstawy dla samorządu terytorialnego dała dopiero francuska rewolucja burżuazyjna, która za pośrednictwem epopei napoleońskiej wniosła nowe idee do Europy kontynentalnej²⁴⁴. Podmiotowość swą samorząd terytorialny uzyskał poprzez zastąpienie istniejącego dotąd ładu społecznego. Jednostronny porządek zależności charakterystyczny dla

²⁴³ Dla ośrodków miejskich było to najczęściej zamożne mieszczaństwo, nazywane patrycjatem. Jeden z burmistrzów miast pomorskich, który w 1. połowie XVIII w. spisał jego historię, kwestię tej podmiotowości referował na karcie tytułowej opracowania: „Prześwietnemu Magistratowi Królewskiego Miasta Chojnice, Jego Szlachetnym, Wielce Oświeconym i Uczonym Panom, Panom Prezydentowi, Wiceprezydentowi i Burmistrzom, Jak też Kamlarzom, Scholarchom i pozostałym Członkom Rady, Jej szczególnie Wielce Szanownym Panom i Nieocenionym Dobrodziejom przekazuję tę historię Chojnic jako trwałą pamiątkę swojemu ukochanemu miastu ojczystemu – Autor” [I.G. Goedtke, *Geschichte der Stadt Conitz*, Danzig 1724, s. 1].

²⁴⁴ Stworzono wówczas we Francji koncepcję mówiącą o tym, iż gminy, podobnie jak obywatel, posiadają te same prawa. W myśl tych założeń gmina mogła posiadać majątek. Jednocześnie dookreślono, że zadania własne gminy mają priorytet wobec zadań zleconych jej przez państwo.

absolutyzmu zamieniono w stosunek dwustronny, dzięki czemu zarówno gminom, jak i obywatelom przyznano prawa podmiotowe. Ponadto w następstwie zniesienia feudalnego porządku społeczno-politycznego doszło do liberalizacji i demokratyzacji w poszczególnych państwach i regionach Europy.

Współczesne samorządy europejskie rozumiane są jako swoista forma zorganizowania się mieszkańców, przybierająca status przymusowej korporacji publicznej²⁴⁵. Cechą charakterystyczną takiej zbiorowości jest posiadanie wspólnych potrzeb i interesów mających charakter publiczny. Dzięki tak pojmowanej rzeczywistości samorząd otrzymuje od władzy centralnej określony zakres uprawnień posiadających status administracji lokalnej (gminy, hrabstwa) bądź regionalnej (regiony, województwa). Gwarantem tak pojmowanej samorządności jest funkcjonowanie niezawisłego sądownictwa, przybierającego charakter administracyjny i powszechny. Zadaniem tych gremiów jest rozstrzyganie sporów między samorządem terytorialnym a nadzorującą go administracją rządową.

Wśród zasad naczelnych zapewniających polityczno-ustrojowy charakter samorządu terytorialnego, a także umożliwiające normatywną działalność tej instytucji wyróżnia się: systemową unitarność, pomocniczą subsydiarność, względną samodzielność i ustabilizowaną demokratyczność. Pierwsza zasada głosi, że części składowe państwa (gminy, regiony) nie są autonomiczne w stanowieniu prawa²⁴⁶, zatem jednostki samorządu terytorialnego są typem zdecentralizowanej administracji, powstającej na podstawie prawa krajowego. Druga oznacza sprawowanie władzy publicznej przez instytucje najbliższe zainteresowanej zbiorowości²⁴⁷. Trzecia odnosi się do wykonywania powierzonych zadań na własną odpowiedzialność bez wpływania innych osób

²⁴⁵ W ten sposób instytucja ta rozumiana jest jako najważniejsza forma samorządności, wynikająca z odebrania kompetencji o znaczeniu lokalnym scentralizowanej administracji rządowej. Charakteru takiego nie posiadają zatem inne korporacje społeczne, jak: samorząd zawodowy, akademicki, gospodarczy, religijny i inne branżowe gremia faworyzujące tylko określone grupy społeczne.

²⁴⁶ Odpowiednie postanowienia w tej sprawie wydało m.in. sądownictwo włoskie, które potwierdziło w 1. połowie lat 90. XX w., że mimo postępującej decentralizacji państwa samorządy regionalne nie mają charakteru autonomicznego, stąd prawo uchwalone na niższych szczeblach administracji musi być zgodne z decyzjami o znaczeniu ogólnopaństwowym.

²⁴⁷ Podstawową strukturą powinna zatem pozostawać gmina, stąd jednostkom wyższego rzędu nie powinno powierzać się zadań, które mogą być przez nią wykonywane. Zawłaszczenie władzy nad gminą winno nastąpić jedynie w przypadkach, kiedy zadania jej powierzone nie mogą zostać przez nią należycie wykonywane.

i organów. Gwarantem czwartej zasady jest potwierdzenie istnienia demokratycznego porządku wyborczego, wedle którego wybierane są osoby odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie tej instytucji.

Z przedstawionych wyżej zasad wynikają cechy, którymi powinny wykazywać się jednostki samorządu terytorialnego. Należą do nich: jednostki terytorialne i ich działalność wynikają z mocy prawa krajowego; członkostwo wspólnoty samorządowej powiązane jest ze wszystkimi mieszkańcami danej jednostki; posiadanie własnej demokratycznej organizacji ustalonej przez akty ogólnokrajowe; wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej; uchwalanie własnego budżetu niezależnego od państwa i innych jednostek terytorialnych; podmiotowość względem prawa publicznego i prywatnego; decyzyjność podejmowana w imieniu całej jednostki; samodzielność ograniczana jedynie przez nadzór organów państwowych w oparciu o kryterium legalności; niezależność wynikająca z działalności niezawisłego sądownictwa.

W europejskich systemach unitarnych samorząd terytorialny stał się naturalnym sprzymierzeńcem reżimów demokratycznych. Dzięki tak pojmowanej samorządności obywatele mogą bezpośrednio poprzez obserwację własną i uczestniczącą zapoznać się z mechanizmami funkcjonowania wspólnoty terytorialnej, w której żyją, a także samego państwa. Jako członkowie danej wspólnoty mogą inicjować spotkania z przedstawicielami władzy lokalnej i regionalnej, uczestniczyć w sesjach i pracach komisji, a grupy inicjatywne mogą delegować swych przedstawicieli w celu wspierania procesu uchwałodawczego. W przypadku kształtowania organów samorządu terytorialnego mamy do czynienia z realizacją demokracji w sposób bezpośredni oraz przedstawicielski. Forma taka sprzyja lepszemu zrozumieniu mechanizmów, które kreuje reżim demokratyczny, jak również umożliwia ona nabranie doświadczenia działaczom samorządowym, którzy później mogą ubiegać się o kandydowanie do instytucji ogólnopaństwowych. Samorządy terytorialne mogą także przybierać rolę opiniodawczą, czy wręcz korygującą względem struktury państwa. One bowiem, stykając się na co dzień z problemami społecznymi, lepiej mogą je rozumieć aniżeli decydenci na ogół odsunięci od takich zbiorowości. Wyrażanie swych opinii, wysyłanie sprawozdań i raportów do władz centralnych może oddziaływać nie tylko na proces legislacyjny, ale i lepiej pozwala zrozumieć potrzeby społeczne wspólnot terytorialnych [J. Marszałek-Kawa i A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008].

Europejskie systemy złożone

Systemy złożone były nierozzerwalną częścią historycznej Europy. Powstawały one jako konsekwencja zróżnicowania poszczególnych regionów Starego Kontynentu. Do początku XX w. odrębności takie były w mniejszym bądź większym zakresie widoczne. Zachowały się i do współczesności, aczkolwiek złożoną strukturę polityczno-ustrojową posiada już zaledwie kilka jednostek państwowych.

9.1. Istota systemów złożonych

Systemy złożone występują współcześnie w tych państwach, których części składowe zachowały pełny bądź ograniczony zakres samodzielności. Dzięki temu części składowe zachowały podmiotowość polityczno-ustrojową, a wraz z nią suwerenne prawa i obowiązki. W reżimach demokratycznych utrwaliła się zasada mówiąca o tym, iż kompetencje podmiotów powinny być nie tylko tolerowane, ale i szanowane przez organy ogólnopaństwowe. Cechami takich systemów będą zatem: niejednolitość w zakresie funkcjonującego prawa materialnego i formalnego; niejednorodne obywatelstwo; zróżnicowany charakter organów ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich. Części składowe suwerenność swą podkreślają za pośrednictwem nazw własnych stosowanych w ustroju politycznym, poprzez charakter relacji kształtowanych między podmiotami oraz między organami podmiotowymi a ogólnopaństwowymi, a także chęcią zaakcentowania własnej odrębności w otoczeniu systemu politycznego.

W przeszłości europejskie systemy złożone były najczęstszą formą urzędzenia wewnętrznego państwa. Decydowały o tym nieustanne wojny i podboje, narzucanie zwierzchnictwa jednego podmiotu nad innymi czy zawieranie

układów i umów o charakterze międzypaństwowym. W starożytności taktykę taką stosowała Macedonia czy Rzym, a w średniowieczu i w czasach nowożytnych postępowało w ten sposób większość europejskich organizmów państwowych.

Najbardziej popularną formą tworzenia w historii systemów złożonych były europejskie unie. Na czoło wysuwają się pod tym względem unie personalne, od łacińskiego określenia *persona* oznaczającego osobę. Unię personalną należy rozumieć jako związek dwóch bądź większej liczby państw posiadających wspólną głowę państwa (monarcha, prezydent, inny organ władzy), przy zachowaniu jednak przez poszczególne podmioty odrębności polityczno-ustrojowej. Unie tego typu szczególnie silne zaistniały w dziejach narodu i państwa polskiego²⁴⁸. Trzeba jednak zaznaczyć, że były one tradycyjnym instrumentem tworzenia systemów złożonych dla całego kontynentu. Z bardziej charakterystycznych systemów złożonych utworzonych w ten sposób należy wymienić unię kalmarską dla Skandynawii²⁴⁹, angielsko-fran-

²⁴⁸ Na dzieje tego podmiotu oddziaływały: unie polsko-czeskie – Bolesław I Chrobry był jednocześnie księciem Polski i Czech (1003–1004); Wacław II i Wacław III byli zarówno królami Czech, jak i Polski (1300–1305, 1305–1306); unie polsko-węgierskie – Ludwik Węgierski jako król Węgier był także królem Polski (1370–1382); Władysław III Warneńczyk występował jako król Polski i Wielki Książę Litewski oraz król Węgier (1440–1444); unia polsko-litewska, kiedy Polska i Litwa złączyły się poprzez osobę monarchy (1385–1569, z przerwami); unia Polski i Francji pod berłem Henryka I Walezego (1574–1575); unia polsko-siedmiogrodzka, kiedy Stefan Batory, będąc księciem Siedmiogrodu, panował równocześnie w Rzeczypospolitej jako król Polski i Wielki Książę Litewski (1576–1586); unia polsko-szwedzka za panowania Zygmunta III Wazy (1587–1632); unie polsko-saskie podczas urzędowania Augusta II i Augusta III (1697–1763 z przerwami); unia Księstwa Warszawskiego z Saksonią (1807–1815); unia Rosji i Polski pod berłem Aleksandra I i Mikołaja I, władających Rosją i Królestwem Polski (1815–1831).

²⁴⁹ Była to unia personalna zawarta latem 1397 r. na zamku w Kalmarze pomiędzy trzema królestwami – Danią, Norwegią i Szwecją. O powołanie wspólnego organizmu państwowego na północy Europy zabiegały od dawna poszczególne rody królewskie. Ostatecznie udało się to królowej Małgorzacie I, która pochodziła z zachodniopomorskiego rodu Gryfitów. Za jej pośrednictwem doszło do wystawienia tzw. listu koronacyjnego oraz listu unijnego, które gwarantowały wybór monarchy przez stany trzech podmiotów oraz prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej. W związku z tym, iż nie posiadała ona własnego potomstwa, wezwała do siebie z Pomorza Zachodniego bratanka w osobie Eryka Pomorskiego, który w 1397 r. został koronowany na władcę królestw skandynawskich. W związku z tym, iż Eryk Pomorski nieznający dostatecznie specyfiki Skandynawii okazał się władcą nieudolnym, tak też unia nie wytrzymała próby czasu. Po jego obaleniu na tronie skandynawskim pojawił się jeszcze książę Palatynu Krzysztof Bawarski z dynastii Wittelsbachów, który był siostrzeńcem Eryka. Jednakże po jego śmierci unia przestała praktycznie funkcjonować. Sam Eryk Pomorski prowadził przez lata korsarstwo na

cuską dla Europy Zachodniej²⁵⁰, angielsko-szkocką²⁵¹ i brytyjsko-irlandzką²⁵² dla Wielkiej Brytanii, Rosji i Zakonu Maltańskiego²⁵³ oraz szwedzko-norweską²⁵⁴ i duńsko-islandzką²⁵⁵ ponownie dla Skandynawii.

W większości przypadków europejskie unie personalne okazywały się dziełem krótkotrwałym, jednakże są przypadki ich zachowania do współczesności, co unaocznia poniższe zestawienie.

Tabela 8. Państwa europejskie będące współcześnie w unii personalnej (stan z 2014 r.)

Głowa państwa	Podmiot międzynarodowy	Pełniony urząd	Reprezentant głowy państwa
Elżbieta II	Wielka Brytania	królowa	bez reprezentacji
Elżbieta II	Antigua i Barbuda	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Australia	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Bahamy	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Barbados	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Belize	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Grenada	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Jamajka	królowa	gubernator generalny

Bałtyku, uznając się za prawowitego monarchę królestw skandynawskich. Ostatecznie wrócił na Pomorze Zachodnie i osiadł w Darłowie, gdzie do dzisiaj można podziwiać przebudowany zamek oraz miejsce jego spoczynku w miejscowym kościele farnym [L. Lars-Olof, *Kalmarunionens tid. Från drottning Margareta till Kristian II*, Sztokholm 2003].

²⁵⁰ Królowie angielscy używali tytułu króla Francji od 1328 do 1603 r. Było to powodem licznych wojen między tymi podmiotami.

²⁵¹ Unia personalna Anglii ze Szkocją istniała pod berłem Stuartów w latach: 1603–1649 i 1660–1707.

²⁵² Unia personalna Wielkiej Brytanii i Irlandii trwała od 1707 do 1800 r.

²⁵³ Unia personalna między Rosją a Zakonem Maltańskim trwała w latach 1799–1801, kiedy car Paweł I był też wielkim mistrzem Suwerennego Zakonu Maltańskiego.

²⁵⁴ Personalna unia szwedzko-norweska funkcjonowała w latach 1814–1915. W tym czasie oficjalna nazwa państwa brzmiała jako Zjednoczone Królestwo Szwecji i Norwegii. W związku z tym, iż na czele tak powołanego państwa związkowego stał król szwedzki, który siedzibę miał w Sztokholmie, na ziemi norweskiej osobę monarchy reprezentował wicekról, którym został zawsze następca obydwu tronów.

²⁵⁵ Unia duńsko-islandzka funkcjonowała w latach 1918–1944. W tym czasie jako dawne terytorium autonomiczne Islandia uzyskała status niezależnego królestwa, którego tytularnym władcą był duński monarcha. W związku z zajęciem Danii przez Niemcy hitlerowskie na wyspie wylądowali żołnierze alianccy, co w dużym stopniu przyczyniło się do usamodzielnienia i ogłoszenia republikańskiego systemu rządów.

Elżbieta II	Kanada	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Niue	królowa	wysoki komisarz
Elżbieta II	Nowa Zelandia	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Papua-Nowa Gwinea	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Saint Kitts i Nevis	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Saint Lucia	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Saint Vincent i Grenadyny	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Tuvalu	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Wyspy Cooka	królowa	przedstawiciel królowej
Elżbieta II	Wyspy Salomona	królowa	gubernator generalny
Elżbieta II	Guernsey	księżę Normandii	gubernator-porucznik
Elżbieta II	Jersey	księżę Normandii	gubernator-porucznik
Elżbieta II	Wyspa Man	królowa	gubernator-porucznik
Franciszek	Stolica Apostolska	papież	–
Franciszek	Watykan	suweren	prezydent gubernatoratu
François Hollande	Francja	prezydent	–
François Hollande	Andora	współksiążę	przedstawiciel

Źródło: *Atlas państw świata*, Wyd. Larousse, Wrocław 2014 oraz konstytucje i ustawy państw europejskich.

Z powyższego zestawienia wynika, iż prymat w zakresie zawierania europejskich unii uzyskała w Europie Wielka Brytania, która m.in. dzięki takim zabiegom potrafiła utrzymać Brytyjską Wspólnotę Narodów. Pewne historyczne konotacje takiego swoistego namiestnictwa posiada jeszcze Francja oraz Watykan, będący specyficznym podmiotem relacji międzynarodowych²⁵⁶.

Inną formą kształtowania się historycznych systemów złożonych w Europie stały się unie realne. Należy je rozumieć jako związek dwóch bądź większej liczby państw, którego celem jest powołanie wspólnych instytucji państwowych, a tym samym doprowadzenie do ujednoczenia systemu organów państwowych. Wspólnymi instytucjami spajającymi poszczególne podmioty

²⁵⁶ Watykan rozpatrywany bywa współcześnie przez konstytucjonalistów jako połączenie unii personalnej z realną. Ustanowione bowiem w 1929 r. państwo powstało jako połączenie Stolicy Apostolskiej z Watykanem. Poza wspólną osobą suwerena, którą jest papież, występujący na zasadach unii personalnej, zinstytucjonalizowane zostały urzędy wspólne dla obu podmiotów, czyli na zasadach unii realnej. Instytucją taką jest Sekretariat Stanu Stolicy Apostolskiej, reprezentujący Watykan w stosunkach międzynarodowych.

mogły być: parlamenty, rządy, sądownictwo, waluta, polityka zagraniczna, sprawy wojskowe, kwestie bezpieczeństwa, struktura administracyjno-terytorialna i inne procedury. Istotnym założeniem unii realnych stała się równość obywateli w całym podmiocie niezależnie od regionu bądź części składowej, w której mieszkali, co warunkowało automatycznie wolność w zakresie przemieszczania się. Podobnie jak w przypadku unii personalnej na czele tak powoływanego organizmu państwowego stał jeden władca. Stąd tego typu organizacja wykształcała się najczęściej jako konsekwencja wcześniejszego zawarcia unii personalnej²⁵⁷ bądź z chęci zabezpieczenia integracji terytorialnej państwa²⁵⁸. Aczkolwiek w Europie są też przykłady jednostek państwowych, które nie potrzebowały takiej podstawy polityczno-ustrojowej [J. Malec, *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999].

Niektóre współczesne państwa europejskie, mające głęboko zdecentralizowany charakter, są produktem historycznych unii realnych. Wśród nich wyróżnić można odnotowane poniżej formy polityczno-ustrojowe.

Tabela 9. Monarchiczne państwa europejskie powstałe jako konsekwencja zawierania unii realnych (stan z 2014 r.)

Podmiot międzynarodowy	Części składowe	Głowa panująca
Wspólnotowe Królestwo Danii	Dania, Grenlandia, Wyspy Owcze	Małgorzata II
Królestwo Hiszpanii	Aragonia, Granada, Kastylia, Leon, Nawarra, Wyspy Kanaryjskie	Filip VI
Królestwo Niderlandów	Aruba, Curaçao, Holandia, Sint Maarten	Wilhelm Aleksander
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	Anglia, Irlandia Północna, Szkocja, Walia	Elżbieta II

Źródło: *Atlas państw świata*, Wyd. Larousse, Wrocław 2014 oraz konstytucje i ustawy państw europejskich.

Wśród powyżej zaprezentowanych przykładów reprezentatywny wydaje się podmiot hiszpański i brytyjski. One bowiem zachowały pamięć o przeszłości, odnotowały odmienne oblicze materialne i formalne, sfera aksjologiczna także nie została całkowicie ujednoczona. Z tego też względu w ostatnich dziesięcioleciach pojawiły się realne plany dotyczące oderwania niektórych

²⁵⁷ Przykładem jest unia Anglii ze Szkocją z 1707 r., która weszła w życie jako konsekwencja zacieśnienia współpracy w ramach wcześniejszej unii personalnej.

²⁵⁸ Przykładem może być Królestwo Danii.

provincji i regionów od jednolitego państwa [W. Bokajło (red.), *Federalizm: teorie i koncepcje*, Wrocław 1998].

9.2. Systemy konfederacyjne

W nawiązaniu do powstających unii personalnych zaczęły kształtować się europejskie konfederacje, których pewne elementarne początki sięgały starożytności i średniowiecza. Bowiern swoiste konfederacje tworzyły plemiona żyjące w bliskim sąsiedztwie Bałtyku, jak: Prusowie²⁵⁹ czy Wieleci²⁶⁰. Poprzez konfederację rozumiano luźny związek państw powstający na zasadach umowy międzynarodowej w celu prowadzenia wspólnej polityki ponadnarodowej, ale bez powoływania dodatkowych instytucji, które mogłyby ograniczać suwerenną władzę poszczególnych jednostek. Najczęściej formuła taka odnosiła się do polityki zagranicznej i zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnym członkom, ale istotne znaczenie miały także kwestie walutowe czy gospodarcze [W. Góralczyk i S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. 13, Warszawa 2009].

Konfederacja zatem powoływana była, aby realizować określone zamierzenia. Jeżeli funkcjonują instytucje konfederacyjne, to kształtuje się je za pośrednictwem instytucji organów państw członkowskich²⁶¹.

²⁵⁹ Prusowie, zamieszkujący we wczesnym średniowieczu tereny między dolnym biegiem Wisły i Niemna, tworzyli luźny związek plemion występujących tam. Państwo polskie już od X w. podejmowało próby politycznego i religijnego zbliżenia z tymi plemionami, które na wypadek zagrożenia z zewnątrz tworzyły związek polityczno-wojskowy. Proces formowania państwa pruskiego w XIII w. został jednak przerwany poprzez przybycie Krzyżaków, którzy dokonali podboju tych terytoriów do 1283 r.

²⁶⁰ W podobny sposób co Prusowie zachowywali się Wieleci, którą to nazwą określano plemiona połabskie zamieszkujące tereny między środkową Łabą a dolną Odrą. Większość tych ziem uległa podbojowi niemieckiemu, jednakże w wyniku zbrojnego powstania z 983 r. Wieleci odzyskali przejściowo niezależność. W tym czasie powstał też tzw. Związek Wielecki obejmujący plemiona: Czrepienian, Dołężan, Chyżan i Redarów, który skutecznie opierał się naporowi niemieckiemu. Jednakże w związku z rozwojem europejskiego feudalizmu wśród plemion wieleckich doszło do wewnętrznych sporów, które doprowadziły do międzyplemiennych waśni i wojen i ostatecznie przyczyniły się do ich upadku i uzależnienia od powstających księstw niemieckich.

²⁶¹ Najczęściej powoływanym organem konfederacyjnym jest zgromadzenie parlamentarne, w którym podmioty są traktowane w sposób równoprawny. Oznacza to, że posiadają one taki sam głos niezależnie od wielkości państwa, liczby ludności, posiadanych dóbr ekonomicznych, religijnych, materialnych czy innych.

W ten sposób nie ogranicza się w odniesieniu do prawa międzynarodowego publicznego suwerenności poszczególnych uczestników, którzy na zasadach umowy zobowiązują się wykonywać pewne sprawy wspólnie. Istotą systemów konfederacyjnych jest zatem założenie mówiące o tym, iż podmioty wchodzące w ich skład zachowują prawo do ustalania własnych kompetencji oraz zorganizowania struktury polityczno-ustrojowej według własnych zasad. Przez cały czas jednostki składowe konfederacji pozostają państwami suwerennymi, utrzymując osobowość międzynarodową. Na zasadach międzypaństwowych jednostki składowe konfederacji kształtują także relacje między sobą.

W warunkach europejskich konfederacje tworzone były głównie w XIX stuleciu. Spośród nich polityczno-gospodarczy charakter miał Związek Reński²⁶², Konfederacja Szwajcarska²⁶³ i Związek Niemiecki²⁶⁴. Ich strukturę wewnętrzną zaprezentowano w przygotowanym poniżej zestawieniu.

²⁶² Związek Reński do luźna konfederacja księstw z południowych i zachodnich Niemiec, powstała pod protektoratem cesarza Francuzów Napoleona I. W zamian za możliwość zwiększenia swych posiadłości książęta niemieccy zmuszeni zostali do dostarczania kontyngentów wojskowych na rzecz Francji. Zainicjowanie tego związku równało się w praktyce z likwidacją I Rzeszy Niemieckiej. Po klęsce Napoleona pod Lipskiem Związek Reński uległ rozkładowi, aczkolwiek formalnie rozwiązano go w 1815 r.

²⁶³ Za początek istnienia Szwajcarii uznaje się Akt Konfederacji Szwajcarskiej z 1291 r. Był to sojusz zawarty między alpejskimi kantonami: Schwyz, Unterwalden i Uri, aczkolwiek podobne sojusze między gminami alpejskimi zawierane były już wcześniej. Obszar konfederacji sukcesywnie się powiększał, rozbudowując o kolejne gminy i miasta. Wykorzystywano do tego celu zarówno rokowania pokojowe, jak również drogę zakupów czy poprzez możliwy podbój. W 1481 r. konfederacja liczyła osiem członów, a w 1513 r. już trzynaście. Struktura taka dotrwała do najazdu napoleońskiego z 1798 r. Konfederację Szwajcarską powołano oficjalnie na kongresie wiedeńskim w 1815 r. Wówczas liczyła ona 25 podmiotów, z czego 6 posiadało status półkantonalny, a 19 pełnokantonalny. Kres systemowi konfederacyjnemu przyniosło ustanowienie pierwszej konstytucji w 1848 r., dzięki czemu Szwajcaria przekształciła się w państwo federalne. Pewne historyczne odnośniki zostały jednak zachowane nadal. Wśród nich wiodącym elementem jest zachowana nazwa tego międzynarodowego związku.

²⁶⁴ Związek Niemiecki był konfederacją państw niemieckich, utworzoną jako pokłosie kongresu wiedeńskiego, pod przewodnictwem Austrii. Liczba państw wchodzących w skład tego związku była zmienna i wynosiła od 34 do 41 sojuszników. Siedzibą naczelną konfederacji był Frankfurt nad Menem. Związek Niemiecki szybko stał się terenem rywalizacji austriacko-pruskiej o wpływy w całych Niemczech.

Tabela 10. Systemy konfederacyjne funkcjonujące w Europie w czasach nowożytnych i najnowszych

Nazwa konfederacji	Czas trwania	Państwa członkowskie
Związek Reński	1806–1813	Księstwo Arenbergu (włączone do Cesarstwa Francuskiego w 1811), Wielkie Księstwo Badenii, Królestwo Bawarii, Księstwo Hohenzollern-Hechingen, Księstwo Hohenzollern-Sigmaringen, Księstwo Isenburg-Birstein, Księstwo Leyen, Księstwo Liechtenstein, Arcybiskupstwo Ratyzbony (Księstwo Ratyzbony, od 1810 Wielkie Księstwo Frankfurtu), Wielkie Księstwo Hesji, Księstwo Nassau, Księstwo Salm (włączone do Cesarstwa Francuskiego w 1810), Królestwo Wirtembergii, Wielkie Księstwo Bergu, Wielkie Księstwo Würzburga, Królestwo Saksonii, Księstwo Sachsen-Coburg-Saalfeld, Sachsen-Gotha-Altenburg, Księstwo Sachsen-Hildburghausen, Księstwo Sachsen-Meiningen, Księstwo Sachsen-Weimar, Księstwo Anhalt-Bernburg, Księstwo Anhalt-Dessau, Księstwo Anhalt-Köthen, Księstwo Reuss-Ebersdorf, Księstwo Reuss-Greiz, Księstwo Reuss-Lobenstein, Księstwo Reuss-Schleiz, Księstwo Lippe-Detmold, Księstwo Schaumburg-Lippe, Księstwo Schwarzburg-Rudolstadt, Księstwo Schwarzburg-Sondershausen, Księstwo Waldeck, Królestwo Westfalii, Księstwo Mecklenburg-Strelitz, Księstwo Mecklenburg-Schwerin, Księstwo Oldenburga (włączone do Cesarstwa Francuskiego w 1810)
Konfederacja Szwajcarska	1815–1848	Appenzell Ausserrhoden i Appenzell Innerrhoden, Argowia, Bazylea-Miasta i Bazylea-Okręg, Berno, Fryburg, Genewa, Glarus, Gryzonia, Lucerna, Neuchâtel, Obwalden i Nidwalden, Sankt Gallen, Schwyz, Solura, Szafoza, Ticino, Turgowia, Uri, Valais, Vaud, Zug, Zurych
Serbia i Czarnogóra	2003–2006	Czarnogóra, Serbia
Związek Niemiecki	1815–1866	cesarstwo Austrii, Królestwo Prus, Królestwo Bawarii, Królestwo Saksonii, Królestwo Hanoweru, Królestwo Wirtembergii, elektorat Hesji-Kassel, Wielkie Księstwo Badenii, Wielkie Księstwo Hesji, Wielkie Księstwo Meklemburgii-Schwerin, Wielkie Księstwo Meklemburgii-Strelitz, Wielkie Księstwo Sachsen-Weimar-Eisenach, Wielkie Księstwo Oldenburga (Księstwo do 1829), Wielkie Księstwo Luksemburga, Księstwo Limburgii, Księstwo Holsztynu, Księstwo Szlezewiku, Księstwo Brunszwiku, Księstwo Nassau, Księstwo Sachsen-Gotha-Altenburg (w 1825 podział księstwa), Księstwo Sachsen-Altenburg (w 1826 wydzielone z Sachsen-Gotha-Altenburg), Księstwo Sachsen-Coburg-Gotha (w 1826 wydzielone z Sachsen-Gotha-Altenburg), Księstwo Sachsen-Coburg-Saalfeld (w 1826 włączone do Sachsen-Coburg-Gotha), Księstwo Sachsen-Meiningen, Księstwo Sachsen-Hildburghausen (połączone z Księstwem Sachsen-Meiningen w 1826), Księstwo Anhalt-Dessau (Księstwo Anhalt od 1863), Księstwo Anhalt-Bernburg (włączone do Anhalt-Dessau w 1863), Księstwo Anhalt-Köthen (włączone do Anhalt-Dessau w 1853), Księstwo Schwarzburg-Sondershausen, Księstwo Schwarzburg-Rudolstadt, Księstwo Hohenzollern-Hechingen (połączone z Królestwem Prus w 1850), Księstwo Liechtensteinu, Księstwo Hohenzollern-Sigmaringen (połączone z Królestwem Prus w 1850), Księstwo Waldeck-Pyrmont, Księstwo Reuss linia starsza, Księstwo Reuss linia młodsza, Księstwo Schaumburg-Lippe, Księstwo Lippe, Księstwo Saksonii-Lauenburga, Landgrafostwo Hesji-Homburg (od 7 lipca 1817), Wolne Miasto Frankfurt nad Menem, Wolne i Hanzeatyckie Miasto Lubeka, Wolne i Hanzeatyckie Miasto Brema, Wolne i Hanzeatyckie Miasto Hamburg

Źródło: Atlas państw świata, Wyd. Larousse, Wrocław 2014 oraz K. Kamińska i A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002.

Systemy konfederacyjne charakteryzowały się nie tylko ograniczonym zakresem uczestnictwa w strukturach europejskich, ale i nietrwałością, gdyż te powstające w XIX stuleciu jeszcze w tym samym wieku zakończyły swą działalność. W obecnym stuleciu do struktury konfederacyjnej nawiązywała jeszcze jedna z inicjatyw na Bałkanach²⁶⁵, ale i ta próba zakończyła się jeszcze szybszym zakończeniem aktywności [F. Gross, *Federacje i konfederacje europejskie: rodowód i wizje*, Warszawa 1994].

9.3. Systemy federacyjne

Federacja to państwo związkowe, którego części składowe zachowały odrębność podmiotową oraz określony zakres samodzielności polityczno-ustrojowej. Dzięki temu państwo federacyjne składa się z mniejszych, obdarzonych szeroką autonomią części składowych, które nazywane są podmiotami federacji i zachowują prawa do organizowania własnego systemu organów państwowych. Członkowie federacji mają nie tylko własne nazwy, ale i na mocy udzielonych im uprawnień organizują własny podział administracyjno-terytorialny w swoich granicach. Na czele federacji występują jednak organy ogólnopaństwowe, które odpowiedzialne są za prowadzenie takiej polityki, która zachować ma integralność wewnętrzną kraju. Do takich uprawnień najczęściej należą: polityka zagraniczna, wojskowa i walutowa. W miarę potrzeb oraz uregulowania spraw kwestiami normatywnymi zakres kompetencji organów ogólnopaństwowych może zostać poszerzony. We współczesnej Europie jest to najczęściej spotykana forma systemów złożonych, choć strukturę taką posiada jedynie sześć państw. Zostały one wyróżnione w przygotowanym zestawieniu.

Podobnie jak w przypadku konfederacji systemy federacyjne kształtowały się w długim procesie historycznego rozwoju Europy. Pewne elementy związane z budową państw niejednorodnych wewnętrznie spotykamy już w epoce starożytności i średniowiecza. Wówczas najczęściej siłą narzucano zwierzchnictwo mniejszym jednostkom. Dopiero czasy nowożytne i najnowsze wypracowały taką postać ich instytucjonalizacji, która doprowadziła do uformowania współczesnych postaci federalizmu.

²⁶⁵ Serbia i Czarnogóra powstała 4 II 2003 r. w miejsce Federacyjnej Republiki Jugosławii. Inicjatywa ta była próbą ratowania państwa związkowego, jednakże krótkotrwałą, gdyż zakończyła swą działalność 5 VI 2006 r. po proklamowaniu niepodległości przez Czarnogórców.

Tabela 11. Systemy federacyjne we współczesnej Europie (stan z 2014 r.)

Nazwa oficjalna państwa	Język urzędowy	Status i nazwy podmiotów
Republika Austrii	niemiecki	9 landów: Burgenland, Dolna Austria, Górna Austria, Karyntia, Salzburg, Styria, Tyrol, Vorarlberg, Wiedeń
Królestwo Belgii	francuski, niderlandzki, niemiecki	3 regiony autonomiczne: Bruksela, Flandria, Walonia; 3 wspólnoty: francuska, flamandzka i niemieckojęzyczna; 4 regiony językowe: francuskojęzyczny, niderlandzkojęzyczny, dwujęzyczny region Brukseli, niemieckojęzyczny
Bośnia i Hercegowina	bośniacki, chorwacki, serbski	Federacja Bośni i Hercegowiny (10 kantonów: uńsko-sański, posawski, tuzlański, zenicko-dobojski, bośniacko-podriński, środkowobośniacki, hercegowińsko-neretwiański, zachodniohercegowiński, sarajewski, zachodniobośniacki) oraz Republika Serbska
Republika Federalna Niemiec	niemiecki	16 landów: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Berlin, Brandenburgia, Brema, Dolna Saksonia, Hamburg, Hesja, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Nadrenia Północna-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Saara, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn, Turyngia
Federacja Rosyjska	rosyjski	83 podmioty federacji: 21 republiki (Republika Adygei /Adygeja/, Republika Altaju, Republika Baszkortostanu, Republika Buriacji, Republika Chakasji, Republika Czeczenia, Republika Czuwaszka, Republika Dagestanu, Republika Inguszetii, Republika Sachy /Jakucji/, Republika Kabardyjsko-Bałkarska, Republika Kałmucji, Republika Karaczajsko-Czerkieska, Republika Karelii, Republika Komi, Republika Mari El, Republika Mordowii, Republika Osetii Północnej – Alania, Republika Tatarstanu, Republika Tuwy, Republika Udmurcka); 9 krajów (Kraj Altajski, Kraj Chabarowski, Kraj Kamczacki, Kraj Krasnodarski, Kraj Krasnojarski, Kraj Nadmorski, Kraj Permski, Kraj Stawropolski, Kraj Zabajkalski); 46 obwodów (obwód amurski, obwód archangielski, obwód astrachański, obwód biełgorodzki, obwód briański, obwód czelabiński, obwód irkucki, obwód iwanowski, obwód jarosławski, obwód kaliningradzki, obwód katuski, obwód kemerowski, obwód kirowski, obwód kostromski, obwód kurgański, obwód kurski, obwód leningradzki, obwód lipiecki, obwód magadański, obwód moskiewski, obwód murmański, obwód niżnonowogrodzki, obwód nowogrodzki, obwód nowosybirski, obwód omski, obwód orenburski, obwód orłowski, obwód penzeński, obwód pskowski, obwód riaziański, obwód rostowski, obwód sachaliński, obwód samarski, obwód saratowski, obwód smoleński, obwód swierdłowski, obwód tambowski, obwód tiumeński, obwód tomski, obwód tulski, obwód twerski, obwód uljanowski, obwód włodzimierski, obwód wołgogradzki, obwód wołogodzki, obwód woroneski); 2 miasta wydzielone (Miasto Moskwa, Miasto Petersburg); 1 obwód autonomiczny (Żydowski Obwód Autonomiczny); 4 okręgi autonomiczne (Nieniecki Okręg Autonomiczny, Chanty-Mansyjski Okręg Autonomiczny – Jugra, Czukocki Okręg Autonomiczny, Jamalsko-Nieniecki Okręg Autonomiczny)
Konfederacja Szwajcarska	francuski, niemiecki, romansz, włoski	26 kantonów: Appenzell Ausserrhoden i Appenzell Innerrhoden, Argowia, Bazylea-Miasta i Bazylea-Okręg, Berno, Fryburg, Genewa, Glarus, Gryzonia, Jura, Lucerna, Neuchâtel, Obwalden i Nidwalden, Sankt Gallen, Schwyz, Solura, Szafta, Ticino, Turgowia, Uri, Valais, Vaud, Zug, Zurych

Źródło: Atlas państw świata, Wyd. Larousse, Wrocław 2014 oraz konstytucje państw europejskich.

W warunkach europejskich systemy federacyjne tworzone na kilka sposobów. Po pierwsze miało to miejsce jako konsekwencja zacieśniania współpracy w ramach struktury konfederacyjnej (Szwajcaria). Po drugie jako następstwo rozpadu centralistycznie sterowanych monarchii wieloletniczych (Austria, Niemcy). Po trzecie jako wynik przeprowadzenia pełnej i całkowitej decentralizacji systemu unitarnego (Belgia). Dalej wskazać należy na konsekwencje rozkładu państw wielonarodowych ukształtowanych wcześniej na zasadach ideologicznych (Rosja, Trzecia Jugosławia). Wśród przyczyn wykazać także można konflikt zbrojny jako konsekwencję wejścia do państwa związkowego (Czeczenia w Rosji). Jako szóstą funkcję wyróżnić należy układy międzynarodowe podjęte w związku z zaognieniem się sytuacji polityczno-narodowej (Bośnia i Hercegowina)²⁶⁶ [F. Kin-sky, *Federalizm – model ogólnoeuropejski*, tłum. B. i M. Harasimowicz, Kraków 1999].

Można wyróżnić sześć podstawowych cech charakterystycznych dla federacji i tym samym wyróżniających je od innych systemów złożonych. Po pierwsze – terytorium państwa federacyjnego pod względem polityczno-administracyjnym nie jest jednolitą całością; gdyż składa się ono z części składowych federacji pozbawionych z reguły pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych; z reguły nie posiadają także prawa do secesji²⁶⁷. Po drugie – federacyjne podmioty dysponują władzą ustrojodawczą i ustawodawczą; na jej podstawie mają prawo do przyjęcia własnej konstytucji i uchwalania, w ramach podziału kompetencji, ustaw obowiązujących na podległym terytorium; zgodnie z zasadą subordynacji akty takie powinny być zgodne z ustawodawstwem ogólnopaństwowym; ponadto organy federalne mogą wydawać specjalne akty prawne dla poszczególnych części składowych²⁶⁸. Po trzecie – podmioty federacji mogą dysponować własnym systemem prawnym i sądowniczym, z czego generalnie korzystają²⁶⁹. Po czwarte – występuje zasada podwójnego obywatelstwa; każdy stały mieszkaniec jest najpierw obywatelem

²⁶⁶ Historycznie na terenach Konfederacji Szwajcarskiej dochodziło do wykupu pewnych terytoriów bądź odkupywania ich długów od wierzycieli, ale jak to wykazano w poprzednim podrozdziale, nie była to wówczas pełna federacja.

²⁶⁷ W Europie są to: regiony, kantony, landy i podmioty federacji.

²⁶⁸ Podmioty mogą posiadać własne nazewnictwa w odniesieniu do organów terytorialnych bądź mogą się pod tym względem upodobnić do instytucji ogólnopaństwowych.

²⁶⁹ W związku z tą cechą kary za wykroczenia i przestępstwa mogą różnić się w zależności od podmiotu federacji, w którym doszło do zdarzenia (Bośnia i Hercegowina, Szwajcaria).

podmiotu, a później dopiero federacji (Bawarczyk, Niemiec)²⁷⁰. Po piąte – legislatura w takich systemach przybiera postać dwuizbową; interesy podmiotów federacji reprezentuje izba wyższa, natomiast ogólnonarodowe izba niższa; funkcjonują dwie zasady reprezentowania podmiotów federacji: zrównoważonego przedstawicielstwa (Rosja, Szwajcaria) oraz zróżnicowanego przedstawicielstwa (Austria, Niemcy)²⁷¹. Po szóste – istnieje podział kompetencji między państwem federacyjnym a jego częściami składowymi; praktyka ustrojowa w krajach europejskich pokazała trojakiemu rodzaju rozwiązania wynikające z tego zakresu: zasada dualistycznego federalizmu (Szwajcaria), zasada wyłącznej kompetencji związku (Austria, Niemcy) i zasada politycznej hegemonii (Rosja)²⁷² [J. Jaskiernia (red.), *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, Kielce 2009].

Interesującym przykładem zorganizowania federacji są w warunkach europejskich Niemcy. Ustawa zasadnicza RFN-u przesądza o niezmienniej federacyjnej strukturze państwa, zastrzegając jednocześnie suwerenność po stronie krajów związkowych. Kraje są zatem podmiotami suwerennymi, które ogranicza jedynie konstytucja federalna. Określa ona zasady ustrojowe dotyczące podziału kompetencji między federacją a landami, jak również ustala gwarancje przestrzegania praw krajów przez związek i praw związku przez kraje. Niemiecka konstytucja nie zezwala na secesję jej części składowych. Podmioty federacji dysponują jednakże swobodą w zakresie ustalania własnego ustroju, konstytucji i organów. Kształtując własny porządek konstytucyjny, kraje związkowe muszą respektować ogólnofederalne zasady ustrojowe, jak:

²⁷⁰ W przypadku Szwajcarii jest to nawet zasada potrójnego obywatelstwa, gdyż mieszkańcy identyfikują się najpierw z gminą, a dopiero później z kantonem i państwem. Powstała ona jako wynik geograficznej odrębności oraz zróżnicowań etnicznych i religijnych, które widoczne były na tym obszarze przez długie stulecia.

²⁷¹ W Szwajcarii do Rady Kantonów delegowanych jest po dwóch przedstawicieli z każdego podmiotu federacji (z półkantonu po jednym), a w przypadku Niemiec do Bundesratu wchodzi od trzech do sześciu osób, ponieważ zależne jest to od liczby obywateli zamieszkujących konkretny kraj związkowy.

²⁷² Dualistyczny federalizm polega na wyznaczeniu przez konstytucję ogólnopaństwową sfery wyłącznej dla kompetencji związku poprzez wykazanie problemów, co do których jedynie władze federalne są uprawnione do wdrażania ich rozwiązań w życie, natomiast wszystkimi pozostałymi kwestiami zajmują się władze w podmiotach federacji. Wyłączna kompetencja związku mówi, iż w sytuacjach nadzwyczajnych prawo federalne może przełamywać kompetencje części składowych. Polityczna hegemonia stanowi o większych kompetencjach władz centralnych, które mogą narzucić swoją wolę podmiotom federacji [J. Potulski, *Idea i praktyka federalizmu w Rosji*, Toruń 2004; J. Rogoża, *Federacja bez federalizmu: stosunki Moskwa – regiony*, Warszawa 2014].

suwerenność narodu, przedstawicielstwa, podziału władz, państwa prawa i państwa socjalnego.

Podstawowym sposobem ograniczenia samodzielności krajów związkowych jest podział kompetencji między federację i kraje. Podział ten zakłada domniemanie właściwości krajów, co w praktyce oznacza, że władze federalne mogą działać tylko wtedy, gdy zezwala na to ustawa zasadnicza. W podziale tym przyjęty został system segregacji funkcjonalnej, który polega na uwypukleniu poszczególnych funkcji państwa, jak: ustawodawstwo, administracja i sądownictwo, a następnie w ich obrębie dokonuje się podziału zadań między federację a landy. Priorytetowe sprawy zostały oddane w ręce władz federalnych. Należą do nich sprawy zagraniczne, wojskowe oraz floty handlowej. Jednakże wymiar sprawiedliwości w obrębie tych kwestii został częściowo oddany do dyspozycji sądów krajowych. W całości w kompetencji organów krajowych pozostawiono szkolnictwo podstawowe i średnie, niektóre problemy kultury, prasy, radia i telewizji, prawo wyznaniowe, samorząd terytorialny, niektóre sprawy policji oraz krajowe prawo konstytucyjne. W pozostałych kwestiach kompetencje ustawodawcze i administracyjne rozdzielone zostały w różnoraki sposób. W zakresie ustawodawstwa konstytucja przyznała szerokie uprawnienia władzom federalnym²⁷³. W zakresie kompetencji administracyjnych przewagę mają z kolei władze krajowe.

Jedną z najistotniejszych zasad przyjętych przez system polityczny RFN-u jest ta mówiąca o nadrzędności prawa federalnego nad prawem krajowym. Wyznacza się ją poprzez pewne formy nadzoru federalnego nad działalnością organów krajowych oraz w sytuacjach nadzwyczajnych poprzez tzw. przymus związkowy lub interwencję związkową. Przymus związkowy oznacza, że władze federalne mogą podejmować niezbędne środki w razie niewypełnienia przez kraje ich obowiązków. Interwencja związkowa może mieć miejsce wówczas, kiedy dany podmiot nie jest w stanie zachować swej egzystencji lub podstaw ustrojowych. Ochronie praw krajowych wobec władz federalnych służy z kolei wyższa izba parlamentu oraz urzędujący w stolicy pełnomocnicy poszczególnych rządów krajowych [P. Sarnecki, *Związki i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa–Kraków 1987].

²⁷³ Stopień samodzielności organów federalnych pozwala na wyróżnienie czterech typów ustawodawstwa – wyłącznego związku, konkurencyjnego, ramowego i wyłącznego krajów [A. Nitzske, *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych: studium porównawcze ustrojów federalnych Szwajcarii, Niemiec i Austrii*, Kraków 2013].

Rozdział 10

Europejskie systemy demokratyczne

Jedną z wymiernych cech charakteryzujących współczesną Europę jest demokracja i wszystkie łączące się z tą kategorią atrybuty. Mimo iż jej początków doszukiwać się można w antycznej Grecji, to jednak do upowszechnienia modeli demokratycznych doszło dopiero w XX w. Stulecie to wykształciło systemowe rozwiązania dla rozwoju demokracji, jakie odnosiły się zarówno do otoczenia wewnątrzpaństwowego, jak i środowiska międzynarodowego. Demokracja stała się m.in. filarem kształtowanych Wspólnot Europejskich, a obecnie tylko państwo w pełni demokratyczne może stać się np. członkiem Unii Europejskiej. Mimo iż współczesna Europa, poza wschodnimi rubieżami, stara się postępować zgodnie z przyjętymi założeniami demokratycznego państwa prawa, to jednakże droga do osiągnięcia tego celu wiodła przez całe XX stulecie, a znaczący wpływ na ten stan rzeczy miały dwie wielkie wojny, których istotą była m.in. chęć zburzenia tego porządku na Starym Kontynencie [A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, [w:] A.W. Jabłoński i L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1998, t. 2, s. 7–29].

10.1. Istota systemów demokratycznych

Poprzez demokrację rozumie się taki ustrój, w którym forma sprawowanej władzy zależna jest od woli większości obywateli sprawujących ją w sposób bezpośredni bądź za pośrednictwem wybranych przedstawicieli. W demokracji bezpośredniej obywatele mogą czynnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji politycznych. Z kolei w demokracji pośredniej przekazują dużą część swych uprawnień na rzecz wybranych osób bądź całych grup, które w ich imieniu formułują podstawowe założenia polityczne. Różne formy

demokracji przedstawicielskiej wywodzą się od idei i instytucji, które sukcesywnie rozwijano na Starym Kontynencie od starożytności²⁷⁴, propagując je także w średniowieczu i czasach nowożytnych²⁷⁵. Na zasadzie ciągłości różnorodne formy demokracji rozwijały się na Wyspach Brytyjskich, aczkolwiek największy wpływ na upowszechnienie się europejskiej demokracji miały rewolucje – amerykańska i francuska. Dla XX stulecia charakterystyczną postacią była demokracja parlamentarna, której filarem i gwarantem stała się zapisana konstytucja (poza Wielką Brytanią) [S. Filipowicz i in. (oprac.), *Historia idei politycznych. Wybór tekstów*, Warszawa 2001–2002, t. 1–2].

Wśród licznie propagowanych cech, którymi winny charakteryzować się współczesne demokracje, najczęściej wskazuje się na zasady: suwerenności narodu, pluralizmu politycznego, podziału naczelnego władz i państwa prawa²⁷⁶. W takim państwie źródłem władzy są wszyscy wolni, czyli obywatele mający możliwość wyboru na określony czas władzy politycznej, kontrolowanej i ponoszącej odpowiedzialność przed całym społeczeństwem. Stopniowo w ideach politycznych w miejsce państwa demokratycznego zaczęto propagować założenia demokratycznego państwa prawa. Oznaczało ono, że w funkcjonujących systemach politycznych nadrzędną pozycję posiada prawo, od którego zależny

²⁷⁴ Pierwsza europejska demokracja została zorganizowana w starożytnych Atenach pod przywództwem Klejstenesa w latach 508–507 p.n.e., stąd postać ta określana jest niekiedy „ojcem demokracji ateńskiej”.

²⁷⁵ Po raz pierwszy w historii nowożytnej demokratyczną konstytucję przyjął krótko istniejący rząd Republiki Korsykańskiej w 1755 r. Konstytucja ta wprowadzała powszechne prawa wyborcze zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet, co uznać należy za wydarzenie niemal rewolucyjne. Powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn na kontynencie zostało ostatecznie ustanowione we Francji w wyniku rewolucji lutowej 1848 r. W okresie Wiosny Ludów lat 1848–1849 w krajach europejskich społeczeństwo zaczęło domagać się m.in. ustanowienia liberalnych konstytucji i bardziej demokratycznych rządów. Idee te wywarły duży wpływ na zmiany ustrojowe charakterystyczne dla XX stulecia.

²⁷⁶ Dla Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta współczesne systemy polityczne powinny spełniać następujące cechy: wybory mają pełnić równocześnie funkcję mechanizmu umożliwiającego, na zasadzie alternacji, dostęp do władzy różnym ugrupowaniom, zabezpieczając jednocześnie egzekwowanie politycznej odpowiedzialności rządzących; wybory mają mieć charakter rywalizacyjny, cykliczny i zapewniający równe szanse dla wszystkich uczestników; rządzący nie podejmują żadnych działań, które mogłyby uniemożliwić alternację władzy; istnieje swoboda zrzeszania się dla celów politycznych, a w związku z tym możliwość wolnego głoszenia poglądów politycznych; każdy pełnoletni obywatel, który nie jest ubezwłasnowolniony, ma możliwość ubiegania się o mandat przedstawicielski w imieniu narodu, z którego wywodzi się [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001].

jest zakres kompetencji rządzących, a rządzeni obdarowani zostali określonymi prawami i wolnościami. W myśl tej zasady przyjmuje się, że organy państwowe i inne instytucje polityczne mogą działać w zakresie ograniczonym przez prawo, a obywatele winni aktywizować się w takim zakresie, którego prawo nie zakazuje [M. Gulczyński, *Politologia. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010].

Jak słusznie dowodził Piotr Uziębło, demokratyczne państwo prawa to takie, które rządzi się zgodnie z jego podstawą i treścią²⁷⁷. Uwzględniając taki paradygmat, w państwie o tym charakterze powinny być reprezentowane zasady, dzięki którym jego demokratyczne podstawy są zachowywane i powszechnie szanowane. Zdaniem tego autora do arbitralnych zasad kształtujących demokratyczne państwo prawa należą następujące: organy państwowe tworzone są, zorganizowane i kontrolowane zgodnie z istniejącym prawem; kompetencje tych organów są przez funkcjonujące prawo uregulowane, a władza państwowa ich nie narusza dla własnych politycznych potrzeb; metody rządzenia stosowane przez aparat państwowy są zgodne z prawem; nadużycia władzy państwowej występują w takim państwie rzadko, a dodatkowo system polityczny wyposażył obywateli w środki prawne służące obronie ich interesów; przestrzega się formalnej zasady sprawiedliwości społecznej głoszącej, że obywatele w takim państwie powinni być traktowani jednakowo, niezależnie od wieku, płci, majątku, zawodu, pochodzenia czy stanu rodzinnego; prawo jest jawne i ogłaszane we właściwym czasie, zapewniając zapoznanie się z nim przez ogół obywateli [P. Uziębło, *Państwo prawa*, [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2007, s. 221–228].

Do respektowania przyjętych zasad systemowych w państwie prawa udziela się obywatelom gwarancji o charakterze instytucjonalnym, których zadaniem jest ich obrona przed wadliwym funkcjonowaniem władzy państwowej oraz innych instytucji politycznych. Obywatele na takim terytorium nie czują się zatem bezradni w przypadku złego ich traktowania i mogą odwoływać się do odpowiednich instytucji chroniących ich prawa w celu bezstronnego

²⁷⁷ Zdaniem badaczy koncepcja państwa prawnego ma korzenie liberalne. Stała się ona charakterystyczna dla państw europejskich kręgu kontynentalnego, wywodząc się bezpośrednio z niemieckiej idei Rechtsstaat. Zbliżoną, aczkolwiek jednak odmienną koncepcją jest idea rządów prawa (*rule of law*), charakterystyczna dla kręgu anglosaskiego. Ta ostatnia formuła wywodzi się z angielskiej i brytyjskiej tradycji parlamentarnej, przeciwstawiającej władzy państwowej prawo obywatelskie (w znaczeniu historycznym prawo jednostki) [A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 1, s. 177–201].

wyjaśnienia zaistniałej sytuacji. Gwarancje udzielane obywatelom przyjmują postać trzech kategorii. Zalicza się do nich: gwarancje ustrojowe, legislacyjne i proceduralne [W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 78–82]. Gwarancje ustrojowe związane są z formą państwa i cechami jego ustroju. Zalicza się do nich: trójpodział władz²⁷⁸; swobodę działania dla legalnej opozycji²⁷⁹; niezbywalność obywatelskich praw i wolności²⁸⁰; istnienie niezawisłych sądów²⁸¹; ochronę własności prywatnej²⁸²; funkcjonowanie praw wyborczych²⁸³. Gwarancje legislacyjne związane są ze sposobami tworzenia prawa. Do pakietu tego wchodzi: hierarchia aktów prawnych²⁸⁴; rozgraniczenie kompetencji prawotwórczych²⁸⁵; zasada mówiąca, że prawo nie może działać wstecz²⁸⁶; unikanie luk w prawie²⁸⁷; redagowanie tzw. przepisów

²⁷⁸ Historycznie ukonstytuowana zasada trójpodziału władz umożliwia wzajemne oddziaływanie na siebie legislatywy, egzekutywy i judykatury, co w perspektywie umożliwia lepszą kontrolę organów państwowych, w szczególności władzy wykonawczej.

²⁷⁹ Opozycja w systemie demokratycznym jest uznawana za jej fundament polityczny. Zadaniem opozycji jest kontrolowanie organów państwowych, w szczególności głowy państwa i rządu, wpływanie na treść ustawodawstwa, informowanie opinii publicznej o bieżących dokonaniach politycznych oraz zapewnienie demokratycznych praw wyborczych.

²⁸⁰ Przyjmuje się, że prawa i wolności obywatelskie nie mogą zostać zawłaszczone przez władze państwowe bez wyraźnego społecznego przyzwolenia. Potwierdzeniem tej zasady jest powołanie w systemach europejskich instytucji ombudsmána, czyli rzecznika praw obywatelskich, którego zaadaptowała na własne potrzeby także Unia Europejska.

²⁸¹ W praktyce zabezpiecza się tę formułę poprzez niezależność sędziów w orzekaniu, ich nieusuwalność po nominacji oraz zabezpieczenie ich dóbr w postaci immunitetu osobistego.

²⁸² Zasadę tę zastosowano w odpowiedzi na liczne akty zawłaszczania dóbr materialnych stosowane przez reżimy niedemokratyczne – autorytarne i totalitarne.

²⁸³ W systemach demokratycznych opierają się one na istnieniu równych, powszechnych, bezpośrednich i tajnych praw wyborczych.

²⁸⁴ Potwierdza ona prymat konstytucji nad ustawami oraz tych ostatnich nad innymi aktami prawnymi wydawanymi przez parlament, głowę państwa i rząd wraz z ministerstwami oraz władze regionalne i lokalne. Hierarchiczności tej pilnują specjalnie powołane do tego celu instytucje, które w Europie kontynentalnej przybierają postać trybunałów, a w modelu anglosaskim kompetencje te przejął Sąd Najwyższy.

²⁸⁵ Założeniem jest przekaz o najwyższym statusie ustaw tworzonych przez parlamenty, których nie mogą podważać dekrety, rozporządzenia czy zarządzenia innych władz.

²⁸⁶ Każdy obywatel popełniający wykroczenie lub przestępstwo musi odpowiadać za swe czyny zgodnie z kodeksem obowiązującym w dniu przewinienia, aby miał świadomość, jakie konsekwencje z tego tytułu mu grożą.

²⁸⁷ W systemach demokratycznych nie powinno tworzyć się luk w prawodawstwie, które, będąc użyte przez władze państwowe, mogą zostać wykorzystane i przez „światek” przestępczy i półprzestępczy.

blankietowych²⁸⁸; stosowanie tzw. klauzul generalnych²⁸⁹. Gwarancje proceduralne związane są z kolei bezpośrednio ze stosowaniem prawa. Ochrona obywatela polega wówczas na: wieloinstancyjnym trybie postępowania sądowego i administracyjnego²⁹⁰; kolegialności w orzekaniu²⁹¹; braku możliwości stosowania odpowiedzialności zbiorowej²⁹²; domniemania niewinności oskarżonego²⁹³; potwierdzenia prawa do obrony²⁹⁴; działalności sądownictwa administracyjnego²⁹⁵; odpowiedzialności materialnej skarbu państwa²⁹⁶.

10.2. Stare i nowe demokracje

W warunkach europejskich pierwsza wojna światowa była tym wydarzeniem, które w sposób diametralny zmieniło w poszczególnych społecznościach obraz postrzegania rzeczywistości politycznej, jak i samej demokracji. O ile wydarzenia z poprzedniego stulecia, takie jak rewolucja lipcowa we Francji czy o ogólnoeuropejskim charakterze – Wiosna Ludów domagały się zmian polityczno-ustrojowych, to jednakże ustępstwa panujących okazywały się na

²⁸⁸ Podobnie kwestia ta odnosi się do tzw. przepisów blankietowych, czyli takich, które odsyłają do regulacji jeszcze nieustanowionych, a które w przyszłości miały wydać inny organ państwowy.

²⁸⁹ Klauzule generalne cechują się często językową nieporadnością, nielogicznością i wieloznacznością, przez co odbiorcy mają poważny problem z ich zrozumieniem. Do najczęściej stosowanych klauzul generalnych należą takie zwroty, jak: racja stanu, porządek publiczny, dobro wspólne czy wartości chrześcijańskie.

²⁹⁰ Formuła ta głosi, że każde orzeczenie, z którym nie możemy zgodzić się, może zostać zaskarżone do instancji wyższych.

²⁹¹ Orzekać o winie i odpowiedzialności karnej nie powinna jedna osoba, tylko kolegium złożone z sędziów bądź sędziego i ławników (model kontynentalny) albo ława przysięgłych (model anglosaski).

²⁹² Była to odpowiedź na stosowanie odpowiedzialności zbiorowej przez europejskie reżimy niedemokratyczne – autorytarne i szczególnie totalitarne.

²⁹³ Dopóki oskarżonemu nie zostanie udowodniona wina, nie można stosować względem niego jakichkolwiek form związanych z „ostracyzmem” społecznym.

²⁹⁴ Każdy oskarżony ma prawo do obrony, następnie prawo do odmowy zeznań, bądź nawet mówienia nieprawdy w procesie karnym, jeżeli uzna, że względy bezpieczeństwa wobec niego nie są stosowane.

²⁹⁵ Zadaniem tego sądownictwa jest badanie zgodności decyzji administracyjnych z obowiązującym prawem.

²⁹⁶ Każdy obywatel, który został nierzetelnie potraktowany przez instytucje państwowe, może domagać się zadośćuczynienia ze skarbu państwa z tytułu złego jego funkcjonowania.

ogół krótkotrwałe bądź ograniczane były później przez inne ruchy społeczne czy grupy interesów.

Kilkuletni konflikt zbrojny podjęty przez mocarstwa europejskie w 2. dekadzie XX w. przyniósł bardziej poważne zmiany. Przede wszystkim doszło do rozkładu wewnętrznego w trzech państwach, które miały charakter: administracyjno-militarystyczny (Austro-Węgry, Niemcy) bądź tradycyjno-militarystyczny (Rosja). Państwa te były od czasu kongresu wiedeńskiego gwarantem nie tylko ładu międzynarodowego, ale i politycznego. Nie respektując na ogół zasad politycznej odpowiedzialności władzy wykonawczej przed parlamentem, były przeciwnikami wszelkich ruchów rewolucyjnych, dążących do wyrównywania szans wśród obywateli. Jeżeli istniały w nich jakiegokolwiek formy przedstawicielskie, to miały charakter reglamentowany bądź kurialny i uzależnione były od posiadanego statusu majątkowego. Przy dużych i bardzo dużych dysproporcjach finansowych zdecydowana większość obywateli posiadała ograniczone prawa i wolności, które dodatkowo mogły być zawłaszczane przez panującego i jego otoczenie. Przeciwnostwem tych podmiotów były kraje Europy Zachodniej i Północnej (Francja, Szwecja, Wielka Brytania), które konsekwentnie doprowadzały do równouprawnienia i konsolidowania instytucji o charakterze demokratycznym, ale procesy te były powstrzymywane przez liczne kryzysy gospodarcze i wystąpienia społeczne. Mocarstwa zachodnioeuropejskie, widząc nadchodzący konflikt zbrojny, nie chciały ponadto osłabienia zarówno swoich struktur państwowych, jak i instytucji gospodarczych, gdyż mogłoby to je osłabić w czasie nadchodzącej wojny.

Problematyka walki o demokrację i towarzyszący jej nowy ład społeczno-polityczny została podjęta przez władze państwowe wojujących stron już w latach pierwszej wojny światowej. Z wiadomych względów nie podejmowały jej państwa centralne, za co zapłaciły w końcowej fazie wojny ogromną cenę. Na fakt ten z kolei zwracały uwagę państwa alianckie, zmuszone przedłużającymi się działaniami wojennymi, śmiercią bądź kalectwem milionów młodych mężczyzn, których posłano na front. Cenę potencjalnego zwycięstwa należało wyjaśnić społeczeństwu, które podczas lat wyrzeczeń osobistych i rodzinnych upatrywało dla siebie pewną szansę, mając nadzieję, że trud ten i śmierć najbliższych nie poszły na marne, jaki to los spotkał chociażby żołnierzy niemieckich nad francuską rzeką Marną, prących do przodu ze swymi korpusami w pierwszych tygodniach i miesiącach wojny.

Sytuacja społeczno-polityczna aliantów zmieniła się z kolei w Rosji po rewolucji lutowej, która obaliła carat. Kraj będący istotnym składnikiem trójporozumienia był na frontach pierwszej wojny światowej nieocenionym

sojuszniakiem powodującym, że Austro-Węgry i Niemcy musiały prowadzić konfrontację militarną co najmniej na dwie strony. Gdy zabrakło caratu, państwa ententy już od marca 1917 r. zaczęły m.in. głosić tezę, że ich armie walczą w Europie o demokratyczną wolność dla mieszkańców Starego Kontynentu, w czym wydatnie przeszkadzały od lat reżimy biurokratyczno-militarystyczne znajdujące się po drugiej stronie linii frontu²⁹⁷. Sprawa demokratyzacji krajów europejskich stała się też aktualna w czasie rokowań wersalskich z 1919 r., które budować miały nowy porządek polityczny w Europie. Pokój parafowany w Wersalu poza pewnymi ważniejszymi postanowieniami międzynarodowymi miał istotne znaczenie z punktu widzenia polityki wewnętrznej, gdyż jego założeniem stały się też uregulowania polityczno-ustrojowe. Dzięki tym ostatnim państwa przegrane oraz nowo powstające miały przyjąć demokratyczny porządek. Z tego też tytułu gwarancje międzynarodowe zostały udzielone europejskim mniejszościom narodowym i etnicznym, które zamieszkiwały Europę Środkowo-Wschodnią²⁹⁸, a co stało się później zarzewiem konfliktów i wtrącania się państw zwyciężonych w wewnętrzne sprawy innych suwerennych.

Niewątpliwym sukcesem związanym ze zwycięstwem państw alianckich stało się rozszerzenie praw wyborczych na wszystkie grupy społeczne, w tym kobiety, co było odtąd powszechnie respektowaną regułą w większości krajów europejskich²⁹⁹. Fakt ten zaczął w szybkim tempie zmieniać zastaną od wieków sytuację społeczno-polityczną³⁰⁰. Wraz z tym tworzone nowe ruchy

²⁹⁷ Zapomniano w tym względzie o postawie biurokratyczno-militarystycznego reżimu Japonii, która była wówczas sojuszniakiem państw alianckich, jednakże nie wszystkie wojujące strony chciały uznać ten kraj za mocarstwo.

²⁹⁸ Uczyniono tak za pośrednictwem tzw. małego traktatu wersalskiego, do którego podpisania niekiedy przymuszano środkowoeuropejskie jednostki terytorialne.

²⁹⁹ Sytuacja taka miała miejsce w krajach o długich tradycjach państwowych, jak: Wielka Brytania, Republika Weimarska, Austria, Holandia i Szwecja. Nie dołączyły do nich jednakże tak istotne organizmy państwowe, jak: Francja, Włochy, Belgia czy Szwajcaria, gdzie siła tradycji bądź rywalizacja polityczna podjęta między ruchem konserwatywnym a nurtami lewicowymi okazały się zbyt silne, aby usankcjonować równość płci. Do grupy państw pierwszych dołączyła Europa Środkowa (Czechosłowacja, Polska). Drogą grupy drugiej podążyły nieliczne kraje (Grecja, Królestwo SHS/Jugosławia).

³⁰⁰ Ewidentną tego spuścizną stały się przemiany demograficzne. O ile rok 1919 wyróżnił się wybitnie dużą rozrodnością kobiet europejskich, na co wpływ miało zakończenie wojny i powrót do domów milionów mężczyzn, z którymi wcześniej nie było regularnego kontaktu, o tyle rok 1920 zaznaczył się rekordową liczbą rozwodów. Wpływ na taki stan rzeczy miała zmieniająca się świadomość kobiet, które w latach pierwszej wojny światowej stały się

społeczne, partie polityczne przybrały charakter masowy, należało powołać do życia kolejne instytucje państwowe, a kadry urzędnicze reprezentowały cały przekrój danej zbiorowości.

Demokracje europejskie okresu międzywojennego nie miały jednak łatwego zadania w upowszechnianiu instytucji demokratycznych. Stan ten zakłócał rewizjonizm propagowany wśród społeczeństw państw przegranych, które gotowe były wyrzec się części swych praw i wolności, jeżeli mogłoby to doprowadzić do obalenia części założeń traktatu pokojowego w Wersalu oraz umożliwiło nie płacenie wysokich reparacji wojennych, które wydatnie wpływały na ich stan gospodarki i pozyskiwanie dóbr przez same zbiorowości³⁰¹. Innym elementem utrudniającym ugruntowanie demokracji były: konserwatywna tradycja oraz nieumiejętność postępowania w nowej rzeczywistości. Poszczególne społeczności Europy Środkowej i Wschodniej przez długie stulecia zdominowane były przez ośrodki biurokratyczno-militarystyczne (Austria, Niemcy) bądź poddane zostały zewnętrznej zwierzchności (Bułgaria, Litwa), co ewidentnie wpływało na jakość działań społecznych. Obywatele zatem nie zawsze byli świadomi swych praw, osoby starsze i środowiska wiejskie z nich nie korzystały, co umożliwiało ich postępujące zawłaszczanie przez organy państwowe i inne instytucje polityczne. Trzecim elementem utrudniającym kształtowanie demokracji w warunkach europejskich stały się kryzysy gospodarcze doby kapitalizmu, spośród których druzgocący wręcz wymiar miał krach na giełdzie nowojorskiej z 1929 r., który w ciągu kilku miesięcy przeniósł się na zachodnie rubieże Starego Kontynentu, a stamtąd permanentnie postępował na Wschód. Zubożenie mieszkańców Europy, zwłaszcza środowisk wiejskich, odbiło się silnie na ugruntowaniu ekonomicznego otoczenia

niezbędnym składnikiem wytwarzania państwowych dóbr poprzez zastępowanie mężczyzn w miejscach pracy. Odtąd kobiety płacące podatki na równi z mężczyznami chciały być przez państwo i społeczeństwo również tak samo traktowane. Równouprawnienie postępujące było widoczne nawet w instytucjach religijnych, gdyż w 1926 r. Kościół katolicki zniósł obowiązek wymawiania fragmentu przysięgi małżeńskiej, w której żona ślubowała posłuszeństwo względem męża.

³⁰¹ Niejednokrotnie towarzyszył im egoizm polityczny, którym charakteryzowały się niektóre elity i grupy społeczne, a także zamęt ideologiczny, na który zbyt słabo rozwinięte intelektualnie zbiorowości nie były przygotowane oraz po prostu nieudolność w postępowaniu elit rządzących, które – nie radząc sobie z bieżącymi problemami społeczno-ekonomicznymi – spychały często odpowiedzialność na Żydów i inne grupy etniczne oraz sabotażystów i agentów obcego wywiadu.

systemu politycznego. Przy braku odpowiednich rezerw i mechanizmów obronnych zwłaszcza młode, czyli niedojrzałe demokracje europejskie nie wytrzymywały presji społecznej i międzynarodowej, wpadając w objęcia reżimów autorytarnych i totalitarnych [J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998].

Czynniki powyższe decydowały, że grupa państw demokratycznych w latach 1918–1939 nieustannie kurczyła się. Przez cały okres 20-lecia instytucje demokratyczne przetrwały jedynie w ugruntowanych systemach, do których należy zaliczyć Wielką Brytanię, Francję, Skandynawię (oprócz Finlandii), kraje Beneluksu oraz trzymającą się na uboczu europejskiego życia politycznego – Szwajcarię³⁰². Spośród regionu środkowoeuropejskiego demokracja przetrwała jedynie w Czechosłowacji. Demokryzacja Starego Kontynentu zastała obszar ten w dużym stopniu nieprzygotowany do propagowania idei i wartości chroniących podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Najtrudniejszym okresem dla systemów demokratycznych okazała się wszakże druga wojna światowa, która poza swymi licznymi konotacjami przybierała charakter walki o demokratyczną Europę. Z jednej bowiem strony walczyły podmioty niedemokratyczne (Niemcy, Włochy), a z drugiej głównym uczestnikiem koalicji antyhitlerowskiej stały się kraje demokratyczne (Francja, Wielka Brytania). Na uboczu pozostawały mniejsze demokracje europejskie (Szwajcaria, Szwecja) oraz reżimy, które ostatecznie przechyliły szalę zwycięstwa na swoją korzyść (Związek Radziecki). Kulminacyjnym momentem walki o demokryzację okazał się rok 1942, kiedy to na świecie występowało jedynie 12 systemów mających charakter demokratyczny. Spośród grupy tej trzecia jej część sytuowała się na gruncie europejskim, aczkolwiek odczuwała ona silne zagrożenie zewnętrzne płynące ze strony reżimów totalitarnych.

Bezpośrednią konsekwencją drugiej wojny światowej było powstanie bipolarnego układu sił, w którym decydującą rolę odgrywały dwa supermocarstwa – Stany Zjednoczone i Związek Radziecki. Pierwsze przewagę uzyskało na morzach i oceanach, dzięki czemu mogło zaangażować się w pomoc Europie Zachodniej. Drugie z kolei stało się hegemonom na kontynencie eurazjatyckim. Dzięki marszowi Armii Czerwonej w kierunku Berlina niemal cały

³⁰² Podstawy demokracji zostały także utrzymane w przeżywającej olbrzymie trudności Irlandii. Region ten przez cały czas walczył jednak z biedą, której przyczyną było zerwanie unii z Wielką Brytanią, z którym to państwem w przeszłości łączyły Zieloną Wyspę mocne związki społeczne, gospodarcze i polityczne.

region środkowo-wschodni Europy został włączony w polityczną strefę wpływów Moskwy³⁰³. W związku z tym, iż rywalizacja między blokami przybierała także postać ideologiczną, kwestie te znalazły silne odzwierciedlenie w europejskich systemach politycznych. Kraje zachodnioeuropejskie oraz większość podmiotów neutralnych odbudowywały bądź rozwijały instytucje demokratyczne, a ich podstawy polityczno-ustrojowe określano niekiedy mianem konstytucyjno-liberalnych. Towarzyszyły zjawiskom tym rozbudowywane instytucje chroniące podstawy obywatelskie oraz godność osoby ludzkiej. Podmioty te udzielały sobie nie tylko wsparcia, ale wzajemnie adaptowały do swych systemów nowatorskie rozwiązania instytucjonalne. Regułem powyższym towarzyszyła działalność organizacji regionalnych i paneuropejskich, stających nie tylko na straży systemów demokratycznych, ale będących ważnym filarem dla prawodawstwa kontynentalnego (Rada Europy, Wspólnoty Europejskie).

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej z kolei w latach 1944–1948 władzę przejmowały ugrupowania komunistyczne, które przyjmowały rozwiązania niedemokratyczne, ściągnięte z wzorców radzieckich. Jakiegokolwiek próby demokratyzacji w tej części kontynentu bądź budowy „socjalizmu z ludzką twarzą” okazywały się niemożliwe do zrealizowania (Węgry w 1956 r., Czechosłowacja w 1968 r.). Sytuacja polityczno-ustrojowa zmieniła się w końcu lat 80. XX w., kiedy transformacja systemowa, rozpoznawalna w świecie dzięki takim pojęciom, jak: Jesień Narodów bądź aksamitna rewolucja, doprowadziła nie tylko do wyjścia regionu środkowo-europejskiego spod kurateli Związku Radzieckiego, ale i umożliwiła podążanie ku zachodnioeuropejskiemu porządkowi demokratycznemu. Przemiany te zakończyły się zjednoczeniem krajów niemieckich, doprowadziły do rozbitcia wewnętrznego Jugosławii i Związku Radzieckiego oraz łagodnego podziału Czechosłowacji. Europa zatem znalazła się w nowym porządku polityczno-międzynarodowym, który wpłynął na jej współczesne oblicze polityczno-ustrojowe [S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995].

³⁰³ Wyjątkiem okazała się Finlandia, w której ostatecznie komuniści nie przejęli władzy, a nieco później z tej strefy wpływów wypadła Jugosławia, której przywódcą został Josip Broz Tito, określany często mianem najwierniejszego ucznia Józefa Stalina. Neutralność Austrii i powstanie dwóch państw niemieckich, w tym Berlina Zachodniego były konsekwencją szybko zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

10.3. Demokracje współczesne

Przemiany środkowoeuropejskie zainicjowane Okrągłym Stołem w Polsce i Trójkątnym Stołem na Węgrzech rozpoczęły proces nazwany przez Samuela Phillipisa Huntingtona „trzecią falą demokracji”. O ile bowiem w 2. połowie XX w. na Starym Kontynencie liczby systemów demokratycznych i niedemokratycznych były sobie równe, o tyle wraz z upadkiem komunizmu demokracja osiągnęła swoje apogeum. Nigdzie i nigdy, poza dwoma ośrodkami państwowymi położonymi w Ameryce Północnej, nie udało się zbudować demokratycznych systemów politycznych, które miałyby charakter kontynentalny. I pod tym względem Europa stała się polityczno-ustrojowym wyjątkiem, gdyż współcześnie tylko pojedyncze podmioty nie realizują na jej obszarze demokratycznych podstaw funkcjonowania.

W związku ze znaczącym powiększeniem się grupy państw szanujących prawa i wolności obywatelskie jedną z dróg wiodących do klasyfikowania współczesnych systemów demokratycznych stał się podział tej struktury na skonsolidowane i nieskonsolidowane. Typologia ta odpowiada założeniom odnoszącym się do rzeczywistości powstałej w poszczególnych regionach europejskich po 1989 i 1991 roku.

O systemach demokracji skonsolidowanych w ostatniej dekadzie XX w. można mówić wówczas, gdy kształtowano je w dłuższej perspektywie czasowej, zarówno organy państwowe, jak i instytucje polityczne czy społeczności obywatelskie zdołały się nie tylko z nimi oswoić, ale i są w stanie respektować podstawowe założenia tej struktury. Wykształcały się w taki sposób systemy mające charakter dojrzały, stały czy ugruntowany, na terenie których od dłuższego czasu nie dochodziło do prób przejmowania demokracji bądź przekształcania jej w niedemokratyczny system rządów. W systemach takich występowała niezależna władza kształtowana jako efekt powszechnie uznawanej rywalizacji politycznej. Wojsko i służby bezpieczeństwa zostały ponadto poddane kontroli cywilnej, tzn. nadzorowanej przez grupy polityczne, które w wyniku osiągnięcia sukcesu wyborczego zajmowały kluczowe stanowiska w państwie. Charakter taki przybierały w okresie powojennym państwa szeroko pojmowanej Europy Zachodniej³⁰⁴.

³⁰⁴ Poza Starym Kontynentem demokracje skonsolidowane wyprofilowano na kontynencie północnoamerykańskim oraz na Antypodach. Tamtejsze podstawy państwowe tworzone także na zasadach europejskich, co jeszcze bardziej skłania do tezy, że systemy demokratyczne są produktem powiązanych wyraźnie z Europą.

Wspólną cechą dla większości występujących tam podmiotów były nie tylko doświadczenia wyniesione z dwóch wielkich wojen XX stulecia, ale i funkcjonowanie w podobnym otoczeniu społecznym, gospodarczym i kulturowym. Państwa europejskie poza obszarami peryferyjnymi zbudowały swe podstawy terytorialne już w końcu średniowiecza bądź w czasach nowożytnych. Spowodowało to ich unifikację w ciągu kolejnych stuleci rozwoju, upowszechnienie języka i edukacji, która dzięki bezpłatnemu szkolnictwu dotarła do grup stojących najniżej w strukturze społecznej. Rozwój epoki kapitalistycznej wymusił migracje ludności ze wsi do miast i do rozbudowującego się przemysłu. Tym samym społeczności lokalne i regionalne zostały oderwane od swego geomorfologicznego podłoża. W nowych miejscach osiedlenia trudno było wobec wytworzonej wielokulturowości zachować ukształtowane w swych domach rodzinnych tradycje. Wobec takich postaw rosła rola europejskiego państwa, które nie tylko zostało ugruntowane, ale stało się swoistym opiekunem dla ubóstwa i biedy. Stając się gwarantem podstawowej opieki oświatowej i zdrowotnej, wychodziło na przeciw zainteresowaniom społecznym z coraz większą ufnością kierowanym do instytucji i organów państwowych. Zastosowanie nowych technologii i nowości naukowo-technicznych usprawniało prace produkcyjne oraz powodowało najszybsze w historii świata bogacenie się praktycznie wszystkich grup zawodowych. Nawet bowiem osoby niepracujące bądź chore i zniezdolnione liczyć mogły na wsparcie finansowe ze strony instytucji państwowych, które zapewniały im godne życie.

Tego typu techniki i narzędzia stosowane przez państwa dobrobytu społecznego wywołały znaczące polepszenie działań politycznych, co służyć miało całym narodom. Krok po kroku zacierały się różnice między kapitalistami a robotnikami, które to relacje przybierały postać zależności między pracodawcami i pracobiorcami. Wprowadzony w socjologii amerykańskiej i przeniesiony na grunt europejski podział dzielący grupy społeczne na „białe” i „niebieskie kołnierzyki” tracił stopniowo na znaczeniu³⁰⁵. Dzięki temu udało się, i poprzez mediację, rozstrzygnąć długowieczne spory między grupami etnicznymi i etnograficznymi, Kościołami i związkami wyznaniowymi,

³⁰⁵ Termin „białe kołnierzyki” został wprowadzany do amerykańskiej socjologii na potrzeby nowej grupy społecznej, której specjalizacja zawodowa nie wymagała pracy fizycznej. Najczęściej utożsamiany był on z pracownikami zatrudnianymi w sektorze publicznym i jemu pokrewnych instytucjach. Podział na „białe” i „niebieskie kołnierzyki” znalazł usankcjonowanie w społeczeństwie amerykańskim w latach 50. XX w. w wyniku zacierania się podziałów w obrębie trzech tradycyjnych grup – rolniczej, przemysłowej i usługowej.

a w ostatnim czasie również w odniesieniu do mniejszości seksualnych³⁰⁶. Jak kwestię tę referował Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, systemy te zaczęły wyróżniać się trwale obecnymi zasadami demokratycznymi. Oznacza to, że występował w nich wysoki poziom instytucjonalizacji, co powodowało, że ich efektywność zależna była nie tylko od rządzących, lecz od powszechnie przyjmowanych i akceptowanych standardów. Występuje w nich niezbędny poziom spójności pomiędzy utrwalonymi wartościami a strukturami i zachowaniami politycznymi. Relacje te wykształciły swego rodzaju elastyczne postępowanie w odniesieniu do sytuacji kryzysowych, których w przeszłości nie potrafiono zgodnie rozwiązywać i przewyżczać. Priorytetem jednakże stał się dla nich liberalizm, który stopniowo wprowadzany od czasów XVIII-wiecznych myślicieli dawał możliwość aktywizacji społecznej, gospodarczej i politycznej. Z tą ostatnią należy wiązać prawo do zabezpieczenia postulatów grupowych, uczestnictwa w wyborach, możliwości kandydowania czy dążenia do obrony przysługujących praw [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006]. Dzisiaj ze względu na fakt, iż od Jesieni Narodów upłynęło już dużo czasu, większość europejskich demokracji przybiera charakter nie tylko demokratyczny, ale i skonsolidowany.

Istota nieskonsolidowanych systemów demokratycznych sprowadza się do założenia mówiącego o tym, iż zachowują się one podobnie jak podmioty skonsolidowane, ale przyjęcie rywalizacyjnych wyborów i demokratycznych mechanizmów dokonało się stosunkowo niedawno, a więc nie można ostatecznie stwierdzić, czy przyjęte wartości liberalne zdołały się już upowszechnić, czy mają jedynie charakter narzuconych idei³⁰⁷. Stąd demokracje takie

³⁰⁶ Istotnym problem dla społeczności zachodnioeuropejskich stał się jednak napływ migrantów nieterytoryalnych, m.in. emigrantów zarobkowych i uchodźców, którzy, korzystając z dobrodziejstw, jakie niesie demokracja, nie chcą zaakceptować wartości społecznych i kulturowych tej części Europy. Migranci ci przybywają m.in. z kręgów cywilizacyjnych silnie ugruntowanych od kilku tysięcy lat, gdzie tradycja, kultura i religia zmieniały się dużo wolniej niż na terenach położonych na północ od Morza Śródziemnego. Zdaniem nieżyjącego już badacza Samuela Huntingtona migracje takie doprowadzić miałyby do otwartej konfrontacji między wielkimi cywilizacjami [S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, wyd. 5, Warszawa 2003].

³⁰⁷ Problemem natury metodologicznej jest wyznaczenie odpowiedniego czasu, w którym poszczególne zbiorowości powinny zaadaptować nowy system. W warunkach europejskich przyjmuje się, że powinno upłynąć jedno pokolenie (ok. 25 lat), gdyż dopiero ono, urodzone i wychowane w nowym otoczeniu systemowym, będzie gwarantem nienaruszalności praw i wolności płynących z dobrodziejstw demokracji.

często określane są mianem nowszych, niedojrzałych bądź wyborczych. Niezależnie od nazewnictwa za demokracje nieskonsolidowane uznaje się takie podmioty, w których standardy właściwe dla liberalnych systemów nie uzyskały pełnego monopolu w życiu politycznym. Cechą charakterystyczną dla powojennych europejskich demokracji, które kroczyły doń z systemów autorytarnych, było przyjmowanie silniejszej pozycji głowy państwa, która stawała się gwarantem następujących przemian. Miało to miejsce zarówno w systemach republikańskich (Grecja, Portugalia), jak i monarchicznych (Hiszpania). Ponadto czynnikiem je wyróżniającym stawała się rywalizacja polityczna toczona w ramach nieustabilizowanych systemów wielopartyjnych (Europa Środkowa po 1989 r.). Państwa takie funkcjonują w podobnym otoczeniu systemowym, czyli w obliczu nieustabilizowanej gospodarki oraz w ramach silnie występujących konfliktów społecznych czy etnicznych. Niestabilne otoczenie przeszkadza w pełnym ukonstytuowaniu się demokracji skonsolidowanych [A. Antoszewski i R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997].

Wśród europejskich demokracji nieustabilizowanych, zwłaszcza po 1989 r., wyróżnić można dwa modele, którymi państwa podążały do osiągnięcia pełni praw i wolności. Do pierwszej grupy zaliczyć można byliby takie podmioty, które w sposób szybki i zdecydowany wprowadziły wszystkie możliwe mechanizmy demokratyzacyjne, charakterystyczne dla świata zachodniego, natomiast czas od ich upowszechnienia okazał się jeszcze zbyt krótki, aby można było zaliczyć je do grona systemów skonsolidowanych (Słowenia, Węgry). W krajach tych wprowadzono instytucje demokracji przedstawicielskiej, zastosowano zasadę podziału władz naczelnych w państwie, poddano cywilnej kontroli armię, zapewniono ochronę praw obywatelskich i mniejszości narodowych, a także przyjęto parlamentarną formę rządów i proporcjonalny system wyborczy, zabezpieczający większą polaryzację grup na scenie politycznej. Do drugiej grupy zaliczono te podmioty, które wprowadzały co prawda od dłuższego czasu instytucje i mechanizmy oparte na tradycyjnej demokracji, lecz kontrolę nad nimi sprawowały takie instytucje, które nie pochodziły z wyboru, np. siły mundurowe (Turcja). Stan taki powoduje, że nie może tam być mowy o demokracji skonsolidowanej, gdyż podstawy praw i wolności są nieustannie zagrożone, ponieważ nie wiadomo, za którą ze stron rywalizacji politycznej opowie się armia.

Innym miernikiem stosowanym przy określeniu charakteru współczesnych systemów demokratycznych są raporty upubliczniane przez

amerykańską organizację Freedom House³⁰⁸, badającą od kilkadziesiątu już lat poziom demokratyzacji w poszczególnych regionach świata. Poprzez weryfikację pozyskiwanych danych, opierających się o istniejące w państwie prawa i swobody obywatelskie nadaje się kolejnym państwowościom określony status – wolny, częściowo wolny bądź bez wolności³⁰⁹. Poniżej przedstawiono zestawienie przygotowane dla krajów europejskich w odniesieniu do podstawowych kryteriów branych pod uwagę przez tę instytucję.

Tabela 12. Poziom demokratyzacji państw europejskich (stan z 2014 r.)

Państwo	Prawa polityczne	Swobody obywatelskie	Status
Albania	3	3	częściowo wolny
Andora	1	1	wolny
Austria	1	1	wolny
Belgia	1	1	wolny
Białoruś	7	6	bez wolności
Bośnia i Hercegowina	3	3	częściowo wolny
Bułgaria	2	2	wolny
Chorwacja	1	2	wolny
Cypr	1	1	wolny
Czarnogóra	3	2	wolny
Czechy	1	1	wolny
Dania	1	1	wolny
Estonia	1	1	wolny
Finlandia	1	1	wolny
Francja	1	1	wolny
Grecja	2	2	wolny
Hiszpania	1	1	wolny
Holandia	1	1	wolny
Irlandia	1	1	wolny

³⁰⁸ Freedom House to instytucja założona w 1941 r. staraniem Wendella Wilkiego i Eleanor Roosevelt, która określa się jako „pozapartyjna organizacja non-profit”, do zadania której należy propagowanie demokracji i wolności w świecie.

³⁰⁹ W zestawieniu Freedom House państwa najbardziej liberalne uzyskują notę 1, natomiast systemy, w których takie wartości nie występują bądź są silnie zagrożone, uzyskują notę 7.

Państwo	Prawa polityczne	Swobody obywatelskie	Status
Islandia	1	1	wolny
Liechtenstein	1	1	wolny
Litwa	1	1	wolny
Luksemburg	1	1	wolny
Łotwa	2	2	wolny
Macedonia	3	3	częściowo wolny
Malta	1	1	wolny
Mołdawia	3	3	częściowo wolny
Monako	2	1	wolny
Niemcy	1	1	wolny
Norwegia	1	1	wolny
Polska	1	1	wolny
Portugalia	1	1	wolny
Rosja	6	5	bez wolności
Rumunia	2	2	wolny
San Marino	1	1	wolny
Serbia	2	2	wolny
Słowacja	1	1	wolny
Słowenia	1	1	wolny
Szwajcaria	1	1	wolny
Szwecja	1	1	wolny
Turcja	3	4	częściowo wolny
Ukraina	4	3	częściowo wolny
Węgry	1	2	wolny
Wielka Brytania	1	1	wolny
Włochy	1	1	wolny

Źródło: *Ranking Freedom in the World 2014*, <https://freedomhouse.org/> (stan z 3 XI 2015).

Z zestawienia przygotowanego przez Freedom House wynika, że Europa jest tym kontynentem, dla którego demokratyzacja stała się jednym z filarów budowy współczesnych społeczeństw. Trzeba jednak zaznaczyć, że systemy demokratyczne skonsolidowane są obecnie charakterystyczne dla większości regionów występujących na Starym Kontynencie. Jednakże im

dalej kierujemy się z zachodu na wschód i południowy wschód Europy, tym sytuacja staje się trudniejsza. Dają się zatem i w tym aspekcie odczuć silnie zakorzenione tradycje, uwarunkowane długoletnimi rządami twardej ręki. Systemy te nie potrafią określić się, czy chcą podążać dalej za siłą miejscowej tradycji, czy będą dążyć ku nowoczesnym państwom Zachodu. To sprzyja powstawaniu takich określeń, jak „demokracja sterowana”, które, w odniesieniu do Rosji, propagują politycy z najważniejszych instytucji politycznych i organów państwowych.

Po 1989 r. wśród metodologów systemów politycznych doszło do jeszcze jednej próby wyróżnienia nie tyle systemów demokratycznych, co tzw. szarej strefy, mieszczącej się między europejskimi demokracjami a autorytaryzmem. Wprowadzony w niej podział, uwzględniający systemy semi-demokratyczne i pseudodemokratyczne, co prawda obecnie jest bardziej zasadny dla terytoriów pozaeuropejskich, ale w ostatniej dekadzie XX w. można było wykorzystać taką klasyfikację i dla Starego Kontynentu. Mianem systemów semi-demokratycznych określano takie podmioty, w których alternacja władzy była co prawda utrudniona, ale mimo wszystko realna, dzięki czemu doszło tam do pełnej demokratyzacji (Macedonia, Słowacja). W systemach pseudodemokratycznych z kolei nie można było osiągnąć zmian ustrojowych w inny sposób aniżeli za pomocą przewrotu bądź rewolucji społecznej (Albania, Serbia) [A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, London 1998]. Pewne cechy semi-demokratyczne i pseudodemokratyczne charakterystyczne są dla byłych obszarów Związku Radzieckiego poza regionem nadbałtyckim, gdzie ton zmian polityczno-ustrojowych nadawała Federacja Rosyjska. Następstwem tej szarej strefy było pójście poszczególnych podmiotów w stronę autorytaryzmu (Białoruś po 1994) bądź przyjęcie demokratycznych instrumentów w systemie politycznym (Mołdawia i Ukraina po 2004). Rosja od 1991 r. dalej sytuuje się w tzw. szarej strefie, za czym przemawiają m.in. publikowane co-rocennie raporty Freedom House.

Europejskie systemy autorytarne

Na kontynencie europejskim funkcjonowały klasyczne reżimy autorytarne, które szczególnie w XX stuleciu zaznaczyły swą obecność. W różnych wariantach i odmianach systemy takie stały się akceptowane na obszarze Europy Południowej i Środkowej. Po rozkładzie bipolarnego układu sił w Europie reżimy autorytarne zostały w znacznym stopniu ograniczone na rzecz budowy demokratycznego porządku i stylu sprawowania władzy.

11.1. Istota systemów autorytarnych

O reżimie autorytarnym można mówić wówczas, kiedy to organy władzy państwowej uznają się za nadrzędne względem obywateli oraz wymagają podporządkowania. Państwo rządzone w taki sposób charakteryzuje się pewnymi cechami, do których można zaliczyć: silne zespolenie władzy państwowej z instytucjami pośredniczącymi; zawężenie pluralizmu politycznego; ograniczenie społecznej aktywności w politycznym zarządzaniu państwem; elitarność form stosowaną w działalności publicznej; wyraźnie zaznaczające się podziały społeczne; sterowanie nastrojami społecznymi; brak całościowej ideologii stosowanej przez reżim. Większość teoretyków i metodologów sytuuje systemy autorytarne między reżimami demokratycznymi a totalitarnymi [A. Antoszewski, *Reżim polityczny*, [w:] A.W. Jabłoński i L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1999, t. 1, s. 89–104].

W literaturze przedmiotu odnaleźć można co najmniej kilkadziesiąt prób wyjaśnienia najtrudniejszego paradygmatu, odnoszącego się do zapytania: „W którym momencie można uznać państwo za autorytarne?”. Wśród najsilniej upowszechnionych poglądów na uwagę zasługuje odniesienie mówiące

o tym, iż jako autorytarną można określić każdą formę ustrojową, w której legislatura została podporządkowana innym organom państwowym lub instytucjom politycznym [E. Nolte, *Der Faschismus in seiner Epoche: die Action française der italienische Faschismus, der Nationalsozialismus*, München 1963]. Jedną z bardziej charakterystycznych i rozpoznawalnych postaci badających związki między różnymi reżimami niedemokratycznymi był Juan Linz³¹⁰, który uważał, że są one systemami politycznymi z ograniczonymi prawami i wolnościami obywatelskimi, w których zasada pluralizmu politycznego nie obowiązuje, gdyż jest pod kontrolą władzy, natomiast sama grupa rządząca sprawuje swoje zadania bez starannie wypracowanej ogólnie ideologii, nie starając się przy tym mobilizować całego społeczeństwa, a przywódca bądź grupa rządząca ma władzę w oparciu o formalnie słabo zdefiniowane, ale w rzeczywistości przewidywalne ograniczenia [J.J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder 2000].

System autorytarny, zdaniem J. Linza, będzie charakteryzował się zatem stosunkowo dużą kontrolą instytucjonalną ze strony organów państwa, ale kwestia ta nie będzie dotyczyła całego społeczeństwa, a jedynie tych grup, które będą starały się angażować w życie polityczne państwa. W strukturze systemu politycznego reżim będzie zabezpieczał wpływy w instytucjach pośredniczących, aby mogły go nie tylko wspierać, ale być także dla niego podporą. Relacje między instytucjami a społeczeństwem będą stosunkowo luźne, gdyż władze reżimu nie będą czuły się na siłach, aby mobilizować całą zbiorowość na swoje potrzeby, co oczywiście nie oznacza, że w dłuższej perspektywie czasowej będą chciały do tego w ogóle dążyć. Na ogół władze takiego reżimu przejmują kontrolę nad wybranymi ruchami społecznymi i reprezentującymi je grupami politycznymi. Mają one w tak sformowanym systemie charakter uprzywilejowany, mogą liczyć na wsparcie reżimu, otrzymują subsydia rządowe, tworzą typowe grupy interesów, które zabezpieczają idee reprezentowanej zbiorowości. W zamian opisywane instytucje zobowiązane są do wspierania i propagowania działań reżimu. Dzięki świadczonym usługom grupy takie uzyskują możliwość częściowego wpływania na podejmowane decyzje polityczne, są włączane do zarządów organizacji społecznych i gospodarczych, czy uzyskują prawo do tworzenia własnych związków i stowarzyszeń.

³¹⁰ Juan José Linz (1926–2013) to hiszpański socjolog i politolog wykładający przez długie lata na uniwersytecie w Yale oraz honorowy członek Scientific Council w The Juan March Institute. W licznych publikacjach zastanawiał się nad czynnikami i teoriami rozróżniającymi totalitaryzm i autorytaryzm.

Istotnym elementem charakteryzującym niektóre europejskie systemy autorytarne było utrzymywanie drobnych grup opozycyjnych, które poddawano jednak szczególnej inwigilacji ze strony zaufanych służb mundurowych. Niekiedy miały one formalną możliwość startowania w równoprawnym procesie wyborczym, ale ich dostęp do organów państwowych był reglamentowany przez władze. Grupy takie przyjmowały w systemie charakter konstruktywnej opozycji, czyli takiej, która mogła kontrolować władzę, a nawet w ograniczony sposób ją krytykować pod warunkiem jednak, że nie zamierzała jej obalić.

Ponadto system autorytarny charakteryzować się będzie niedopracowaną i niejednorodną ideologią, w której jest dużo niespójności, gdyż w praktyce reżimy tego typu czerpią wzorce z kilku doktryn politycznych, wybierając z nich tylko te elementy, które usankcjonować mają aktualne postępowanie władz. W związku z tym, iż cele reżimu autorytarnego są często zmienne i zależne od aktualnych problemów wewnętrznych i międzynarodowych, tak też potrzebna jest zmiana głoszonych haseł i idei. Wśród najczęściej głoszonych idei dominować będą najczęściej te, które są rozumiane pod kątem bardzo różnie pojmowanej i odbieranej przez konkretną zbiorowość sprawiedliwości społecznej. W celu urzeczywistnienia swego politycznego programu władze autorytarne odwołują się często do propagandy, sterując w ten sposób nastrojami społecznymi. Jeżeli sytuacja wewnętrzna w państwie polepsza się, to społeczeństwo zawdzięczać może ten stan rzeczy reżimowi, natomiast jeżeli idzie ona w innym kierunku, to wówczas najczęściej znajduje się wrogów politycznych, którzy są za nią odpowiedzialni. Eliminując przy okazji przeciwników politycznych, władza komunikuje się ze społeczeństwem, zapewniając ten element struktury systemu politycznego, że w dłuższej perspektywie sytuacja powinna poprawić się.

Ażeby kształtować odpowiednią sytuację wewnętrzną, władze reżimu autorytarnego dążą do stałego oddziaływania na gospodarkę. W związku z tym, iż reżim taki nie wykształcił na tyle stabilnych podstaw, aby pokusić się o pełną kontrolę nad podsystemem ekonomicznym, zabezpiecza dla siebie możliwość wpływania na przedsiębiorstwa i inne zakłady pracy. Udzielając odpowiednich koncesji na prowadzenie wybranych sektorów gospodarczych, dając dalej zlecenia rządowe wybranym zakładom pracy oraz kontrolując wymianę handlową z zagranicą, odpowiednie instytucje polityczne zabezpieczają interesy reżimu. Przedsiębiorstwa chcące pozostać neutralnymi będą przez władze co prawda tolerowane przez przynoszenie określonych dochodów płynących z zatrudnienia i płacenia podatków na rzecz skarbu państwa, ale nie powinny wspierać działań opozycji politycznej, która dążyłaby do obalenia

istniejącego układu sił politycznych. Przejęcie kontroli systemu nad działalnością skarbowo-finansową zmusza często niezależnych przedsiębiorców do podjęcia współpracy z władzą państwową, która w dłuższej perspektywie skutkować powinna korzyściami materialnymi w postaci zamówień rządowych. Tylko takie jednostki liczyć mogą na pełną akceptację ze strony reżimu.

Reżim autorytarny pozostaje na ogół neutralny w kwestiach religijno-wyznaniowych. Utrwalone w warunkach europejskich od pokoleń podstawy religii uniwersalistycznych wymagałyby zbyt wielkich zmian ideologicznych i aksjologicznych, które prowadzić musiałyby do odwrócenia istniejącego porządku społecznego. Nie można byłoby tego uczynić w inny sposób niż za pomocą dogłębnej rewolucji bądź długotrwałej wojny domowej, czego konsekwencją byłoby wielkie zubożenie społeczeństwa i całego państwa. Nie chcąc doprowadzić do takiego stanu rzeczy, władze reżimu dążą najczęściej do porozumienia z wyższą hierarchią kościelną, która za cenę ustępstw w postaci nieangażowania się w sferę polityki może swobodnie prowadzić praktyki religijne. Hierarchiczność Kościołów europejskich (poza większością Kościołów protestanckich) powodowała, że nawet nieakceptowanie przez kapłanów diecezjalnych aktualnej sytuacji społeczno-politycznej nie mogło być powszechnie głoszone ze względu na składane śluby posłuszeństwa względem dostojników kościelnych.

W podobny sposób reżim autorytarny odnosić się będzie do różnych przejawów życia społeczno-kulturalnego, czy nawet sportowego. Inicjatywy, które cieszą się akceptacją ze strony władz, będą propagowane, otrzymując dotacje i subwencje rządowe, inne z kolei będą pod obserwacją władz, nie mogąc liczyć na ich wsparcie. Sportowcy, którzy jawnie kwestionowali działalność władz, nawet przy dobrych wynikach osiąganych w konkretnych dyscyplinach nie mogli liczyć na zakwalifikowanie do kadry narodowej bądź reprezentowanie państwa w zawodach międzynarodowych. Jeżeli ich obecność byłaby jednak nieodzowna, to wówczas znajdowali się pod szczególnym nadzorem działaczy sportowych i agentów służb wewnętrznych. W aspektach tych dochodziło niekiedy do głębokich skrajności polegających na przykład – w obszarze kultury – na zakazie upowszechniania sztuk tragików greckich z epoki antycznej, kiedy utwory krytykowały autokratów i despotów z okresu starożytności (Grecja w latach 1967–1974). Władze obawiały się bowiem, że społeczeństwo odbierać to może jako pewną alegorię czasów współczesnych, pokazującą anachronizm sytuacji, gdy rząd autorytarny sprawuje władzę, co w konsekwencji doprowadzić mogłoby do zamieszek oraz wyjścia ludzi na ulicę z żądaniem zmiany istniejącego porządku społeczno-politycznego. W praktyce takie przejawy aktywności antysystemowej miały miejsce (Polska w roku 1968).

W przypadku nierespektowania podstawowych praw i wolności obywatelskich w systemach autorytarnych zasady odnoszące się do zakazu stosowania odpowiedzialności zbiorowej, najczęściej rodzinnej i koleżeńskiej czy własności prywatnej, stosowane są wybiórczo bądź uzależniona się je od aktualnej sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej. Przykładowe ukaranie kilkunastu albo kilkudziesięciu osób ma na celu wymuszenie posłuszeństwa oraz respektowania odpowiednich zasad przyjętych przez władze reżimu. W skrajnych przypadkach osoby, które są szczególnie niewygodne dla systemu, przepadają bez wieści lub zmuszane są do wyjazdu z kraju bez prawa powrotu na ojczyste ziemie [Ph. Burrin, *Faszizm, nacjonalizm, autorytaryzm*, tłum. O. Hedemann, Kraków 2013].

11.2. Stare i nowe autorytaryzmy

Co prawda o różnych niedemokratycznych ustrojach europejskich słyszymy od wieków, jednakże dopiero ostatnie dziesięciolecia przyniosły na Starym Kontynencie wykształcenie typowych reżimów autorytarnych³¹¹. Nawet charakterystyczne dla XIX stulecia reżimy biurokratyczno-militarystyczne utrzymywały się bardziej siłą tradycji oraz odgórnie wykreowanymi od stuleci ideami i wartościami, utrzymując tzw. stary, europejski porządek. Ustroje te miały najczęściej charakter monarchistyczny, a wokół tej instytucji gromadziły się konkretne rody i grupy polityczne, które, nie posiadając pełnej legitymizacji społecznej, wywierały wpływ na władzę bądź były rzecznikiem ukształtowanego ładu, obawiając się, iż po jego załamaniu zostaną zastąpione przez siły innych grup lub koterii. W większości państw europejskich to pierwsza wojna światowa stała się bezpośrednim czy pośrednim katalizatorem zmian systemowych, które w dużym stopniu spowodowały daleko idące zmiany.

Europejskie reżimy autorytarne formowały się głównie w efekcie załamania się dotychczasowego ładu politycznego, który był następstwem wydarzeń z lat 1914–1918. Mimo iż traktat wersalski spowodował wykształcenie się takiego ładu w sferze międzynarodowej, to nie pozostawał on bez wpływu

³¹¹ W literaturze światowej po drugiej wojnie światowej rozgorzała dyskusja na temat europejskich systemów niedemokratycznych, czyli na temat tego, w jakim czasie występowały i jaki miały charakter. Dyskusja co prawda przybierała niejednorodne oblicza, upatrujące autorytaryzmów nawet w epoce antycznej, jednakże większość badaczy była zgodna co do tego, że o systemowych autorytaryzmach mówić można w odniesieniu do XX stulecia.

na wydarzenia wewnętrzne poszczególnych podmiotów europejskich. Upadek reżimów biurokratyczno-militarystycznych w sercu Starego Kontynentu doprowadził do formowania się systemów republikańskich, z którymi dane społeczności nie miały do czynienia od setek lat. Od pokoleń zaś wszystko miało na tych obszarach swój porządek. Monarcha wydawał dekrety bądź kierował do społeczeństwa prośby, które odczytywano jako obowiązek. W imieniu głowy państwa działały konkretne osoby bądź urzędy dbające o zabezpieczenie podstawowych potrzeb państwowych, których *nota bene* nie rozumiano w szerokich środowiskach wiejskich, dominujących wówczas w strukturze zawodowej.

W nowej roli znalazły się też państwa, które odzyskiwały wolność po latach zależności od innych podmiotów (Polska, Węgry), posiadały słabo ugruntowane struktury (Albania, Bułgaria) bądź po raz pierwszy w dziejach musiały zmierzyć się z trudami budowy struktur państwowych (Estonia, Finlandia). Znalazły się w tej grupie i takie kraje, których terytorium znacznie zmieniło się, w wyniku czego zmieniły one strukturę narodowościową bądź zawodową (Czechosłowacja, Rumunia). Inne z kolei grupy etniczne czuły się pokrzywdzone faktem nieutworzenia na ich terenie samodzielnych podmiotów prawa międzynarodowego (Macedończycy, Słowacy).

Wtórowały kwestiom tym niepowodzenia ekonomiczne, na które świat kapitalistyczny w latach 1918–1939 był szczególnie wrażliwy, a kryzysy gospodarcze przynosiły znaczne zubożenie mieszkańców, którzy zamiast wolności i demokracji żądali chleba i zabezpieczenia podstawowych potrzeb. Nie bez znaczenia stawała się aktualna sytuacja międzynarodowa, gdyż poszczególne podmioty na zasadzie tzw. efektu *domina* przejmowały wzorce sąsiadów bądź adaptowały niektóre ich rozwiązania instytucjonalne.

Istotnym problem, szczególnie dla Europy Środkowo-Wschodniej, było pojawienie się Rosji bolszewickiej i dalej Związku Radzieckiego, który, głosząc hasła *deportacji rewolucji*, chciał tradycyjnie już odgrywać priorytetową rolę w tej części kontynentu. Na tę infiltrację nałożyło się jeszcze wygranie wyborów w latach 30. XX w. przez narodowych socjalistów w Niemczech oraz kształtowanie się założeń hitleryzmu. Od 1933 r. Europa Środkowo-Wschodnia znalazła się zatem między młotem a kowadłem. Z jednej strony występował komunizm radziecki, a z drugiej hitleryzm niemiecki, a oba podmioty, mające status mocarstwowy, chciały włączyć region do swojej strefy wpływ. Przy braku wydatnego zaangażowania ze strony państw zachodnich, które rozwiązywały kryzysy na swój sposób, najprostszą drogą do obrony swej integralności i zabezpieczenia granic państwowych stała się budowa reżimów autorytarnych z silną egzekutywą, która mogłaby oprzeć się dominacji tych dwóch totalitaryzmów.

W okresie międzywojennym autorytaryzm stał się wiodącym reżimem dla całego regionu środkowoeuropejskiego w szerokim znaczeniu, rozciągającego się od Finlandii położonej nad Morzem Bałtyckim do Grecji, zlokalizowanej w bliskim sąsiedztwie mórz – Jońskiego i Egejskiego (poza Czechosłowacją). Wtórował jej region południowoeuropejski, opierający się o wybrzeże śródziemnomorskie (Hiszpania, Portugalia).

Pierwsze europejskie przewroty mające na celu obalenie porządku demokratycznego miały miejsce niemal chwilę po ukształtowaniu się ładu wersalskiego. Pierwszy z nich nastąpił na Półwyspie Apenińskim³¹², a jego ikoną został Benito Mussolini³¹³, o którym Adolf Hitler mawiał: „Mój starszy brat”³¹⁴. W 1923 r. nastąpił przewrót w Bułgarii zorganizowany przez nacjonalistów Aleksandry Cankowa³¹⁵ oraz królewski zamach stanu w Hiszpanii³¹⁶, który

³¹² Mussolini zdobywał władzę we Włoszech w dwóch etapach. Początkowo w wyniku podjętego marszu przez „brunatne koszule” na Rzym w październiku 1922 r. wszedł z grupą zwolenników do rządu, współpracując z włoską prawicą. Kiedy w wyniku zmanipulowanych wyborów z wiosny 1924 r. doszło do rozkładu koalicji, Mussolini dokonał w styczniu 1925 r. drugiego zamachu stanu, ogłaszając ustanowienie państwa totalno-korporacyjnego, a siebie mianował jego wodzem (il Duce).

³¹³ Benito Amilcare Andrea Mussolini (1883–1945) – włoski polityk i dziennikarz, główny założyciel i przywódca ruchu faszystowskiego w tym kraju. Pełnił urząd premiera w latach 1922–1943, a później przy wsparciu Niemiec hitlerowskich został przywódcą Włoskiej Republiki Socjalnej.

³¹⁴ Mimo iż B. Mussolini i jego zwolennicy doprowadzili do powstania faszyzmu we Włoszech, w literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do tego, czy reżim ten przybrał charakter totalitarny, czy też do wybuchu drugiej wojny światowej zachował jedynie rozbudowaną autorytarną postać. Większość cech wykształconych przez faszyzm włoski odpowiadała reżimom totalitarnym, jednakże w jego strukturze wyróżnić można i takie obszary, do których władza nie sięgała – koła dworskie, wyższy korpus oficerski w armii, wyżsi hierarchowie Kościoła katolickiego czy niektóre kręgi intelektualne. Inaczej też podchodzono w nim do Kościoła katolickiego, gospodarki, mniejszości narodowych (szczególnie Żydów), w niewielkim stopniu odwoływano się do obozów koncentracyjnych i propagowanej nienawiści względem obcych [J.W. Borejsza, *Szkoły nienawiści. Historia faszyzmów europejskich 1919–1945*, Wrocław 2000].

³¹⁵ Aleksandr Cołow Cankow (1879–1959) – bułgarski profesor, ekonomista, polityk i publicysta, członek rzeczywisty Bułgarskiej Akademii Nauk. W okresie międzywojennym był w latach 1923–1926 liderem Porozumienia Demokratycznego, a później pronazistowskiego Narodowego Ruchu Socjalnego (1932–1934). Po zamachu stanu z 9 VI 1923 r. premier Carstwa Bułgarii (1923–1926). Po zakończeniu drugiej wojny światowej udał się na emigrację do Argentyny.

³¹⁶ Przewrót ten jednak był odpowiedzią na próby przejęcia władzy w tym państwie przez bułgarskich ludowców i komunistów. Jeden z jego przywódców, Georgij Dymitrow, uciekł do Związku Radzieckiego, gdzie stanął później na czele Kominternu, grupującego komunistycznych

do władzy wyniósł gen. Primo de Riverę³¹⁷. W latach 1925–1926 krótkotrwałe autorytarne rządy w Grecji sprawował gen. Theodoros Pangalos³¹⁸. W 1926 r. doszło do zamachu majowego w Polsce, którego autorem był Józef Piłsudski³¹⁹, oraz przewrotu wojskowego w Portugalii, którego dokonał marsz. António Carmona³²⁰. W tym samym roku ze wzorców polskich skorzystał Antanas Smetona³²¹, lider litewskich ugrupowań prawicowych, przejmując władzę w Kownie. W 1929 r. miał miejsce antydemokratyczny królewski zamach stanu w Jugosławii. W latach 1930–1931 bliskie przejęcia władzy w Finlandii było faszyzujące stronnictwo lappistów³²², a ostatecznie w tym państwie władzę przejęła prawica o nacjonalistyczno-konserwatywnym charakterze, która, wprowadzając ustawy chroniące republikę, zainicjowała tam system autorytarny. W 1934 r.

przedstawiciele partii politycznych i ruchów społecznych z całego świata. Po drugiej wojnie światowej przybył z powrotem na ziemię bułgarskie, wraz z Armią Czerwoną tworząc podstawy państwa satelickiego względem Moskwy.

³¹⁷ Miguel Primo de Rivera y Orbaneja (1870–1930) – hiszpański wojskowy, generał dywizji, dyktator Hiszpanii w latach 1923–1930. Pochodził z wojskowej rodziny, w szeregach armii hiszpańskiej walczył w Maroku, na Kubie i Filipinach. W latach 1922–1923 był dowódcą okręgu wojskowego Katalonii, gdzie cieszył się dużym poparciem m.in. bogatego ziemiaństwa. 13 IX 1923 r., po bezkrwawym zamachu stanu, król Alfons XIII mianował go premierem. Z powodu gospodarczej klęski i narastającej opozycji 28 I 1930 ustąpił z zajmowanego stanowiska. Zdaniem niektórych historyków rządu Primo de Riverę były najłagodniejsze i najbardziej liberalne ze wszystkich dyktatur XX-wiecznej Europy.

³¹⁸ Theodoros Pangalos (1878–1952) – grecki generał, polityk i dyktator. W czerwcu 1925 r. na skutek bezkrwawego zamachu stanu przejął władzę w kraju. Jako dyktator rządził Grecją do sierpnia 1926 r., kiedy to został obalony.

³¹⁹ Józef Klemens Piłsudski (1867–1935) – polski działacz społeczny i niepodległościowy, żołnierz, polityk, mąż stanu. W latach 1918–1922 był Naczelnikiem Państwa oraz Naczelnym Wodzem Armii Polskiej i Pierwszym Marszałkiem. Po przewrocie majowym z 1926 r. stanął na czele obozu sanacji, wywierając decydujący wpływ na kształt polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa.

³²⁰ António Óscar de Fragoso Carmona (1869–1951) – prezydent, minister wojny i dyktator (formalnie premier) Portugalii. Jako 10. prezydent Portugalii i pierwszy prezydent Estado Novo sprawował urząd od 9 VII 1926 do 18 IV 1951 r.

³²¹ Antanas Smetona (1874–1944) – litewski działacz społeczny i polityk, współzałożyciel odrodzonej Litwy, wieloletni prezydent Republiki Litewskiej z lat: 1919–1920 oraz 1926–1940.

³²² Ruch lappistów (fin. Lapuan liike, szw. Lapporörelsen) utworzony został w fińskim mieście Lapua, w zachodniej części kraju w 1929 r. Początkowo zdominowany był przez przeciwników fińskiego ruchu komunistycznego, uzyskującego poparcie ze strony władz w Moskwie. Szybko uzyskał duże wpływy na terenie całej Finlandii. 14 X 1930 r. jego działacze podjęli próbę zamachu stanu (tzw. bunt Mäntsälä). Kiedy ta sztuka im nie udała się, kontynuowali dalej półlegalną działalność.

w sąsiedniej Estonii władzę przejął Konstantin Päts³²³, a na Łotwie Kārlis Ulmanis³²⁴. Obaj reprezentowali skrzydła prawicowo-nacjonalistyczne. W tym samym roku silny reżim autorytarny zainicjowano w Austrii, broniącej się wówczas przed przejęciem władzy zarówno przez komunistów, jak i działaczy hitlerowskich³²⁵, za sprawą kanclerzy – Engelberta Dollfussa³²⁶ i Kurta Schuschnigga³²⁷. W 1935 r. Republika Grecka uległa pod naporem przewrotu zorganizowanego przez gen. Jeorjosa Kondilisa³²⁸, którego po roku zastąpił gen. Joannis Metaksas³²⁹. W 1936 r. kolejna rebelia wojskowa podjęta na Półwyspie Iberyjskim dała początek hiszpańskiej wojnie domowej, która wyniosła do

³²³ Konstantin Päts (1874–1956) – estoński polityk okresu międzywojennego, współtwórca państwowości estońskiej, wielokrotny premier, a od 1938 r. prezydent Estonii.

³²⁴ Kārlis Augusts Vilhelms Ulmanis (1877–1942) – łotewski polityk, premier i prezydent Łotwy, także jej dyktator. Został pierwszym prezydentem tego państwa w 1918 r., a później piastował tę funkcję w okresie 1936–1940. Wielokrotnie pełnił także urząd szefa rządu.

³²⁵ Koncepcja autorytaryzmu austriackiego sformowana przez E. Dollfussa sprowadzała się do wprowadzenia w życie kilku zasadniczych tez związanych z ustrojem państwa i zasadami sprawowania władzy: autorytet należy do rządu jako reprezentacji państwa; celem autorytarnego rządu jest ujednoczenie wielorakich interesów duchowych i materialnych całej zbiorowości; autorytarne kierownictwo wykonywane przez rząd reprezentuje całość państwa. Zdaniem kanclerza Dollfussa autorytet zapewniał nie samowolę czy dyktaturę, ale jedynie uporządkowaną władzę. System państwowy miał przybrać postać hierarchiczno-autorytarną, dzięki czemu rząd mógł skupiać w swym ręku silniejsze niż dotąd prawa zwierzchnie. Kwestia ta odnosiła się m.in. do ograniczania praw krajom związkowym, gdyż pod względem struktury administracyjno-terytorialnej Austria była systemem federacyjnym. Jednocześnie ruch polityczny skupiony wokół kanclerza wskazywał, że poparcie społeczne udzielane mu wyrasta bardziej z szerokiej sfery wolności duchowych aniżeli z jednolitego światopoglądu. Skutkiem realizacji doktryny Dollfussa w Austrii stało się odbieranie mandatów posłom socjalistycznym w parlamencie związkowym, których liczba przekraczała połowę jego stanu. W następstwie tego faktu kadłubowy parlament podporządkowany jednej opcji politycznej wprowadził poprawki do konstytucji ograniczające demokratyczny ustrój tego podmiotu [J. Żarnowski (red.), *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939*, Wrocław 1973].

³²⁶ Engelbert Dollfuss (1892–1934) – austriacki polityk, jeden z przywódców Partii Chrześcijańsko-Społecznej, za pośrednictwem której w latach 1932–1934 sprawował stanowisko kanclerza i ministra spraw zagranicznych.

³²⁷ Kurt von Schuschnigg (1897–1977) – austriacki polityk i dyktator, w latach 1934–1938 był kanclerzem, naśladowując styl rządów swego poprzednika.

³²⁸ Jeorjos Kondilis (1878–1936) – grecki generał i polityk, a także premier Grecji. Kiedy 10 X 1935 r. greckie wojsko obaliło rząd Panajisa Tsaldarisa, J. Kondilis ogłosił się regentem.

³²⁹ Joannis Metaksas (1871–1941) – grecki polityk prawicowy i generał, premier rządu Grecji i faktyczny dyktator tego kraju w latach 1936–1941.

władzy gen. Francisco Franco³³⁰. W 1938 r. dokonany został królewski zamach stanu w Rumunii, którego twarzą został gen. Ion Antonescu³³¹. W międzyczasie dyktatorskie rządy ugruntował Ahmed Zogu³³² w Albanii, a na Węgrzech adm. Miklós Horthy³³³ [J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998].

Europejskie systemy autorytarne okresu międzywojennego nie tworzyły wielkich, dobrze zorganizowanych i zdyscyplinowanych monopartii, czym odróżniały się od reżimów totalitarnych³³⁴. Zakres ich autorytarnej władzy opierał się na silnej egzekutywie zdominowanej przez realnego jej szefa – monarchę, regenta, prezydenta, premiera bądź osobę niepełniącą oficjalnych urzędów. W reżimach tych, w większym bądź mniejszym zakresie, utrzymywały się pewne elementy ustroju demokratycznego. Nie zawsze zakazywano działalności partii politycznych, nie likwidowano parlamentu bądź powoływano w jego miejsce reprezentację stanowo-korporacyjną (Austria po 1934 r., Hiszpania po 1926 r.). W praktyce reżimy te przejmowały uprawnienia ustawodawcze parlamentu, wypełniając jego kontrolną funkcję względem rządu. Występowały w nich niedemokratyczne zasady ordynacji wyborczych, ale pozostawiano system przedstawicielski, który dawał nawet oparcie dla wąskiego kręgu opozycji. Jak słusznie dowodzą niektórzy badawcze, autorytaryzmy europejskie nawet nie miały ambicji, aby stać się reżimami totalitarnymi, czyli nie zamierzały kontrolować wszystkich dziedzin życia społecznego, ani też wpływać na światopogląd obywateli. W obliczu nieuprawiania rozbudowanej demagogii rzadkie zatem były konflikty władz reżimu ze związkami wyznaniowymi. Dla władzy liczyło się przede wszystkim podporządkowanie obywateli,

³³⁰ Francisco Franco Bahamonde, właśc. Francisco Paulino Hermenegildo Teóduło Franco y Bahamonde Salgado Pardo (1892–1975) – hiszpański wojskowy i dyktator. Został przywódcą antyrepublikańskiego przewrotu z lat 1936–1939, później także szefem państwa w latach 1936–1975, regentem Królestwa Hiszpanii w okresie 1947–1975, premierem rządu, naczelnym dowódcą sił zbrojnych i przewodniczącym organizacji politycznej – Falangi.

³³¹ Ion Antonescu (1882–1946) – polityk, marszałek i faszystowski dyktator Rumunii w latach 1940–1944.

³³² Zogu I, właśc. Ahmed ben Zogu (1895–1961) – albański polityk, król Albanii w latach 1928–1939. Po agresji Włoch na Albanie udał się m.in. przez ziemie polskie na emigrację.

³³³ Miklós Horthy de Nagybánya (1868–1957) – wiceadmiral floty Austro-Węgier i następnie regent Królestwa Węgier w latach 1920–1944.

³³⁴ Nie oznacza to jednak, że reżimy takie nie wykształciły silnych ruchów społecznych o charakterze zmilitaryzowanym, czego konkretnym przykładem była rumuńska Żelazna Gwardia, fińscy lappiści czy węgierscy strzałokrzyżowcy.

a kiedy go zabrakło, wymuszano je często brutalnymi metodami i przy użyciu określonych sił reżimu. W aspektach gospodarczych systemy takie zadowalały się różnymi formami współpracy z zakładami i przedsiębiorstwami, mając na uwadze głównie militarne zabezpieczenie sprawowanej władzy. W kontekście ideowym reżimy autorytarne z tego okresu cechował nacjonalizm, antykomunizm i wrogość do demokracji. Dominującym ruchem były w nim różne odmiany konserwatyizmu wynikające z ich społecznego zaplecza, który, dążąc do zachowania istniejącego dawniej porządku, w niewielkim stopniu nastawiony był na kreację nowych elit [W. Paruch, *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2009, vol. 16, sec. K, s. 129–152].

Tylko nieliczne spośród europejskich autorytaryzmów przetrwały okres drugiej wojny światowej (Hiszpania, Portugalia). Miało to związek z ogłoszeniem przez te państwa neutralności w sferze stosunków zewnętrznych, dzięki czemu nie biorąc bezpośredniego udziału w działaniach wojennych, miały odpowiednio dużo czasu na ugruntowanie swej władzy w sferze stosunków wewnętrznych. Większość z wcześniej wykształconych środkowoeuropejskich reżimów autorytarnych została włączona w skład Związku Radzieckiego, została zmuszona do podjęcia współpracy z hitlerowskimi Niemcami bądź stała się obiektem ataku militarnego ze strony tych państw. Po zwycięskim marszu Armii Czerwonej przez całą szeroko rozumianą Europę Środkową w stronę Berlina w państwach tych zainstalowano grupy polityczne, które stopniowo w latach 1944–1948 przejmowały władzę (poza Finlandią i Norwegią), kształtując reżimy komunistyczne³³⁵. Taki styl wykonywania władzy podjęto także i w krajach, do których żołnierze radzieccy nie dotarli (Albania) bądź znaleźli się tylko w ograniczonym zakresie (Jugosławia).

Spośród typologii zaproponowanej przez Konstantego Adama Wojtaszczyka i odnoszącej się do rodzajów reżimów autorytarnych ukształtowanych po drugiej wojnie światowej³³⁶ kilka typów było charakterystycznych dla Starego Kontynentu. Wśród nich byłyby rozpoznawalne – militarystyczne (Grecja 1967–1974), korporacyjne (Hiszpania do 1975 r., Portugalia do 1974 r.),

³³⁵ Kolejno systemy tego typu zostały zaadoptowane w Albanii, Jugosławii, Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech, w Czechosłowacji i Polsce. Ostatnim podmiotem opierającym swą egzystencję na poparciu Moskwy była od 1949 r. Niemiecka Republika Demokratyczna. Komuniści w tym kraju przejęli władzę w wyniku podmiotowego podziału Niemiec, jaki dokonał się w tym czasie.

³³⁶ Autor ten wyróżnił z tego okresu reżimy: biurokratyczno-militarystyczne, autorytarne korporacyjno, pokolonialno-mobilizujące, rasowe i etniczne, religijne oraz autorytaryzmy środkowoeuropejskie [K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1996].

religijne (Watykan) i środkowoeuropejskie (Albania do 1990 r., Węgry do 1989 r.). W odniesieniu do ostatniego regionu zaliczać go można do autorytaryzmów dopiero po 1956 r., kiedy to w następstwie XX Zjazdu KPZR zrezygnowano na tym terenie z wdrażania podstaw stalinizmu odnoszących się do respektowania kultu jednostki, wykonywania bardziej masowych wyroków śmierci na oponentach politycznych, zamykania w obozach koncentracyjnych przeciwników politycznych, pozostawienia części gospodarki w rękach prywatnych oraz usankcjonowania niektórych instytucji pośredniczących, np. kościołów, grup intelektualistów bądź nielicznej opozycji.

Kres europejskim reżimom południowoeuropejskim przyniosła śmierć głównych postaci kreujących autorytaryzm (Hiszpania, Portugalia) oraz nieudolnie prowadzone reformy wewnętrzne i fiasko głównych założeń w polityce zagranicznej (Grecja). Miało to miejsce w połowie lat 70. XX w., a już kilka lat później demokratyzacja tego obszaru umożliwiła włączenie krajów do Wspólnot Europejskich. Uzależniona od Związku Radzieckiego Europa Środkowa wykorzystwała do swej transformacji systemowej problemy wewnętrzne Moskwy, które narastały w dobie *perestrojki* Michaiła Gorbaczowa w 2. połowie lat 80. XX w. Dla większej grupy państw środkowoeuropejskich podstawowe zmiany wystąpiły w 1989 r. i miały bardziej charakter pokojowy (Czechosłowacja, NRD). Dla podmiotów bałkańskich przeciągnęły się one w czasie i zaowocowały konfliktami socjopolitycznymi i etnicznymi (Albania, Jugosławia). Podobnie kwestia ta odnosiła się do Związku Radzieckiego, który po 69 latach jako byt państwowy rozpadł się ostatecznie na 15 niezależnych państw.

11.3. Autorytaryzmy współczesne

„Demokratyzująca się” po 1991 r. Europa nie wyzbyła się w pełni autorytaryzmów, które – podobnie jak i w innych częściach świata – charakteryzowały się pewnymi różnicami. Stały się one rodzajem symbolu dla rozpadających się państw wielonarodowych, gdzie obok trudnej sytuacji gospodarczej i podziałów socjopolitycznych od pokoleń występowały zróżnicowania etniczne (Jugosławia, ZSRR). Problemom tym towarzyszyły trudności w tworzeniu instytucji demokratycznych, brak doświadczeń historycznych z taką formą sprawowanej władzy, rozbieżności wewnętrzne, trudności w budowaniu ładu politycznego, gospodarczego i społecznego. Następstwem tego stanu rzeczy stała się odbudowa nacjonalizmów, ogólny nieład w strukturach transformującej się władzy państwowej, słabo wykreowane elity związane z demokratyczną

opozycją, brak jasno wytyczonej drogi w stosunków międzynarodowych, a także konflikty regionalne bądź wojny domowe.

Zasadniczą osią podziałów występujących w reżimach autorytarnych stało się ich ugruntowanie bądź fragmentaryczność. Wyróżnić w tym względzie zatem można: autorytarne reżimy skonsolidowane (pełne, twarde) bądź nieskonsolidowane (ułamne, miękkie). O autorytaryzmie skonsolidowanym można mówić wówczas, kiedy taki styl sprawowanej władzy utrzymuje się dłużej, opierając się i wręcz skutecznie przeciwdziałając presjom demokratyzacji, nie dopuszczając do poszerzenia swobód obywatelskich i legalizacji opozycji. Autorytaryzmy nieskonsolidowane z kolei zezwalały na liberalizację cenzury, przywracały niektóre prawa i wolności bądź tolerowały wybrane grupy polityczne. Zdaniem Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta do wspólnych cech m.in. współczesnych europejskich autorytaryzmów zaliczyć można następujące elementy: wybory mają charakter fasadowy, służący legitymizowaniu istniejącego systemu władzy państwowej, nieumożliwiający alternacji władzy politycznej; funkcja kontrolna parlamentu względem egzekutywy została wyraźnie ograniczona; nie istnieje pełna swoboda do zrzeszania się w celach politycznych; ograniczana jest wolność słowa i możliwość krytykowania głównych postaci reżimu; spośród instytucji politycznych istotną rolę odgrywa rozbudowany i dążący do autonomizacji aparat represji [A. Antoszewski i R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001].

Mimo iż w latach 1989–1991 występowała w Europie Środkowej szeroko pojęta demokratyzacja, to jednak w regionie tym nie wszystkie kraje chciały pełnej tranzycji systemowej. Opierały się jej m.in. podmioty powstałe w wyniku rozpadu Jugosławii, gdzie trwająca wojna domowa pomagała w ich podtrzymywaniu. Klasycznym tego przykładem był reżim Slobodana Miloševicia³³⁷ w Serbii, która to postać była wcześniej jednym z liderów państwa jugosłowiańskiego po śmierci Josipa Broz Tito³³⁸. Wraz z zakończeniem wojny Serbia znalazła się w izolacji międzynarodowej. W wyniku podjęcia czystek

³³⁷ Slobodan Milošević (1941–2006) – jugosłowiański i serbski przywódca polityczny, prezydent Socjalistycznej Republiki Serbii w ramach Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, a później prezydent Serbii w ramach Federalnej Republiki Jugosławii oraz prezydent federalny Federalnej Republiki Jugosławii. W latach 80. XX w. był jednym z liderów Ligi Komunistów Serbii, a po rozpadzie Jugosławii wraz z częścią działaczy LKS utworzył partię o charakterze nacjonalistycznym, która odgrywała decydującą rolę w życiu politycznym Serbii końca XX stulecia.

³³⁸ Josip Broz Tito (1892–1980) – przywódca Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii po drugiej wojnie światowej. Jeszcze podczas wojny zorganizował antyfaszystowski ruch oporu znany pod nazwą Partyzantów Jugosławii. Później był założycielem i członkiem

etnicznych wobec mniejszości albańskiej zamieszkującej Kosowo doszło do zawiązania międzynarodowej koalicji państw, które rozpoczęły bombardowania wybranych celów strategicznych w tym kraju. W związku ze wsparciem udzielonym także opozycji wewnętrznej udało się odsunąć od władzy S. Miloševića – w wyniku protestów społecznych i kolejnych wyborów prezydenckich – dzięki czemu Serbia weszła na drogę pełnej demokratyzacji systemu politycznego. Także wśród innych krajów Europy Środkowej zaobserwować można było pewne tendencje zmierzające do przejmowania większych uprawnień przez egzekutywę, ale daleko było im do pełnych autorytaryzmów³³⁹.

Podobne problemy z demokratyzacją miały kraje powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego. Rosja z Borysem Jelcynem³⁴⁰ balansowała na granicy demokratyzacji i autorytaryzmu. Wtórowały jej pozostałe państwa. Region nadbałtycki zamieszkiwały silne społeczności narodowe – Rosjanie (Estonia, Łotwa) i Polacy (Litwa), które były i są przedmiotem szykan oraz braku szacunku dla podstawowych praw i wolności obywatelskich. Podobna sytuacja miała miejsce w regionie środkowo-wschodnioeuropejskim (Białoruś, Mołdawia i Ukraina), gdzie dochodziło nie tylko do ograniczania praw i wolności obywatelskich oraz wolności prasy, ale i opanowywania instytucji politycznych, wzmocnienia uprawnień władzy wykonawczej oraz do zamachów dokonywanych wobec opozycjonistów i niezależnych dziennikarzy. W wyniku pomarańczowej rewolucji 2004–2005 r. Ukraina zaczęła większą uwagę poświęcać procedurom demokratycznym. Podobną drogą kroczyła Mołdawia, natomiast inną obrała Białoruś, doprowadzając do konsolidacji tamtejszego reżimu.

Wśród klasycznych elementów kształtujących europejskie autorytaryzmy nieskonsolidowane po 1991 r. wskazać można na ograniczony zakres

Kominformu, opierając się radzieckim wpływom, stał się jednym z założycieli i promotorów Ruchu Państw Niezaangażowanych.

³³⁹ Jako przykład często podaje się w tym względzie rządy Vladimíra Mečiaru na Słowacji, które przypadły na lata 1993–1998. W czasie swoich rządów był oskarżany zarówno przez przeciwników politycznych, jak i kraje Zachodu o autokratyczny styl sprawowania władzy, zawłaszczanie niektórych praw i wolności obywatelskich, korupcję oraz nieszanowanie praw mniejszości narodowych i etnicznych – Węgrów i Romów. Alternacja władzy na Słowacji dokonała się jednak po 1998 r., a później sukcesywnie odsuwano od władzy samego Vladimíra Mečiaru, który tracił poparcie społeczne i sprzymierzeńców politycznych. Gdyby w istocie na Słowacji zaprowadzono reżim autorytarny, alternacja władzy w Bratysławie nie dokonałaby się na tak pokojowych warunkach.

³⁴⁰ Boris Nikołajewicz Jelcyn (1931–2007) – polityk radziecki i rosyjski. Był przewodniczącym Rady Najwyższej Rosji, jak też premierem rosyjskiej FSRR oraz pierwszym w historii tego kraju prezydentem w latach 1991–1999.

procedur wyborczych, które uniemożliwiały wpływ obywateli na organy i instytucje sprawujące władzę, dzięki czemu najważniejsze stanowiska w państwie mogły zostać zabezpieczone dla przywódcy i jego najbliższego otoczenia. Silnie zaakcentowano ograniczanie funkcji władzy ustawodawczej, która z jednej strony miała legitymizować istniejący reżim, a z drugiej stawała się uzależniona od egzekutywy. Opieranie władzy na wojsku i innych siłach mundurowych wiązało się dzięki uzyskiwanym nieproporcjonalnie wysokim apanażom finansowym bądź różnego typu deputatom z uprzywilejowaną rolą tych struktur w życiu zawodowym i społecznym.

Do miana współczesnych europejskich autorytaryzmów skonsolidowanych należy zaliczyć jedynie Białoruś. W tym kraju po początkowych przemianach demokratycznych prowadzonych dość ostrożnie przez Stanisława Szuszkiewicza³⁴¹ dał się we znaki poważny kryzys gospodarczy³⁴², który do władzy wyniósł Alaksandra Łukaszenkę³⁴³, który systematycznie, balansując w polityce zagranicznej między Rosją a Unią Europejską, ugruntowywał posłuch dla siebie jako przywódca niedemokratyczny. Wykorzystując niezadowolone społecznie, konflikty wewnętrzne oraz zagrożenie płynące z zewnątrz, reżim A. Łukaszenki opierał się przemianom demokratycznym, opanowywał kolejne instytucje polityczne, rozwiązując parlament i obsadzając go swoimi ludźmi³⁴⁴. Jednocześnie ugruntowywał otoczenie normatywne i aksjologiczne

³⁴¹ Stanisław Stanisławawicz Szuszkiewicz (ur. 1934) – radziecki i białoruski naukowiec oraz polityk białorusko-polskiego pochodzenia. W latach 1991–1994 był przewodniczącym Rady Najwyższej Białoruskiej SRR. Pełniąc funkcję przewodniczącego parlamentu, od ogłoszenia niepodległości Białorusi do dymisji z tego stanowiska pełnił obowiązki głowy państwa.

³⁴² W pierwszych latach niepodległej Białorusi sytuacja gospodarcza kraju stała się wręcz katastrofalna. Poza brakiem uregulowanego rynku inflacja nieopanowana przez instytucje państwowe wynosiła miliony procent, a świadczenia społeczne, renty, emerytury i pobory pracowników administracyjnych nie były wypłacane całymi miesiącami [M. Iwanow (red.), *Białoruś: trudna droga do demokracji*, Wrocław 2006].

³⁴³ Alaksandr Ryhorawicz Łukaszenka (ur. 1954) – białoruski polityk, prezydent kraju od 1994 r.

³⁴⁴ Już w 1996 r. doszło na Białorusi do zmiany konstytucji. Rozwiązano dotychczasową Radę Najwyższą, zastępując ją dwuizbowym parlamentem. W tym samym roku bezprawnie przedłużono również kadencję A. Łukaszenki do 2001 r. Przez opozycję A. Łukaszenka oskarżany jest o utworzenie tzw. „szwadronów śmierci”, nieformalnej struktury funkcjonującej w białoruskim MSW, odpowiedzialnej za zamordowanie i zniknięcie kilku czołowych opozycjonistów. Potwierdzają takie doniesienia członkowie reżimu, którzy porzucili A. Łukaszenkę i udali się w charakterze uchodźców politycznych na zachód Europy [A. Czwołek, *Opozycja polityczna na Białorusi (1989–2010)*, Gdańsk 2013].

ne, opierając się na represjach, wyeliminował np. demokratyczną opozycję i mniejszość polską z życia politycznego, propagował też utworzenie „nowego ładu państwowego”. Konsolidacja reżimu białoruskiego jest w ostatnim czasie widoczna poprzez założenia ideowe przyjęte przez A. Łukaszenkę, które określane są niekiedy mianem doktryny nacjonalistyczno-socjalnej [A. Wilson, *Belarus: The Last European Dictatorship*, New Haven – London 2011].

Ryc. 1. Alaksandr Łukaszenka jako ostatni europejski dyktator



Źródło: graffiti przygotowane w Warszawie, z listopada 2002 roku, https://pl.wikipedia.org/wiki/Alaksandr_%C5%81ukaszenka; stan z 3 I 2015.

Europejskie systemy totalitarne

Cechą charakterystyczną dla XX stulecia stało się wykształcenie takich reżimów, których zadaniem było kontrolowanie wszystkich dziedzin związanych z bieżącą działalnością człowieka. W okresie międzywojennym zostały one określone mianem totalitarnych. Co prawda różnego typu dyktatury, łamiące wszelkie możliwe normy, wartości i idei obecne były w kilku częściach świata, szczególnie w Afryce i Azji, jednak żadnych z nich nie można porównać z sytuacją zaistniałą w warunkach europejskich. Płyne stąd wniosek mówiący o tym, iż systemy totalitarne stały się pewną właściwością Starego Kontynentu, gdzie nie tylko zostały zorganizowane, ale i umocnione. Niektóre z nich przetrwały okres drugiej wojny światowej, ale z czasem traciły swe znaczenie powstrzymywane przez państwa demokratyczne oraz organizacje międzynarodowe dbające o prawa i wolności obywatelskie.

12.1. Istota systemów totalitarnych

Reżimy totalitarne charakteryzują się w szczególności takim postępowaniem, które prowadzi do kontrolowania nie tylko organów państwowych i instytucji politycznych, ale także wszystkich dziedzin życia społecznego i osobistego obywateli. W strukturze systemu politycznego obejmują one swym nadzorem nie tylko władzę państwową i instytucje pośredniczące, ale i całe społeczeństwo. Kształtują w ten sposób jednolity wymiar działań polityczno-militarnych, gospodarczo-finansowych i społeczno-kulturalnych, który odpowiadać ma założeniom ideologicznym przywódcy i powiązanej z nim grupy politycznej [B. Szmulik i M. Żmigrodzki, *Autorytaryzm i totalitaryzm*, [w:] B. Szmulik i M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 127–129].

Totalitaryzm stał się charakterystycznym zjawiskiem politycznym – w teorii i praktyce – dla Europy XX w. Reżimy tego typu wykształciły się jako odpowiedź na załamanie się europejskiego ładu społecznego i równowagi politycznej po pierwszej wojnie światowej. Kształtowana w nich władza wykonawcza była ucieleśnieniem siły tych państw sprzed 1914 r., a także nawiązywała do potrzeb nowego społeczeństwa formowanego po zakończeniu tego konfliktu³⁴⁵. Do najczęściej przywoływanych cech reżimu totalitarnego zalicza się w literaturze przedmiotu następujące elementy: autokratyczną strukturę władzy skupionej w rękach jednostki bądź niewielkiej grupy politycznej; system monopartii zawłaszczający poszczególne elementy struktury systemu politycznego; scentralizowaną strukturę polityczno-administracyjną państwa; centralizację systemu gospodarczego i polityki ekonomicznej państwa stojącej na usługach władzy politycznej; nadmierne wykorzystywanie policji politycznej do kontrolowania społeczeństwa i kształtowania systemu ogólnego terroru; powszechną indoktrynację, której celem jest stworzenie nowego typu człowieka; dominację państwa i jego celów nad życiem jednostki i szczęściem osobistym. Elementy te w większym bądź mniejszym stopniu wchodzić będą w skład wyodrębnionej ideologii systemu, która formalnie czy nieformalnie ma stać się swoistym katechizmem dla ogółu odbiorców [W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Totalitaryzmy XX wieku: idee, instytucje, interpretacje*, Kraków 2010].

Jednym z istotniejszych założeń systemu totalitarnego było wykreowanie jednoosobowego bądź kilkuosobowego przywództwa. W warunkach

³⁴⁵ Jak słusznie dowodził Roman Bäcker: „Słowo «totalitaryzm» pojawiło się w latach 20-tych tego wieku [XX w. – J.K.] we Włoszech i zostało użyte po raz pierwszy przez liberałów – przeciwników Benito Mussoliniego. Jednakże spopularyzowane zostało przez Giovanniego Gentilego – filozofa faszystów, a następnie przez samego Duce. On to 22 czerwca 1925 roku w przemówieniu atakującym resztki parlamentarnej opozycji użył sformułowania: «nasza nieugięta totalitarna wola». Jednakże ulubionym wyrażeniem Mussoliniego było «lo stato totalitario» (państwo totalitarne). Z kolei w Niemczech terminu «total» lub «totalitär» używano o wiele rzadziej. W publicystyce narodowych socjalistów pojawił się w 1930 roku, kiedy to Ernest Jünger napisał o «totalnej mobilizacji». W następnym roku przyszedł czołowy ideolog Narodowo-Socjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej (NSDAP) – Carl Schmitt omawiając ideę »państwa totalitarnego«. Już jednak w drugiej połowie lat 30-tych termin ten wyszedł z użycia, bowiem, jak sądził Leonard Schapiro (*Totalitarianism*, London 1972) Adolf Hitler preferował bardziej germańskie słowo: «autoritär». Dopiero od roku 1940 termin ten był używany przez propagandzistów Związku Radzieckiego, ale odnoszono go wyłącznie do rządów faszystowskich. Nawet w czasie ostrego konfliktu z kontynentalnymi Chinami nie określano w ten sposób rządów Mao Tse-Tunga” [R. Bäcker, *Totalitaryzm*, Toruń 1992, s. 7].

europejskich była to postać, która stała się uosobieniem reżimu, polityczną ikoną odpowiedzialną za inicjatywy i działania, od której każdy obywatel powinien być zależny oraz myślowo z nim powiązany. On sam, bądź w jego imieniu, podejmował najważniejsze decyzje polityczne. Przywódca taki stawał się prawem, od którego zależały inne normy w państwie. Występowanie zatem przeciwko wodzowi, kwestionowanie jego woli lub obrażanie jego majestatu musiało spotkać się z surową karą³⁴⁶. Wódz był nietykalny, oddany jedynej słusznej sprawie, wierny narodowi i państwu, czyniący dobro wszystkim, dla wszystkich i we wszystkim³⁴⁷. Co prawda w literaturze przedmiotu trwają spory co do zasad podejmowanych decyzji w takim reżimie, a więc, czy to wódz je podejmował, czy czyniło to najbliższe otoczenie, a być może podejmował je wódz z inspiracji bądź na zasadzie konsultacji ze swoją grupą. Z perspektywy czasu wyraźnie widać, że wszystkie te formy łączone były ze sobą i zależne od sytuacji, czasu, problemu bądź zjawiska, którym należało wyjść na przeciw. Niekiedy zatem przywódca sam podejmował decyzje, w innych sytuacjach słuchał rad i opinii otoczenia, a innym razem członkowie grupy politycznej powoływali się na jego *głos* lub *życzenie*. Nadprzyrodzone zdolności wodza objawiały się swoistym kultem jednostki stosowanym w życiu społeczno-politycznym, a wzorce te stopniowo propagowano w kulturze, teatrze czy filmie³⁴⁸ [H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg i M. Szawiel, Warszawa 2014].

Innym wiodącym elementem, bez którego totalitaryzm nie mógłby zaistnieć, stała się partia nowego typu, mająca charakter masowy i odpowiadający na aktualne potrzeby społeczne, co miało m.in. związek z upowszechnieniem praw wyborczych. System totalitarny, zmierzający do przejęcia kontroli nad maksymalnie dużą liczbą odbiorców, sformował partię polityczną o drapieżnym charakterze, dążącą do przejęcia pełnej kontroli w systemie partyjnym, tworząc ostatecznie model monopartii. Do instytucji takiej miała wejść maksymalnie duża rzesza odbiorców, którzy byli weryfikowani pod kątem ideologicznym, a następnie wykorzystywani do celów ogólnopaństwowych. Tylko

³⁴⁶ Odwoływano się w ten sposób do antycznych dyktatur, średniowiecznych wodzów kształtujących państwa czy nowożytnych monarchii absolutnych.

³⁴⁷ W przypadku Niemiec pomimo wprowadzonego fiskalizmu nie przeszkadzało to Adolfowi Hitlerowi w notorycznym nieplaceniu podatków z prowadzonej działalności. Do 1945 r. wódz winien był urzędowi skarbowemu tysiące marek niemieckich. Uznawał on jednak, iż stoi ponad prawem.

³⁴⁸ Mimo iż społeczeństwo mogło cierpieć niekiedy z niedostatku, to jednak środki finansowe na tego typu przedsięwzięcia musiały się znaleźć. Nie liczyły się pod tym względem ani koszty, ani potencjalne ofiary.

członkowie partii dominującej mogli liczyć na awans społeczny i zawodowy, obejmować najważniejsze urzędy w państwie, kształtować życie gospodarcze, finansowe, kulturalne i inne. Oni mieli należeć do elit związkowych, stowarzyszeniowych i organizacyjnych, przenosząc postulaty z centrum decyzyjnego do nizin społecznych. Im większa liczba sprawdzonych członków, tym sprawniejszy aparat zarządzający bądź tym szybciej przejmował on struktury władzy państwowej, które następnie obsadzały niższe urzędy aż do podstawowych komórek administracyjnych. W ten sposób złożona struktura państwa jeżeli nawet występowała, nie przejawiała żadnej odrębności bądź skorelowana była silnie z aparatem ogólnopaństwowym. Na czele takiej konstelacji mógł stać jedynie charyzmatyczny przywódca, łączący obowiązki szefa państwa z kierownictwem w partii. Element dualizmu powielano dalej w niższych strukturach instytucjonalnych. Instytucje takie kształtowały w reżimach ruch młodzieżowy, przygotowując sobie grunt dla swych propagatorów i późniejszych następców. Przenikały także do zakładów pracy, nadzorując, inwigilując i angażując do nowych zobowiązań pracowników. Istotnym przedsięwzięciem stało się też tworzenie bojówek partyjnych bądź sztafet ochronnych, których zadaniem była walka, a następnie likwidacja opozycji. Ich przedstawiciele stawali się naturalnymi etatowymi pracownikami policji politycznej.

Poza sferą partyjno-polityczną szczególną uwagę reżim totalitarny zwracał na otoczenie gospodarcze zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W celu wypełniania swych żywotnych potrzeb gospodarka winna zostać poddana całkowitej kontroli ze strony państwa bądź uprzywilejowanych grup politycznych. Jej centralizację można było przeprowadzić poprzez zlikwidowanie własności prywatnej i przekazanie jej następnie w ręce państwa. Jeżeli reżim nie decydował się na tak radykalny krok, pozostawiając dobra prywatne, to wówczas przy właścicielach danych zakładów pracy ustanawiano kontrolerów czy nadzorców rekrutujących się najczęściej z partii nowego typu lub bojówek ochronnych. W jednym i drugim przypadku powstały różnego typu hybrydy gospodarcze, polegające na uspołecznieniu życia ekonomicznego, kształtującego model nakazowo-rozdzielczy. Służyły one szerokiemu zatrudnieniu, likwidacji bezrobocia i włączaniu niezadowolonych dotąd pracobiorców w struktury systemu. Rozbudowanej funkcji kontrolnej ze strony reżimu służyło ustanawianie priorytetów w zakresie gospodarowania, widocznych poprzez pryzmat finansowania niektórych działów produkcji, szczególnie przemysłu ciężkiego, a w tym zbrojeniowego. Elementowi temu służyły także plany gospodarcze, roczne bądź kilkuletnie, dyskutowane i zatwierdzane na najwyższym szczeblu partyjno-państwowym. Związana z tym była także

działalność inwestycyjna. Potrzebom gospodarczym służyły najczęściej reglamentacja żywności oraz innych artykułów, gdyż dbając o cele ogólnopaństwowe, rynek wewnętrzny mógł zostać niedowartościowany i niedoinwestowany. Stąd też gospodarka często była rozregulowana, a co za tym idzie, nie funkcjonowało poprawnie jej otoczenie finansowe, co skutkowało zachwianiem waluty, która nie była wymienialna na rynkach międzynarodowych.

Elementarnym składnikiem każdego systemu totalitarnego stała się milicja polityczna i wszystkie jej instytucjonalne komponenty, zapewniające w praktyce prymat danej grupy politycznej w systemie władzy państwowej oraz wymuszająca podporządkowanie społeczeństwa względem niej. Początków tych formacji należy upatrywać w formowaniu przez partie nowego typu paramilitarnych bojówek oraz militarystycznych oddziałów, które służyły do prowadzenia konfrontacji z innymi ruchami bądź kontrrewolucjonistami, zwalczania opozycji oraz ochrony głównych postaci totalitarnego przywództwa. Poprzez odpowiednie przygotowanie resortowe członkowie takich formacji stosunkowo szybko przejmowali struktury policyjne w państwie, a wypróbowane wcześniej metody i techniki walki były uskuteczniane na szeroką skalę. Nie musiał być zatem istotny czynnik winy, gdyż w celu wzbudzenia strachu wystarczyło podejrzenie w imię sztandarowego zapytania: „Dajcie mi człowieka, a dopasuję do niego paragraf”. Cechą tych instytucji w reżimie totalitarnym były dążenia do uzyskania szerokiej autonomii od innych elementów struktury systemu, dzięki czemu wyrastała nowa klasa społeczno-polityczna o specjalnym statusie. Poprzez masowe aresztowania, budowę sieci obozów pracy, wywózki i przesiedlenia, a nadto ferowanie wyroków śmierci policja polityczna budziła strach, wymuszając posłuszeństwo oraz eliminując nie tylko oponentów, ale i całe grupy branżowe (przemysłowcy, ziemianie) czy etniczne (Żydzi w Niemczech, Czeczeni i Tatarzy w ZSRR).

Celem ostatecznym systemów totalitarnych była próba uformowania nowego człowieka, nowej jednostki, obywatela, który władzę powinien rozumieć, cenić, szanować, a wręcz kochać. Relacje między władzą a obywatelem winny dokonywać się niemal bez słów, gdyż naczelnym elementem w strukturze systemu politycznego zdawał sobie doskonale sprawę z potrzeb i oczekiwań społecznych, a element najniższej zlokalizowany w strukturze winien wykonywać bezwzględnie nawet zalecenia grupy partyjno-państwowej. Aby zrealizować takie relacje, należało stworzyć całą strukturę instytucjonalną życia społecznego od żłobków i przedszkoli dla najmłodszych po domy spokojnej starości i ośrodki seniora dla najstarszych. Gdyby ta ostatnia grupa społeczna była niepotrzebna bądź bezwartościowa, to zawsze można było jej się pozbyć, legitymizując swą

decyzję aktualnymi potrzebami partii i państwa. Społeczeństwo totalitarne powinno być zatem uregulowane od kołyski aż po grób. Winno się wiedzieć, kogo słuchać, jak zachować się, kogo denuncjować, wiedzieć, kim jest wróg klasowy czy etniczny, czyli budować nową wizję wspaniałego rozwoju dla całej zbiorowości. W razie potrzeby dzieci winny denuncjować rodziców, kolega donosić na koleżankę z pracy, a narzeczona mogła oskarżyć narzeczonego o zły stosunek do partii czy zmian politycznych zachodzących w kraju. Zwiążanie się zatem z totalitarnym kolektywem stało się ważniejszym celem życiowym aniżeli poświęcenie się dla rodziny i lokalnej społeczności [M. Bankowicz, *Kulisy totalitaryzmu*, Kraków 1995].

Dominacja państwa i jego celów nad interesem jednostki i jej życiem osobistym należała do znamiennych elementów reżimów totalitarnych, odróżniających je pod tym względem od innych form polityczno-ustrojowych. Ten wymiar celowości odwoływał się w szerokim ujęciu do gnozy politycznej³⁴⁹, artykułującej potrzeby i interesy systemu. W celu jego realizacji i zapewnienia idealnego świata, pełnego dobrodziejstw i równych szans dla wszystkich, należało zrezygnować z własnych interesów, praw i wolności oraz przekazać je państwu jako korporacyjnej zbiorowości, gdyż tylko ono może doprowadzić do zbudowania takiego podmiotu. Reżim, formułując takie założenia, często powoływał się na doświadczenia z przeszłości, uzasadniając tym samym potrzebę budowy bądź odbudowy mocarstwa. Nie tylko interes osobisty, ale i samą jednostkę można było poświęcić dla dobra wspólnego, ogółu czy kolektywu, gdyż – zgodnie z założeniem Machiavellego – „Cel uświęca środki”, szczególnie jeżeli celem tym jest upodmiotowienie raju na ziemi [J. Szymonczek i E.C. Król (red.), *Czas totalitaryzmu: stalinizm, faszizm, nazizm i pokrewne systemy polityczne w XX wieku*, Warszawa 2011].

³⁴⁹ Gnoza polityczna (gr. poznanie) to koncepcja mówiąca o dobrym z natury człowieku, który więziony jest w złym świecie społecznym i politycznym. Można się z niego wydostać jedynie w drodze rewolucji, która pozwoli na odzyskanie jego pierwotnych instynktów i wartości. Szczególnie XX stulecie przyniosło w tym względzie daleko idące zmiany odnoszące się do odejścia ludzi od Boga i zastanej rzeczywistości i szczególne zainteresowanie światem doczesnym. W związku z tym sposobem wyzwolenia nowoczesnego gnostyka stała się polityka, a jej narzędziem emancypacyjna rewolucja. Miała ona za zadanie obalenie tradycyjnych instytucji, obyczajów, norm i praw. Ich realizacja nastąpiła w XX w. zdominowanym przez leninizm i faszizm, które usiłowały zbudować nowe oblicze ładu społeczno-politycznego, czyli raj dla proletariatu bądź rasy aryjskiej, w którym nie było miejsca dla innych podmiotów [J. Bartyzel, B. Szlachta i A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, Radom 2007, t. 1: *Myśl polityczna – główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*].

12.2. Radziecki stalinizm

Totalitaryzm radziecki, odwołujący się w swych założeniach do wybranych myśli Karola Marksa³⁵⁰, Fryderyka Engelsa³⁵¹ i Włodzimierza Lenina³⁵², silnie negował istotę państwa jako instytucji ograniczającej wolność człowieka. Ten ostatni jeszcze w przededniu rewolucji, kreśląc podstawy polityczno-ustrojowe, chciał co prawda zachowania podstaw państwowych, ale miała to być instytucja pozbawiona dawnej biurokracji, policji i stałej armii. Za władzę ustawodawczą i wykonawczą odpowiadać miały rady delegatów ludowych pod nadzorem mas pracujących. Po niemal bezkrwawym przejęciu władzy w listopadzie 1917 r. rosyjscy bolszewicy taki pseudoanarchistyczny model władzy zaczęli realizować, zwalniając bądź mordując carskich urzędników i policjantów, podpisując także niekorzystny pokój z Niemcami na froncie, co umożliwiło demobilizację armijnych korpusów. Jednocześnie zaczęto rozprawać się z rosyjskim ziemiaństwem, burżuazją i bogatszym mieszczaństwem, które to grupy uznawano za zwasalizowane względem caratu. Jednocześnie tysiące ludzi zaczęły przemieszczać się w obręb państwa rosyjskiego bądź udawać się na emigrację. Dopóki korzystano z dóbr pozyskiwanych od mordowanych grup społecznych, sytuacja była względnie stabilna, jednakże wiosną 1918 r. okazało się, że realizowane przez bolszewików wzorce prowadzą Rosję na skraj katastrofy społeczno-gospodarczej. Co prawda istniała Rada Komisarzy Ludowych w Piotrogradzie, ale oddolnie formowane, regionalnie i lokalnie, rady delegatów ludowych nie zawsze chciały wykonywać zalecenia płynące z centrali³⁵³.

³⁵⁰ Karol Marks, niem. Karl Marx (1818–1883) – niemiecki filozof, socjolog, ekonomista, historyk, dziennikarz i działacz rewolucyjny. Był twórcą socjalizmu naukowego i współzałożycielem I Międzynarodówki.

³⁵¹ Fryderyk Engels, niem. Friedrich Engels (1820–1895) – niemiecki filozof i socjolog. Był jednym z głównych ideologów socjalizmu, a także jednym z organizatorów i przywódców I i II Międzynarodówki.

³⁵² Włodzimierz Lenin, właśc. Władimir Iljicz Uljanow (1870–1924) – rosyjski polityk, organizator i przywódca rewolucji październikowej, a następnie pierwszy przywódca państwa sowieckiego. Był współzałożycielem i następnie liderem partii bolszewickiej.

³⁵³ Sytuacja ta miała swoje implikacje w okresie poprzedzającym rewolucję październikową. W okresie tzw. dwuwładzy od lutego 1917 r. poszczególne grupy bolszewików na własne potrzeby kreowały wizję rozwoju ustroju w kraju. Walczące o władzę w terenie poszczególne formacje doprowadziły nie tylko do załamania dyscypliny rewolucyjnej, ale i do rozkładu

W zaistniałej sytuacji W. Lenin i jego otoczenie zdecydowali się odejść od takiej formy zarządzania i odwołać się do nieraz już sprawdzonej w rosyjskiej przeszłości silnie scentralizowanej władzy, czyli dyktatury. Nie była to jeszcze wówczas dyktatura proletariacka, a jedynie walka z chaosem, anarchią i brakiem dyscypliny. Zaczęto zachęcać dawną nomenklaturę niższego szczebla w osobach urzędników, kierowników produkcji i carskich oficerów, aby podejmowali zatrudnienie w administracji, przemyśle i wojsku. W celu nadzorowania ich pracy stworzono etaty polityczne, które powiązane były z zawodowymi rewolucjonistami, zmierzającymi do sprawdzania technokratów i jednocześnie współzarządzania majątkiem uspołecznionym. Zdecydowano się także polepszyć sytuację chłopów, pozwalając na zachowanie własności prywatnej, dzięki czemu Rosja radziecka uniknęła głodu. Jednocześnie stworzono policję polityczną, która miała zmusić regionalne i lokalne grupy rewolucjonistów do podporządkowania, zaprowadzić dyscyplinę w państwie, wyeliminować grupy społeczne przeciwne bolszewikom, wyłapywać malwersantów, przemytników i wrogów ludowych³⁵⁴. Wzrost siły i autonomii względem innych instytucji politycznych zawdzięczać należy jej pierwszemu komisarzowi – Feliksowi Dzierżyńskiemu³⁵⁵. Czas wojny z białymi oraz obcą interwencją umożliwił wyeliminowanie tysięcy niewygodnych dla bolszewików ludzi, którzy mogliby się w przyszłości przeciwstawiać nowej władzy. Kolejne ofiary tylko statystycznie wliczano do tysięcy osób poległych w walkach. Sukcesywnie rozwijano donosicielstwo, nawet wśród najbliższych rodzin³⁵⁶ [R. Pipes, *Rosja bolszewików*, tłum. W. Jeżewski, Warszawa 2005].

życia społeczno-gospodarczego. Jednocześnie w różnych częściach kraju dochodziło do działań kontrrewolucyjnych oraz zwierania szeregów przez przeciwników nowej władzy, co groziło wybuchem wojny domowej [B. Olszewska-Dyoniziak, *Antropologia totalitaryzmu europejskiego XX wieku*, Wrocław 1999].

³⁵⁴ Już latem 1918 r. zaczęto tworzyć pierwsze obozy dla przeciwników politycznych, które w szybkim tempie rozwijano. W końcu 1923 r. w 355 łagrach więziono ok. 70 tys. ludzi, a na przełomie lat 20. i 30. XX w. ich liczba wzrosła kilkadziesiąt razy. Tylko przy Kanale Białomorskim, łączącym morze Bałtyckie i Białe pracowało średnio od 300 do 400 tys. więźniów. 1/3 spośród nich zmarła w wyniku katorżniczej pracy, niedożywienia, chorób i złego traktowania. Sukces został osiągnięty, ale za ogromną cenę społeczną, z którą przestawano się liczyć.

³⁵⁵ Feliks Dzierżyński (1877–1926) – działacz socjaldemokratyczny i komunistyczny, twórca i szef pierwszych sowieckich organów bezpieczeństwa: Czeka, GPU i OGPU, symbol terroru w rewolucyjnej i porealizacyjnej Rosji.

³⁵⁶ Był to tzw. syndrom Pawlika Morozowa, czyli syna jednego z oskarżonych w pierwszym publicznym procesie, który sam rzekomo napisał list, opublikowany następnie na łamach partyjnego organu prasowego „Prawda”, iż domaga się kary śmierci dla ojca, ponieważ jest on wrogiem klasy robotniczej.

Do końca dekady lat 20. XX w. bolszewicka dyktatura nie była jeszcze w pełni wykształconym totalitaryzmem. Na jej czele stała co prawda od początku stulecia partia bolszewicka³⁵⁷, ale przywódcy wywodzili się z różnych regionów geograficznych i środowisk społecznych, należeli też do kilkunastu grup etnicznych³⁵⁸, byli mieszkańcami Rosji carskiej bądź przybywali z emigracji. Poszczególne frakcje rywalizowały ze sobą nie tylko o wpływ na władzę, ale i o główne kierunki rozwoju ruchu bolszewickiego w kraju i zagranicą³⁵⁹. Dopóki żył Lenin, posiadał na tyle duży autorytet wśród bolszewików, jak i w społeczeństwie rosyjskim, iż łagodził spory wewnętrzne bądź wymuszał porozumienie między stronami. Targany kolejnymi zamachami oraz wylewami krwi do mózgu nie potrafił zapanować nad frakcjami, które walczyły o schedę charyzmatycznego przywódcy. Po jego śmierci różnymi sposobami w wyniku zacieklej rywalizacji radykałów z pragmatykami do władzy sukcesywnie dochodził Józef Stalin³⁶⁰, eliminując najbardziej znanych rewolucjonistów bądź zmuszając ich do wyjazdu z kraju. Stojąc na czele partii bolszewickiej, mógł obsadzać kluczowe stanowiska w państwie ludźmi ze swego otoczenia, a jednocześnie kontrolować najważniejsze instytucje państwowe, m.in. policję polityczną, która metodycznie likwidowała jednostki z nimi powiązane, które mogły zagrozić pozycji Stalina w systemie władzy sowieckiej. Pierwszą wyraźną manifestacją sugerującą niezaprzeczalny autorytet tej postaci stało się wyprawienie dla wodza 50. urodzin w 1929 r., która to uroczystość miała bizantyjski dworski przepych.

Na przełomie lat 20. i 30. XX w. totalitaryzm sowiecki był już niemal ukształtowany. Rosja sowiecka – Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika

³⁵⁷ Instytucja ta szybko stała się partią nowego typu. O ile w 1917 r. do partii bolszewickiej należało ok. 20 tys. członków, to w późniejszym czasie jej szeregi zasilaly miliony osób. Jeszcze w 1990 r. składki członkowskie w KPZR regulowało ok. 15 mln osób.

³⁵⁸ Sam Lenin miał pochodzenie rosyjsko-kałmucko-żydowsko-niemiecko-szwedzkie.

³⁵⁹ Grupa radykałów z Trockim, Zinowiewem, Kamieniewem i Prieobrażeńskim miała duże oparcie w Armii Czerwonej oraz przełożenie na politykę zagraniczną poprzez działalność w Międzynarodówce Komunistycznej. Grupa pragmatyków z Rykowem, Bucharinem i Tomskim opanowała sektory gospodarcze, widząc w polityce ekonomicznej podstawy bytu ideologicznego i państwowego. Najmniej skonkretyzowana grupa centrum ze Stalinem, Mołotowem i Kaganowiczem opanowywała struktury partyjne, obsadzając je swoimi ludźmi.

³⁶⁰ Józef Stalin, właśc. Iosif Wissarionowicz Dżugaszwili (1878–1953) – radziecki polityk pochodzenia gruzińskiego, formalnie pełniący obieralne, kadencyjne funkcje sekretarza generalnego KPZR i jej poprzedniczek oraz premiera ZSRR, a faktycznie dożywotni dyktator Związku Radzieckiego, posiadający nieograniczoną władzę.

Radziecka (Rosyjska FSRR) – przekształciła się w Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich³⁶¹, a partia bolszewicka przekształciła się w komunistyczną³⁶². Organy władzy państwowej zostały opanowane przez komunistów, podobnie równie pełnej kontroli poddano instytucje pośredniczące, które były przez partię nadzorowane. Gospodarka przemysłowa została upaństwowiona, a pracowników otoczono polityczną opieką ze strony ideologicznych związków zawodowych. Także sfera nauki i kultury została ogarnięta przez władze. Symbole państwowe – flaga, godło i hymn – zostały również dostosowane do potrzeb partii nowego typu. Jedyną wówczas większą grupą społeczną pozostającą poza realnym wpływem partii komunistycznej była warstwa chłopska³⁶³. Bez ideologicznego wniknięcia do tego sektora gospodarki nie można było w pełni ugruntować władzy totalitarnej. To też stało u podstaw kolektywizacji i zaprowadzonego terroru na obszarach pozamiejskich. Nie licząc się ze stratami społecznymi i gospodarczymi – żywił chłopski opanowano, wprowadzając sieć kolchozów i sowchozów. Zastosowano pod tym względem nadzór gospodarczy i partyjny, charakterystyczny dla innych działów gospodarki. Co prawda okazał się on mało efektywny, ale cele reżimu zostały osiągnięte. Budynek państwowych gospodarstw rolnych stały się miejscem pracy dla administracji kolchozowej, mieścił się w nich aparat partyjny i policyjny, spotykały się w nim związki zawodowe, a w okresie sobotnio-niedzielnym spełniały rolę kulturalną i towarzyską. Wszystko to pod czujnym nadzorem biurokracji partyjnej i policyjnej [J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998].

Od końca lat 20. XX w. krok po kroku następowała budowa w państwie radzieckim kultu jednostki. Podstaw ku temu dał już popularny w społeczeństwie

³⁶¹ Konstytucja stalinowska mówiła, że najważniejszym organem władzy jest Rada Najwyższa, której podlega Rada Komisarzy Ludowych. Strukturę taką powielano dalej na niższych szczeblach zarówno władzy państwowej, jak również w regionach terytorialnych tego dużego kraju. Federalna struktura państwa, wprowadzona wraz z powstaniem ZSRR 30 XII 1922 r., okazała się fasadowa, gdyż przeszkadzała w pełnej centralizacji systemu.

³⁶² W partii tej sukcesywnie władzę przejmował Józef Stalin, czyniąc ze stanowiska sekretarza generalnego najważniejszy urząd w państwie. Partia rządziła aparatem państwowym łącznie z policją polityczną i wojskiem.

³⁶³ Szacuje się, że w końcu lat 20. XX w. w Związku Radzieckim funkcjonowało z powodzeniem ok. 23 mln gospodarstw indywidualnych wobec 17 mln istniejących przed rewolucją bolszewicką. Kiedy pomnożymy ich liczbę przez 5–6 osób (średnia liczba osób funkcjonujących wówczas w gospodarstwie), to okaże się, jak wielka była to zbiorowość. Jeżeli udałoby się ją zjednoczyć i chciałaby wypowiedzieć posłuszeństwo władzy radzieckiej, to siły takiej należało poważnie obawiać się. Stalin dobrze wiedział o tym, prowadząc do likwidacji wolnego chłopstwa.

rosyjskim W. Lenin, którego zmumifikowane zwłoki wystawiono w jego Mauzoleum na placu Czerwonym w Moskwie. Niepodważalna pozycja Józefa Stalina w państwie, partii, gospodarce i społeczeństwie dopełniała tego, znajdując także silne odbicie w kulturze – prasie, literaturze, teatrze, operze, filmie, architekturze, muzyce i w innych dziedzinach. Podstawą kultu stał się charyzmatyczny przywódca, nazywany wodzem rewolucji o nieograniczonej władzy, najwyższych kompetencjach, dodatkowo najtęższym umyśle, potrafiący czynić cuda³⁶⁴. Wspierały takie nastawienie plany 5-letnie, przynoszące co prawda widoczne osiągnięcia, ale osiągnane nakładami wielkich kosztów ludzkich i gospodarczych. Kult J. Stalina propagowano także poprzez poszerzanie granic imperium oraz widoczną ekspansję komunizmu w świecie po 1945 r. Jeszcze nigdy bowiem w historii bagnety rosyjskie nie doszły na Zachodzie tak daleko, utrzymując swoje wpływy aż po Łabę.

Osiągnięć tych J. Stalin nie dokonałby, gdyby nie pozbycie się rewolucjonistów z 1917 r., stojących wyżej w hierarchii partyjnej od niego. Dużo energii kosztowało szczególnie odsunięcie od władzy Lwa Trockiego³⁶⁵, odgrywającego wielką rolę w międzynarodowym ruchu komunistycznym. W latach 30. XX w. zagrozić pozycji Stalina mógł już tylko Siergiej Kirow³⁶⁶, dlatego należało się go pozbyć. I jeden, i drugi przypadek, jak również kilka innych figur, posłużyło Stalinowi i jego otoczeniu do rozprawienia się z potencjalnymi oponentami w partii. Rozprawa z Trockim miała związek ze zmianami kadrowymi w międzynarodowym ruchu komunistycznym oraz w armii,

³⁶⁴ Co prawda konstytucja Związku Radzieckiego z tego okresu wyróżniała organy władzy państwowej, ale najważniejsze stanowiska obsadzili w nich ludzie blisko powiązani ze Stalinem. Szefem rządu był w latach 1930–1941 Wiaczesław Mołotow, a fasadowe stanowisko głowy państwa zajmował niemal aż do śmierci Michaił Kalinin.

³⁶⁵ Lew Dawidowicz Trocki, właśc. Lejba Dawidowicz Bronsztejn (1879–1940) – rewolucjonista rosyjski, socjaldemokrata i komunista. Był jednym z twórców i przywódców Rosji sowieckiej i ZSRR-u. Przewodniczył Piotrogradzkiej Radzie Delegatów Robotniczych w czasie rewolucji 1905 r. i Piotrogradzkiej Radzie Delegatów Robotniczych i Żołnierskich po rewolucji lutowej i po obaleniu caratu. Faktycznie kierował przejściem władzy przez bolszewików w Piotrogradzie w listopadzie 1917 r. Później był komisarzem ludowym do spraw zagranicznych, komisarzem ludowym do spraw wojskowych i marynarki wojennej. Był także współtwórcą i zwolennikiem teorii permanentnej rewolucji. Usunięty ze stanowisk i wydalony z kraju osiadł ostatecznie w Meksyku, gdzie został zamordowany z rozkazu Stalina.

³⁶⁶ Siergiej Mironowicz Kirow, właśc. Siergiej Mironowicz Kostrikow (1886–1934) – działacz bolszewicki i komunistyczny z Leningradu. W 1934 r. jako popularny działacz w partii komunistycznej był typowany do zastąpienia Józefa Stalina na stanowisku sekretarza generalnego. Został zastrzelony z polecenia Stalina przez NKWD.

w których to organach miał on duże wpływy. Zastrzelenie Kirowa umożliwiło eksterminację tysięcy rewolucjonistów pamiętających czasy rewolucji październikowej i biorących w tych wydarzeniach bezpośredni udział. Zapewniło też odsunięcie od wpływów starogwardzistów i wprowadzenie na ich miejsce młodych, oddanych Stalinowi ludzi³⁶⁷. Podobnie zmieniano szefów policji politycznej – Jagodę³⁶⁸ i Jeżowa³⁶⁹ – a wraz z nimi zamordowani zostali ich najbliżsi współpracownicy. Tym samym osoby odpowiedzialne za morderstwa na tysiącach obywateli nie mogły już oskarżyć bezpośredniego zleceniodawcy, który uchodzić mógł za osobowość nieskazitelną i nadprzyrodzoną [E. Mawdsley, *Czas Stalina*, tłum. A. Murawski, Warszawa 2012].

Jednocześnie przystąpiono do formowania nowego typu obywatela – *homo sovieticus*³⁷⁰, człowieka ślepo oddanego partii i rządowi, do których to instytucji miał pełne przekonanie i którym to ufać miał bezgranicznie.

³⁶⁷ Stalin utrzymywał elity partyjne i polityczne w ciągłym ruchu, inspirował tzw. czystki w aparacie władzy. Tylko w latach 1937–1938, czyli w okresie tzw. wielkiej czystki, aresztowanych zostało ok. 6–7 mln obywateli Związku Radzieckiego, a zlikwidowano ok. 1 mln osób. Ofiarami NKWD padło wówczas 80% oficerów w randze pułkownika i 90% generałów w armii [J.W. Borejsza, *Stulecie zagłady*, Gdańsk – Warszawa 2011].

³⁶⁸ Gienrich Grigorjewicz Jagoda, właśc. Jenoch Gierszonowicz Ijegoda (1891–1938) – pierwszy zastępca przewodniczącego OGPU (1926–1934), następnie komisarz ludowy do spraw wewnętrznych ZSRR (1934–1936) i komisarz ludowy łączności ZSRR (1936–1937). W okresie wielkich czystek oskarżony o spisek antypaństwowy i stracony.

³⁶⁹ Nikołaj Iwanowicz Jeżow (1895–1940) – szef NKWD w latach 1936–1938. Jego nazwisko stało się synonimem stalinowskiego terrorku („jeżowszczyzna”). Ze względu na okrucieństwo i niski wzrost otrzymał przydomek Krwawy Karzeł. Po wykonaniu zadania Stalin pozbył się i jego.

³⁷⁰ *Homo sovieticus* („człowiek radziecki”) – pojęcie funkcjonujące początkowo w ZSRR jako określenie kolejnego etapu ewolucji człowieka po *homo sapiens*, ukształtowanego dzięki powodzeniu marksistowskiego eksperymentu społecznego. Człowiek taki powinien charakteryzować się określonymi cechami: być podporządkowanym kolektywowi (organizacji partyjnej); dla jego postawy charakterystyczna jest ucieczka od wolności i odpowiedzialności; koniunkturalizm i oportunizm; agresja wobec słabszych, uniżoność wobec silniejszych; brak samodzielnego myślenia oraz działania; oczekiwanie, że „ktoś coś załatwi”; zniewolony intelektualnie; pozbawiony osobowości i godności; całkowicie podporządkowany władzy; izolacja od światowej kultury, stworzona poprzez ograniczanie w ZSRR podróży za granicę i ścisłą cenzurę informacji w mediach (a także wszechobecnością propagandy); brak respektowania wspólnej własności i skłonność do drobnych kradzieży w miejscu pracy zarówno dla użytku osobistego, jak i dla zysku, zgodnie ze słowami popularnej piosenki: „Wszystko należy do kolchozu, wszystko należy do mnie” czy: „Jeden worek do ciężarówki, jeden worek sobie” [J. Tischner, *Etyka solidarności i Homo sovieticus*, Kraków 1992].

12.3. Niemiecki hitleryzm

Praktycznego sprzymierzeńca hitleryzm uzyskał – w postaci społeczeństwa niemieckiego – w momencie zakończenia pierwszej wojny światowej. Już podstawy Drugiej Rzeszy Niemieckiej kształtowane były na bazie biurokratyczno-militarystycznej formuły Królestwa Pruskiego. Wzorce te zostały przeniesione i dalej ugruntowane na poziomie ogólnoniemieckim. Towarzyszyła im wielkość i siła, które doprowadziły w przeszłości małą i biedną Brandenburgię do roli mocarstwa regionalnego. W momencie zakończenia pierwszej wojny światowej już dwa pokolenia niemieckie wychowywały się na tej tradycji i kiedy monarchia rozpadła się, to duża część tej zbiorowości poszukiwała autorytetu, który siłę tę mógłby odzwierciedlić. Ponadto ciężkie warunki podyktowane Niemcom w traktacie wersalskim czyniły nazizmowi nie tylko szansę zaistnienia, ale i stały się dla niego społeczną *pożywką*. Niemcy bowiem potrzebowali takiej osoby i grupy politycznej, która ponownie mogłaby obudzić w społeczeństwie i narodzie poczucie wielkości i przynależności do elity państw europejskich, z którym należy liczyć się. Duże rzesze klasy robotniczej, żyjącej w ojczyźnie idei Marksa i Engelsa, przyjaznym okiem spoglądały z kolei na przemiany zachodzące w Leningradzie i Rosji sowieckiej, licząc na to, że wyzysk towarzyszący epoce kapitalistycznej ulegnie definitywnej erozji. Te elementy – poza wszechobecną biedą i kryzysami ekonomicznymi osłabiającymi gospodarkę i rynek³⁷¹ – stały się kluczowe dla budowy podstaw reżimu totalitarnego³⁷² [E. Traverso, *Europejskie korzenie przemocy nazistowskiej*, tłum. A. Czarnacka, Warszawa 2011].

System władzy sformowany w Niemczech po dojściu do władzy Adolfa Hitlera charakteryzował się: rządami jednej partii; sformulowaniem oficjalnej

³⁷¹ Na początku lat 30. XX w. w gospodarce niemieckiej pozostawało bez pracy ok. 6 mln robotników, a ok. 25% ludności żyło na skraju nędzy, czyli poniżej minimum socjalnego. Jednocześnie ludzie ci dysponowali prawami wyborczymi oraz poszukiwali wyjścia z zaistniałej sytuacji. Negatywny przekaz propagandowy formowany przez narodowych socjalistów musiał trafić do tej dużej zbiorowości.

³⁷² Wydaje się, że największym problemem dla niemieckiej administracji wywodzącej się z tradycji pruskich urzędników państwowych było bawarskie pochodzenie głównych dygnitarzy hitlerowskich. Dostrzegano nierzadko ich prymitywizm i słabe obycie, ale jednocześnie grupa ta była pod wrażeniem tego, w jaki sposób potrafi docierać do społeczeństwa. Stąd też dość szybko machina urzędnicza stała się ostoją reżimu, wierząc, że jej doświadczenie i inteligencja będą potrafiły elity te inspirować i kontrolować. Ku wielkiemu zdziwieniu tej grupy reżim nie tylko że nie wysłuchał jej potrzeb, ale bezwzględnie wykorzystywał do swych celów politycznych.

doktryny politycznej; centralizacją i biurokratyzacją instytucji państwa; przejęciem kontroli nad gospodarką; nadzorowaniem mediów centralnych, regionalnych i lokalnych; policyjnym terrorem ogarniającym wszystkie sfery życia publicznego i prywatnego. Wykorzystując instytucje polityczne oraz nowoczesne narzędzia i techniki związane z nadzorem władzy państwowej, reżim prowadził w szybkim tempie do kształtowania nowego człowieka, ślepo poddanego władzy i partii, zaangażowanego i wierzącego w jej idee i wartości, który będzie wykonywał jej zalecenia i bieżące potrzeby [E. Grodziński, *Filozofia Adolfa Hitlera w Mein Kampf*, Warszawa – Olsztyn 1992].

Totalitaryzm niemiecki wśród dwóch najwyższych wartości, czyli narodu i państwa, optował za zbiorowością, ale przy założeniu mówiącym o kierowniczej roli NSDAP. Ideę tę, nie bez oporów, wykorzystywano do ostatnich tygodni istnienia Trzeciej Rzeszy. Sprawny aparat administracyjny pomagał w likwidacji opozycji politycznej, nadzorowaniu gospodarki i społeczeństwa, pomagał policji politycznej w zastraszaniu i budowie jednolitej ideologii. Aparat państwowy nie przeciwstawiał się kolejnym pomysłom partii nowego typu, chociaż niekiedy pozbawione były zdrowego rozsądku bądź całkowicie bezzasadne, jak chociażby eksterminacja społeczności żydowskiej³⁷³. Działo się tak mimo ponoszonych klęsk na froncie i zbliżającej się Armii Czerwonej do granic państwa. Nie obyło się pod tym względem bez eliminowania najbardziej zasłużonych wojskowych, jak Erwin Rommel³⁷⁴ czy Wilhelm Canaris³⁷⁵, dzia-

³⁷³ Ekonomiści wciąż wskazują na bezzasadność Holokaustu, gdzie eksterminacji poddano, na opanowanych przez wojska niemieckie terenach, ok. 5,1 mln Żydów spośród 7,5 mln żyjących w Europie. Była to typowa *żyła złota*, gdyż zamknięta w gettach bądź innych zakładach pracy ludność wykonywała niewolniczą na rzecz okupanta pracę. Przy odpowiednim jej wykorzystaniu praca ta mogła wnieść miliony i miliardy marek do gospodarki niemieckiej, dzięki czemu Trzecia Rzesza mogłaby przynajmniej o kilka miesięcy dłużej prowadzić działania wojenne. Odpowiedni potencjał intelektualny naukowców żydowskiego pochodzenia z pewnością przyczyniłby się do realizacji projektu badań nuklearnych i skonstruowania bomby atomowej, co z powodzeniem później wykorzystywał Związek Radziecki.

³⁷⁴ Erwin Johannes Eugen Rommel (1891–1944) – najmłodszy niemiecki feldmarszałek w czasie drugiej wojny światowej. Dowodził Afriki Korps – niemieckim korpusem ekspedycyjnym w Afryce. Dzięki swoim znakomitym posunięciom i taktyce szybkiego przemieszczania się wojsk stał się żywą legendą. Pod koniec wojny został skierowany do Francji jako dowódca Grupy Armii B z zadaniem poprawienia umocnień w Normandii w obliczu spodziewanej alianckiej inwazji. Oskarżony o współpracę z zamachowcami Hitlera popełnił samobójstwo, ze względu na jego dużą popularność w społeczeństwie nie odważono się na sfingowany publiczny proces.

³⁷⁵ Wilhelm Franz Canaris (1887–1945) – niemiecki admirał, szef wywiadu i kontrwywiadu wojskowego Abwehry w latach 1935–1944. Był zwolennikiem monarchii, zdeklarowanym

łaczy partyjnych i państwowych, jak również członków ich rodzin³⁷⁶ [P. Fritzsche, *Życie i śmierć w Trzeciej Rzeszy*, tłum. T. Teszner, Kraków 2010].

Totalitaryzm niemiecki cechował się przez pierwsze lata chwiejnością poglądów oraz ich niejednorodnością. W pierwszych latach działalności politycznej Adolfa Hitlera kwestie polityczno-ustrojowe państwa nie były nawet dookreślone. Poglądy te cechował głęboki populizm odnoszący się do antykomunizmu, wrogości względem demokracji i parlamentaryzmowi oraz federalnej struktury państwa. Nawet określenie „Trzecia Rzesza” nie było sloganem politycznym NSDAP, lecz wywodziło się z ruchu konserwatywnego, skąd je zaczerpnięto. Do jego konsolidacji przyczyniła się partia narodowych socjalistów, która rosła w siłę w okresie międzywojennym, oraz bezpośrednio dojście do władzy w Niemczech w 1933 r.³⁷⁷. Pełną konsolidację reżim zawdzięczał szeroko pojętej policji politycznej, której początków należy doszukiwać się w bojkówkach partyjnych, powstałych w związku z koniecznością konfrontacji z grupami komunistycznymi oraz w celu ochrony głównych dygnitarzy partyjnych. Ich liczba stale rosła, osiągając w 1933 r. wielkość niemal 2 mln dla struktury SA i ponad 50 tysięcy dla SS. Ludzie z tych formacji szybko opanowali aparat policyjny i inne instytucje porządku publicznego, obsadzając je swoimi ludźmi i bezpośrednio zabezpieczając interesy partii nowego typu [S. Marks, *Dlaczego poszli za Hitlerem? Psychologia narodowego socjalizmu w Niemczech*, tłum. A. Gadzała, Warszawa 2009].

antykomunistą i członkiem Freikorpsu. Mimo że przystał na współpracę z hitlerowcami, pozostawał przeciwnikiem polityki Adolfa Hitlera. Najpierw został zdymisjonowany, a później osadzony w areszcie. Na kilkanaście dni przed przybyciem wojsk amerykańskich Canaris został skazany przez sąd doraźny na karę śmierci. Po ogłoszeniu wyroku został wyprowadzony z sali i ciężko pobity przez SS-manów. Następnego dnia strażnicy SS rozebrali go do naga i zarzucili pętlę na szyi ze struny do fortepianu, dusząc powoli. Kiedy po zdjęciu z szubienicy okazało się, że jeszcze żyje, czynność tę powtórzono. Następnie odcięto mu dłonie i stopy, a ciało spalono.

³⁷⁶ W ostatnich dniach kwietnia 1945 r. rozstrzelano np. szwagra Ewy Braun, długoletniej partnerki życiowej Adolfa Hitlera, za samowolne oddalenie się i opuszczenie bunkra w Berlinie znajdującego się pod Kancelarią Rzeszy. Nie pomogły prośby i sugestie mówiące o tym, iż żona jego znajduje się w daleko zaawansowanej ciąży.

³⁷⁷ Jednym z pierwszych założeń polityczno-ustrojowych był statut NSDAP uchwalony w 1926 r., a projektowany przez szefa tej formacji. Na czele partii miał stać wódz, przez nikogo nieograniczony. Na zasadzie współpracowników mieli mu towarzyszyć najwyżsi dygnitarze partyjni, a sekundować *parteitag*i, czyli zjazdy partyjne. Tym samym wódz partyjny stawał się nieomylny. Na zasadzie hierarchiczności wyznaczał on wszystkich ważniejszych dygnitarzy i pracowników partyjnych, dbał ponadto o porządek i centralizację. Formułę tę wykorzystano następnie do budowy systemu totalitarnego, przemieszczając strukturę partyjną do instytucji państwowych.

Podstawą normatywną do kształtowania systemu totalitarnego była tzw. ustawa o pełnomocnictwach uchwalona 23 III 1933 r. z pogwałceniem obowiązującego prawodawstwa. Dawała ona możliwość wydawania ustaw przez władzę wykonawczą oraz stosowania przepisów blankietowych w odniesieniu do zmian w konstytucji. W ramach systemu rządów semi-prezydenckich, obowiązujących w Republice Weimarskiej, rząd miała kontrolować osoba prezydenta, ale schorowany marszałek Hindenburg³⁷⁸ nie potrafił zapanować nad błyskawicznie postępującymi zmianami systemowymi [H. Schirach, *Prawo nie znaczy sprawiedliwość: na szczytach nazistowskiej władzy*, tłum. R. Stiller, Warszawa 2003].

Demontaż Republiki Weimarskiej dokonywał się zatem stosunkowo szybko. W 1933 r. NSDAP przejęło kontrolę nad wszystkimi państwowymi instytucjami politycznymi. Obsadzono swoimi ludźmi organy państwowe, wyeliminowano opozycję, wybory stały się fasadowe, państwo prawa miało odniesienie tylko do najwyższych władz państwowych i partyjnych, choć nie zawsze nawet do tej grupy, ponadto dominowała prywata interesów i poszczególnych faworytów politycznych. Już w lipcu 1933 r. ogłoszono dekret rządowy dający priorytet w systemie tylko jednej partii – NSDAP. W ślad za tym postępowano tak w przypadku instytucji pośredniczących – związków zawodowych, organizacji i stowarzyszeń, związków wyznaniowych itd.³⁷⁹. Dokonano czystek w administracji, likwidując federalną postać państwa i promując centralizację nowego ustroju³⁸⁰. Podobnie uczyniono w odniesieniu do gospodarki. W ciągu kilku miesięcy zniszczono niezależną spółdzielczość, mającą na ziemiach niemieckich kilkudziesięcioletnią tradycję. Co prawda nie zrezygnowano z własności prywatnej, ale dotychczasowych właścicieli zaczęto ograniczać w podejmowanych decyzjach przez przysyłanych z NSDAP administratorów. Bez ich woli bądź akceptacji nie można było dokonywać większych zmian w zakładach pracy. W przypadku nieposłuszeństwa odsuwano od majątku, kierowano do domowych aresztów i obozów pracy, urządzano publiczne procesy i wykonywano wyroki śmierci.

³⁷⁸ Paul von Hindenburg, właśc. Paul Ludwig Hans Anton von Beneckendorff und von Hindenburg (1847–1934) – niemiecki dowódca, feldmarszałek i polityk, w latach 1925–1934 sprawował urząd prezydenta Rzeszy.

³⁷⁹ Wśród instytucji systemowych znalazły się m.in.: Hitlerjugend, Nazistowska Liga Młodzieży, Stowarzyszenie Nazistowskich Nauczycieli, Zakon Niemieckich Kobiet, Liga Nazistowskich Lekarzy i wiele innych.

³⁸⁰ Już w 1935 r. spośród ok. 52 tys. etatów w centralnych instytucjach administracyjnych 60% składu osobowego stanowili przedstawiciele NSDAP.

Zaczęto także przejmować kontrolę nad społeczeństwem³⁸¹, wprowadzając system terroru powszechnego. Rozbito ruch robotniczy, kierując do obozów pracy (Dachau) głównych przywódców bądź osoby z zaplecza organizacyjnego. Pokazowe procesy przeciwników nowego reżimu i fetowanie wysokich wyroków, z karą śmierci włącznie, wywoływały strach i przerażenie oraz wymuszały podporządkowanie. Ograniczenie wolności stało się faktem. Wyraźnym tego sygnałem była ostatnia próba wywołania strajku generalnego w niemieckich zakładach pracy, którą przedsięwzięli wczesną jesienią 1933 r. komuniści. Brutalne spacyfikowanie manifestantów i strajkujących w majestacie obowiązującego wówczas prawa, zapełnienie więzień aresztantami, brutalne przesłuchania i tortury, a w końcu sądy doraźne wydające wyroki pod dyktando nowej władzy zrobiły swoje, przyczyniając się do rezygnacji i apatii dużej części społeczeństwa. Inicjatywom tym towarzyszyła wszechobecna propaganda, którą zręcznie kierował Joseph Goebels³⁸² [F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław 1985].

Ostatnim elementem kształtowania reżimu stało się wyeliminowanie opozycji wewnętrznej w NSDAP, czego przykładem była „noc długich noży” z czerwca 1934 r. i zamordowanie głównych przywódców SA z Ernstem Röhm³⁸³ na czele, który mógł zagrozić pozycji Adolfa Hitlera. Po śmierci marszałka Hindenburga urząd prezydenta i kanclerza połączono, tworząc tytuł wodza (Führera) i kanclerza Rzeszy. Odtąd władza dyktatora była nieograniczona i niczym nieskrępowana [A. Bullock, *Hitler. Studium tyranii*, tłum. T. Evert, Warszawa 2004]. Doktor prawa i bliski współpracownik Hitlera, Hans Frank, w jednym z publicznych wystąpień podkreślał boskie oblicze

³⁸¹ Ideę nowego społeczeństwa sformułował Hitler podczas zjazdu NSDAP w 1935 r. Miała opierać się ona na trzech elementach: rozbudowie struktur partyjnych, aby wchłonąć jak największą liczbę członków, gdyż tylko instytucja taka mogła zapewnić przeniesienie założeń ideowych do wszystkich grup społecznych; wychowywanie całego narodu zgodnie z ideami realizowanymi przez partię; szkolenie kadr partyjnych na potrzeby państwa i narodu.

³⁸² Joseph Paul Goebbels (1897–1945) – polityk niemiecki, minister propagandy i oświecenia publicznego w rządzie Adolfa Hitlera, członek ścisłego kierownictwa partii narodowo-socjalistycznej. Był jednym z najbliższych współpracowników oraz doradców Adolfa Hitlera, któremu pozostał wierny do końca życia.

³⁸³ Ernst Röhm (1887–1934) – oficer niemiecki, jeden z czołowych działaczy NSDAP, założyciel i dowódca SA. Będąc dobrym organizatorem, stał się jednym z najbliższych współpracowników Adolfa Hitlera i jedną z najważniejszych osób, które umożliwiły zbudowanie potęgi Hitlera. Po 1933 r. rywalizował o władzę w państwie z Reichswehrą, którą poparł Hitler, a to spowodowało przygotowanie zamachu na jego życie i najbliższych współpracowników.

prawa Führera, które dawało mu prymat nad innymi organami. Wódz zatem nie musiał odpowiadać przed żadną instytucją, nie kontrolował go też inny organ państwowy. Reichstag zbierał się rzadko i to właściwie jedynie w celu wysłuchania długich przemów dyktatora, przerywanych rześnymi oklaskami. Po 1933 r. główni ideolodzy reżimu mogli eksponować pozytywne aspekty ich władzy – pokonanie kryzysu, likwidację bezrobocia, odtworzenie potęgi militarnej, zakwestionowanie hańby Wersalu, ośmieszenie polityków zachodnich, odtworzenie granic niemieckich sprzed 1914 r. itd. Jak stwierdził Douglas M. Kelley, jeden z wojskowych psychiatrów badających zbrodniarzy hitlerowskich po zakończeniu wojny, instytucja przez nich prowadzona zachowywała się niekiedy tak jak ugruntowana korporacja³⁸⁴.

³⁸⁴ Jak podkreślał później w swej analizie, wyraźnie dostrzegał społeczną i polityczną hierarchię panującą wśród jego podopiecznych. Przypominali oni kadre kierowniczą jakiejś korporacji, podlegającej zmarłemu dyrektorowi generalnemu, Adolfowi Hitlerowi. Göringa i Rosenberga nazywał *mózgowcami* całego przedsięwzięcia, czyli ludźmi współtworzącymi nazistowską ideologię i politykę. Byli też *kierownicy sprzedaży* – Baldur von Schirach, Franz von Papen, Konstantin von Neurath i Joachim von Ribbentrop, którzy dystrybuowali w świecie idee Hitlera. Przedstawiciele *resortów siłowych*, tacy jak: Ernst Kaltenbrunner, Wilhelm Keitel, Alfred Jodl, Erich Räder i Karl Dönitz, odpowiadali za militarne wymuszanie tych transakcji. W końcu obsługa *spółki III Rzeszy*, składająca się z prawników i urzędników, zajmowała się *dopinaniem* tych przedsięwzięć. Razem ci czołowi nazistowscy więźniowie tworzyli *radę dyrektorów* pokonanego reżimu, grupę kierowniczą, która zarządzała narodem, choć często wzajemne kontakty jej poszczególnych członków były dość luźne [Tajemnice umysłu zbrodniarza, <http://historia.wp.pl>; stan z 28 V 2015].

Europejskie systemy rządów

System rządów to pewien zespół zasad polityczno-ustrojowych, określający szczególne relacje zachodzące między naczelnymi organami państwowymi, w szczególności legislatywy i egzekutywy. Zasady te określają możliwości oddziaływania parlamentu na rząd i głowę państwa, charakteryzują uczestnictwo i zakres kompetencji głowy państwa w rządzie, umożliwiają prześledzenie zależności łączących rząd z parlamentem itp. Wiodącą rolą judykatury w tych relacjach jest z kolei dbałość o to, aby wszystkie rozstrzygnięcia polityczne zachodziły zgodnie z zasadami przyjętymi w konstytucji i miejscowym ustawodawstwie. Systemy rządów występują zatem zarówno w republikańskich, jak i monarchicznych formach urzędzenia państwa, funkcjonują w systemach unitarnych i złożonych, ale w odniesieniu do stylu sprawowania władzy będą charakterystyczne jedynie dla demokratycznego systemu politycznego, aczkolwiek pewne ich zastosowanie będzie miało miejsce i w ustrojach niedemokratycznych [J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014].

Jako pierwszy w warunkach europejskich, gdyż jeszcze w XVIII w., kształtował się system parlamentarno-gabinetowy. W tym samym czasie zaprojektowano podstawy polityczno-ustrojowe dla parlamentarno-komitetowego systemu rządów, aczkolwiek praktyczne jego zastosowanie nastąpiło w stuleciu kolejnym. W okresie międzywojennym pojawiły się systemy rządów mieszanych, z kolei wydarzenia związane z końcem drugiej wojny światowej dały początek systemowi rządów kanclerskich. Nieco później zaczęto realizować na gruncie europejskim założenia charakterystyczne dla prezydenckiego systemu rządów. Po 1991 r. doszło z kolei do wykształcenia systemu rządów, dla których najwłaściwszym określeniem będzie quasi-prezydencaлизм. W takiej też kolejności chronologicznej systemy te zostaną zreferowane.

13.1. System parlamentarno-gabinetowy

W klasycznej formie system ten wykształcił się na Wyspach Brytyjskich, gdzie od przełomu XVII i XVIII w. zaczęła wzrastać rola parlamentaryzmu. W XVII stuleciu doszło w Anglii do odsunięcia od władzy króla, w następstwie czego do władzy doszedł Olivier Cromwell³⁸⁵. Po jego śmierci i nieudolnych rządach syna zdecydowano się przywrócić monarchię, która przetrwała w sąsiedniej Szkocji. Jednocześnie nie chciano powrotu do monarchii absolutnej, stąd większe uprawnienia przeniesione zostały na władzę ustawodawczą. Ograniczeniu władzy monarchy towarzyszyła coraz większa autonomizacja sekretarzy królewskich, gdyż co prawda byli oni nadal powoływani przez monarchę, ale finansowo uzależnieni zostali od działań parlamentu. Chcąc uzyskać środki finansowe dla resortów, które reprezentowali, musieli udać się do parlamentu z określoną inicjatywą, dzięki czemu kontrolowano ich bieżącą działalność. W związku z historyczną zasadą rewolucyjną: „Idzie nowe, ale jedzie stare”, uformowała się na Wyspach Brytyjskich dwustopniowa egzekutywa, składająca się z głowy państwa i jego kancelarii oraz rządu z właściwymi tej instytucji resortami, departamentami i wydziałami. Pomimo że rząd dalej był powoływany przez dwór królewski, to w celu sprawowania swych funkcji musiał uzyskać zaufanie ze strony parlamentu. W kontekście rozwoju tej procedury utrwalona została zasada mówiąca, że członkowie rządu wywodzą się z większości parlamentarnej.

W związku z tym, iż w czasach nowożytnych większość ustrojów europejskich miała charakter monarchiczny, tak więc ten system rządów rozpowszechniał się sukcesywnie przez całe XIX stulecie. Następowало to wszędzie tam, gdzie – podobnie jak w Wielkiej Brytanii – chciano ograniczyć absolutne zapędy głowy państwa. Prym w tym względzie wiodła Skandynawia oraz Beneluks. Wraz ze zwiększaniem liczby europejskich państw ten system rządów stał się reprezentatywny dla kolejnych podmiotów, w tym republikańskich. Szczególnie było to widoczne w okresie międzywojennym, gdzie nowo powstałe organizmy państwowe optowały za parlamentarnym bądź prezydenckim charakterem swych rządów. Rozpowszechnienie tego systemu spowodowało formowanie różnego typu jego odmian, gdyż musiano dopasować jego

³⁸⁵ Oliver Cromwell (1599–1658) – polityk angielski, główna postać angielskiej wojny domowej, lord protektor Anglii, Szkocji i Irlandii z lat 1653–1658. Osoba ta uważana jest za dzielnego spośród 100 najwybitniejszych Brytyjczyków wszech czasów.

założenia teoretyczne do istniejącego otoczenia systemowego. Stosunkowo szybko zaczęto wyróżniać modele oparte na obowiązującym prawie zwyczajowym oraz sztywno określonych normach prawnych i konstytucyjnych, określających wzajemne relacje między parlamentem a monarchią. Pierwsze z nich dominowały do okresu pierwszej wojny światowej, natomiast po 1918 r. przyjmowano te drugie rozwiązania.

Założeniem polityczno-ustrojowym tego modelu stała się zasada podziału władzy oparta na bieżącej i dalekosiężnej współpracy legislatywy z egzekutywą, dalej na istnieniu daleko idących powiązaniach między nimi oraz wyposażeniu ich w taki zakres kompetencji, aby żadna z nich nie uzyskała praktycznej przewagi nad drugą. W klasycznej formie zaczęto zatem realizować między legislatywą a egzekutywą zasady równości, równowagi i współpracy. Następnym ich stało się oddziaływanie władz naczelnych względem siebie, wzajemna inspiracja i jednocześnie kontrola. Przejawem tego stanu rzeczy jest utrzymujący się nadal stan odpowiedzialności politycznej rządu, a niekiedy i głowy państwa względem legislatywy oraz możliwość wcześniejszego rozwiązania parlamentu ze strony egzekutywy (głowy państwa lub rządu).

Do cech wspólnych, charakteryzujących system rządów parlamentarno-gabinetowych, należałyby następujące: dualizm egzekutywy³⁸⁶; ograniczenie kompetencji głowy państwa³⁸⁷; wzmocnienie politycznej roli rządu³⁸⁸; posia-

³⁸⁶ Polega on na konstytucyjnym i ustawowym rozdzieleniu kompetencji politycznych głowy państwa oraz rządu.

³⁸⁷ Głowa państwa uosabia w tym modelu rolę honorową, odwołującą się do historii i legitymizacji ustroju, pełni ponadto funkcję arbitra w przypadku konfliktów politycznych, uosabia jedność państwa, zachowanie jego ciągłości. Głowa państwa dysponuje na ogół uprawnieniami zwyczajowymi, czyli honorowymi, są to więc funkcje reprezentacyjne bądź tzw. związane, czyli wymagające kontrasygnaty ze strony członków rządu, którzy biorą jednocześnie odpowiedzialność za działania podejmowane ze strony głowy państwa. Jest ona na ogół pozbawiona kompetencji władczych. Do obecnych czasów zachowały się jednak w niektórych systemach politycznych większe uprawnienia głowy państwa, co ma najczęściej związek z tradycją, kiedy to monarcha bądź prezydent rzeczywiście dysponowali realną władzą. Ze względu na zaistniałą rzeczywistość mówić możemy o systemach parlamentarnych z aktywną bądź nieaktywną prezydenturą, gdyż kwestia ta dotyka współcześnie republikańskich form urzędzenia państwa.

³⁸⁸ Rząd posiada w tych modelach realną władzę wykonawczą. Składa się on z premiera, wicepremierów/wicepremierów i ministrów/sekretarzy oraz innych członków, tzw. politycznych bądź bez teki. Co prawda oficjalnie dalej powołuje go – tytułem historycznego zwyczaju – głowa państwa, ale w celu sprawowania swych funkcji musi on uzyskać akceptację ze strony większości parlamentarnej. W praktyce rząd formułuje większość parlamentarną skupioną wokół szefa

danie prawa przez egzekutywę do rozwiązania parlamentu³⁸⁹; preferowanie uczestnictwa egzekutywy w procesie ustawodawczym³⁹⁰; ponoszenie odpowiedzialności politycznej przez egzekutywę³⁹¹; łączenie mandatu parlamentarnego z członkostwem w rządzie³⁹².

Po drugiej wojnie światowej nastąpiły daleko idące przewartościowania w zakresie utrzymania równowagi między egzekutywą a legislatywą, chociaż widoczne były one i wcześniej. W rzeczywistości politycznej większe możliwości oddziaływania na system organów państwowych zachowuje albo parlament, albo też rząd. W praktyce ma to związek z występowaniem konkretnego systemu partyjnego w państwie. Jeżeli występuje w nich klasyczny model dwupartyjny, to wówczas bardziej realna jest postać gabinetowo-parlamentarna systemu rządów³⁹³. Z kolei w sytuacji, gdy przypomina on typową postać wielopartyjną i do tworzenia rządu niezbędna jest koalicja dwóch bądź większej liczby partii, wówczas zachowuje on swoją tradycyjną

partii, która wygrała wybory, a on sam, biorąc na siebie ciężar zwycięstwa wyborczego, staje na czele rządu i zostaje premierem. Jednocześnie rząd ponosi odpowiedzialność przed parlamentem, to znaczy izbą niższą, która pochodzi z wyborów powszechnych.

³⁸⁹ Formuła ta odnosi się najczęściej do izby niższej, pochodzącej z wyborów powszechnych. Za czynność tę odpowiada głowa państwa bądź premier lub rząd jako całość. We współczesnej praktyce politycznej funkcja ta daje większe możliwości rządzącemu ugrupowaniu zaplanowania gry wyborczej, gdyż decyzje takie podejmowane są w momencie, który jest najkorzystniejszy dla danej partii. W prawo do rozwiązania parlamentu nie została wyposażona egzekutywa w Norwegii.

³⁹⁰ Egzekutywa, na co dzień stykająca się z problemami natury politycznej, gospodarczej i społecznej, inspiruje działania parlamentu poprzez formowanie bezpośrednich inicjatyw ustawodawczych.

³⁹¹ Członkowie egzekutywy, zarówno głowa państwa, jak i rząd, i ich najbliższe otoczenie mogą zostać postawieni w stan odpowiedzialności konstytucyjnej w przypadku zdrady stanu bądź skrajnego naruszenia ustawy zasadniczej.

³⁹² Istotą tego założenia jest pełnienie przez jedną osobę dwóch funkcji – parlamentarzysty i przedstawiciela rządu. W ten sposób zwiększa się wzajemne oddziaływanie między egzekutywą a legislatywą. Współcześnie formuła ta ma bardzo ważną postać marketingową i medialną, gdyż członkowie rządu, reprezentujący większość parlamentarną, w dużo większym stopniu są rekomendowani przez media.

³⁹³ W takim kontekście jedna partia wygrywa wybory parlamentarne i samodzielnie formułuje rząd. Lider partii zostaje premierem, a jego najbliżsi współpracownicy – najczęściej związani z zarządkiem takiego ugrupowania – zostają ministrami/sekretarzami bądź podsekretarzami stanu. Najistotniejsze decyzje polityczne zapadają zatem na zarządkiem bądź kongresie partii, a później przegłosowywane zostają przez partyjną większość parlamentarną. Niesubordynacja grozi wówczas wykluczeniem z szeregów partii rządzącej.

parlamentarno-gabinetową postać³⁹⁴ [P. Biskup i M. Kaczorowska (red.), *System polityczny Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2012].

13.2. System parlamentarno-komitetowy

Początki systemu rządów parlamentarno-komitetowych, nazywanego także systemem rządów zgromadzenia bądź systemem rządów konwentu, odnoszą się do końca XVIII w. i okresu związanego z wielką rewolucją burżuazyjną we Francji. W związku z tym, iż rewolucja z 1789 r. obaliła monarchię absolutną, część społeczeństwa oczekiwała ustanowienia takiej formy władzy, która wywodzić się będzie bezpośrednio z ludu. Stąd też system rządów Konwentu Narodowego wprowadziła konstytucja jakobińska z 1793 r. Jednakże z powodu dynamicznych i nieregularnych zmian ustrojowych, które miały miejsce w rewolucyjnej Francji, a nadto w związku z pojawieniem się Napoleona, ten system rządów nie zdołał utrwalić się. Próbę jego reaktywowania podjęto na gruncie francuskim w czasie Komuny Paryjskiej z 1871 r., ale i wówczas w czasie kilkumiesięcznego wrzenia rewolucyjnego nie mógł doczekać się konsolidacji. W okresie międzywojennym ten system rządów przyjęła Estonia. Po drugiej wojnie światowej pewne cechy modelu zostały przejęte przez komunistyczne reżimy środkowoeuropejskie, ale miało to na celu umożliwienie pełnego przejścia władzy przez partie, które były politycznym zapleczem dla celów Kremla. Jedynym przykładem konsolidacji systemu rządów parlamentarno-komitetowych była i jest Szwajcaria, która wprowadziła go konstytucją z 1874 r., nieco tylko modyfikując przez kolejne lata i ostatecznie sankcjonując uchwaleniem kolejnej ustawy zasadniczej w 1999 r.

Ten system rządów opiera się na zasadzie jednolitości władzy państwowej uznającej, iż naczelną rolę w państwie winien pełnić parlament jako jedyna polityczna reprezentacja obywateli. Stąd też legislatura jest w tym modelu organem szczególnym, któremu podporządkowane są wszystkie inne instytucje

³⁹⁴ Jeżeli rząd ma charakter koalicyjny, to wówczas dużo trudniej utrzymać dyscyplinę partyjno-parlamentarną. Jest najczęściej kilku liderów, którzy mają określone aspiracje polityczne, jeszcze więcej osób jest związanych z zarządami i konwentami partii, co w praktyce zakłada większy pluralizm. Osiągnięcie jednomyślności jest w praktyce nieosiągalne, a trybuna parlamentarna służy nie tylko wyrażaniu swych opinii, ale i tradycyjnej walce politycznej. Obowiązuje wówczas zasada mówiąca o tym, iż im więcej ugrupowań wchodzi do rządu, tym silniejszy jest model klasyczny.

państwowe i polityczne. Supremacja parlamentu jest zatem widoczna w każdym elemencie życia polityczno-ustrojowego i żadna instytucja nie może jej przeciwstawić się. W celu ograniczenia potencjalnej dyktatury parlamentarnej społeczeństwo zaopatrzone zostało w szerokie prerogatywy związane z demokracją bezpośrednią, jak: inicjatywa ustawodawcza³⁹⁵ oraz referendum³⁹⁶. Do teoretycznych cech tego systemu rządów należą następujące elementy: nadrzędna rola parlamentu³⁹⁷; zależność polityczna rządu od parlamentu³⁹⁸; brak prerogatyw politycznych ze strony głowy państwa³⁹⁹.

³⁹⁵ Inicjatywa ustawodawcza została wprowadzona do konstytucji szwajcarskiej poprawką z 1891 r. Mówiła ona o tym, że naród może samodzielnie zgłaszać swoje postulaty polityczne. Mogło to mieć miejsce w sytuacji, kiedy obywatele zbiorą 50 000 podpisów pod petycją społeczną. Zobowiązywało to następnie władze centralne do zajęcia tą kwestią. Na początku lat 70. XX w., w związku z rozpowszechnieniem dostępu do środków technologicznych, wielkość tę zwiększono do 100 000.

³⁹⁶ Poprawka do konstytucji z 1891 r. dawała mieszkańcom Szwajcarii możliwość zanegowania ustawodawstwa podejmowanego przez ciała legislacyjne kantonalne i ogólnozwiązkowe. Wprowadzono wówczas dwa typy referendum – obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze mówiło o tym, iż każda ustawa musi zostać poddana pod społeczną weryfikację, a w przypadku drugiego należy zebrać odpowiednią liczbę podpisów, aby doszło ono do skutku. Początkowo było to 30 000 podpisów, a na początku lat 70. XX w. wielkość tę zwiększono do 50 000.

³⁹⁷ Parlament szwajcarski jest organem nadrzędnym, sprawującym władzę na zasadzie wyłączności i wszystkie inne organy zależne są od jego woli. Legislatywa zatem posiada funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą, kreacyjną, kontrolną i rządzenia. W każdej sytuacji i w każdej chwili może samodzielnie podejmować działania polityczno-ustrojowe.

³⁹⁸ Rząd wybierany jest w tym modelu bezpośrednio przez parlament bez zaznaczenia obecności innych organów. W podejściu teoretycznym wyznawano zasadę mówiącą o tym, że członkowie rządu mogli wywodzić się zarówno z ław parlamentarnych, jak również mogli być powoływani z zewnątrz. Szwajcaria wprowadziła obowiązującą do dziś zasadę mówiącą o tym, iż na członków rządu powołuje się osoby wywodzące się spoza legislatywy. W tej sytuacji rząd traktowany jest jako swoisty komitet wykonawczy parlamentu, któremu organ zleca wykonanie ściśle określonych spraw. Rząd zależny jest bezpośrednio od parlamentu. W podejściu teoretycznym zarówno jego całość, jak i poszczególni członkowie mogą być w każdej chwili odwołani ze stanowiska. Konstytucja szwajcarska przyjęła jednak założenie mówiące o tym, iż po wyborze przedstawiciele rządu są nieusuwani ze swych stanowisk. Podają się do dymisji dopiero wraz z ukonstytuowaniem się kolejnej Rady Narodowej.

³⁹⁹ W podejściu teoretycznym głowa państwa jest wybierana, podobnie jak rząd, przez parlament bez udziału organów trzecich. Podobnie też jak rząd głowa państwa jest bezpośrednio zależna od legislatywy i w każdej chwili może zostać odwołana. Posiada takie uprawnienia, jakie zleci jej w danej chwili parlament. W Szwajcarii jednak głowa państwa jako oddzielny organ władzy państwowej nie istnieje. Jej częściowe prerogatywy przejął przewodniczący Rady Związkowej, czyli zastosowano w tym przypadku wariant monolitycznej egzekutywy.

W Szwajcarii, legitymującej się ugruntowaną postacią tradycji bezpośrednich inicjatyw decyzyjnych, ten system rządów został silnie powiązany z otoczeniem jej systemu politycznego, co umożliwiło jego konsolidację i stosunkowo długą egzystencję. Parlament tego państwa przybiera postać bikameralizmu (Rada Narodowa i Rada Kantonów), co było i jest odzwierciedleniem złożonej struktury administracyjno-terytorialnej. Wyłaniany przez niższą izbę rząd (7-osobowa Rada Związkowa) odzwierciedla jej zależności: partyjne, narodowe i kantonalne⁴⁰⁰. Przewodniczący Rady Związkowej, pełniący na zasadzie rocznej karencji urząd prezydenta, nie zajmuje w instytucji tej żadnego szczególnego stanowiska. Nie przysługują mu też żadne polityczno-ustrojowe prerogatywy, a w czasie głosowań w Radzie Związkowej nawet nie może oddać głosu. Do jego zadań należy realizacja prac organizacyjnych w rządzie oraz nadzór nad federalną administracją, której wielkość ustalono na początku lat 70. XX w. na 33 tys. osób. W związku z tym, iż w Szwajcarii zaznacza się supremacja parlamentu nad innymi organami państwowymi, legislatura odpowiedzialna jest też za wybór Trybunału Związkowego, będącego najwyższą władzą sądowniczą w państwie [E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014].

13.3. System mieszany

System mieszany, nazywany także półprezydenckim bądź semi-prezydenckim, łączy w sobie wybrane elementy prezydenjalizmu i parlamentaryzmu. Stał się poniekąd odpowiedzią na rozwijające się od XVIII w. modele rządów w Wielkiej Brytanii i USA. W warunkach europejskich pojawił się w okresie międzywojennym za sprawą Republiki Weimarskiej oraz Finlandii. Była to więc odpowiedź na zmiany polityczno-ustrojowe i międzynarodowe, jakie dokonały się na Starym Kontynencie po pierwszej wojnie światowej. Niemcy, które odeszły wówczas od monarchii, musiały dążyć do parlamentaryzmu, ale jednocześnie chciały nawiązywać do silnej władzy wykonawczej, która była w tym społeczeństwie silnie ugruntowana od lat. Finlandia z kolei, która po raz pierwszy w dziejach stawała się niepodległym bytem, już w pierwszych

⁴⁰⁰ Oznacza to, że w składzie 7-osobowej Rady Związkowej muszą być obecni: przedstawiciele największych frakcji parlamentarnych; osoby wywodzące się z tradycyjnych grup narodowych i etnicznych zamieszkujących Szwajcarię; reprezentanci największych, pod względem demograficznym, kantonów wchodzących w skład Konfederacji Szwajcarskiej.

miesiącach swego istnienia odczuwała silną presję ze strony jej zaborcy – Rosji sowieckiej, a później Związku Radzieckiego. Tylko zapewnienie silnej i zdecydowanej egzekutywy mogło zatem przyczynić się od obrony jej suwerenności. Jeszcze przed rozpoczęciem drugiej wojny światowej taki model zainicjowany został w Austrii na bazie kryzysu ekonomicznego i politycznego 1929 r., a nieco później także w Irlandii, która od czasu odzyskania swej niepodległości odczuwała silną presję polityczną ze strony Wielkiej Brytanii. Po 1945 r. na taką postać rządów zdecydowała się Islandia, a później Francja i Portugalia⁴⁰¹. W przypadku pierwszego kraju system mieszany miał ugruntować niepodległy byt państwowy, a w ostatnim wynikał z podjętej tranzycji ustrojowej wynikającej z przejścia od systemu autorytarnego do rządów demokratycznych. System rządów semi-prezydenckich stał się też inspiracją dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r., kiedy część podmiotów – szczególnie na Bałkanach – dążyła do zachowania silnej pozycji dla głowy państwa. Instytucja ta miała nie tylko uosabiać poczucie siły i bezpieczeństwa, ale być także gwarantem i stabilizatorem podejmowanych zmian systemowych. Do rządów tego typu nawiązywał Lech Wałęsa⁴⁰² w Polsce, którego uprawnienia wzmocniła tzw. mała konstytucja z 1992 r., a model parlamentarny ugruntowała ustawa zasadnicza z 1997 r. Z teoretycznych założeń systemu rządów mieszanych korzystali konstytucjoniści tworzący podstawy polityczno-ustrojowe dla krajów, które powstały z rozpadu Jugosławii i Związku Radzieckiego (poza regionem nadbałtyckim).

Hybrydowa postać tego systemu rządów powoduje, iż odnaleźć możemy w nim cechy charakterystyczne zarówno dla prezydenccjalizmu, jak i parlamentaryzmu⁴⁰³. Ze względu na to, z którego wzorca czerpano więcej podstaw polityczno-ustrojowych, mówić można zarówno o systemie rządów

⁴⁰¹ W wyniku ewolucji polityczno-ustrojowej podjętej w Austrii, Irlandii i Islandii utrzymuje się współcześnie w tych państwach jedynie fasadowy charakter systemu rządów mieszanych, co najwyżej zbliżonych do parlamentarno-prezydenckiego. Podobna sytuacja występuje w Finlandii i Portugalii, gdzie uprawnienia prezydenta zostały zredukowane. Typowym przykładem systemu rządów prezydencko-parlamentarnego sprzed 1989 r. pozostała jedynie Francja.

⁴⁰² Lech Wałęsa (ur. 1943) – polski polityk i działacz związkowy. Opozycjonista, współzałożyciel i pierwszy przewodniczący NSZZ Solidarność. Laureat Pokojowej Nagrody Nobla z 1983 r. W latach 1990–1995 pełnił obowiązki prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tygodnik „Time” uznał go w 1981 r. za człowieka roku oraz umieścił na liście 100 najważniejszych postaci XX w.

⁴⁰³ W modelu tym połączona została np. zasada politycznej odpowiedzialności rządu, który zależny jest zarówno od parlamentu, jak i prezydenta, czyli bezpośrednich reprezentantów narodu, wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

prezydencko-parlamentarnym, jak i parlamentarno-prezydenckim. Podstawowym elementem wyróżniającym ten podział będą realne uprawnienia, w które wyposażona została głowa państwa oraz jej pozycja polityczno-ustrojowa w systemie organów państwowych. Do cech wspólnych tego systemu rządów należą następujące elementy: dualizm egzekutywy⁴⁰⁴; wiodąca rola prezydenta⁴⁰⁵; odpowiedzialność polityczna rządu⁴⁰⁶.

Przykładem państwa, w którym ten system rządów został wprowadzony i dalej jest ugruntowywany, jest Francja (V Republika Francuska). W zasadach polityczno-ustrojowych tego podmiotu uznaje się równość w systemie organów państwowych między prezydentem a parlamentem z tym jednakże zastrzeżeniem, że organ głowy państwa jest jednoosobowy, a parlament ma charakter wieloosobowy, co daje większe możliwości do działania głowie państwa. Utrzymuje się tam dualizm egzekutywy, ale to prezydent uznawany jest za realnego jej szefa. Faktowi temu ma sprzyjać wyposażenie głowy państwa – poza honorowymi – w nadzwyczajny zakres uprawnień, które podejmowane są osobiście bez instytucji trzecich, niewymagających kontrasygnaty ze strony innych organów i za które prezydent nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem⁴⁰⁷. Jednocześnie uregulowania polityczno-ustrojowe Francji

⁴⁰⁴ W jej skład wchodzi prezydent jako głowa państwa wraz ze swoją kancelarią oraz kolegialny rząd, który składa się z premiera, wicepremiera/wicepremierów oraz ministrów i innych przedstawicieli.

⁴⁰⁵ W związku z tym, iż prezydent uosabiać ma siłę i prestiż państwa zarówno wewnątrz systemu politycznego, jak i w stosunkach międzynarodowych, musi posiadać odpowiednią legitymację do sprawowania powierzonych mu zadań. Wybierany jest on zatem przez ogół obywateli w wyborach powszechnych i bezpośrednich, gdyż w ten sposób reprezentować może suwerenne prawa narodu. Prezydent w tym systemie rządów wyposażony został w dość szerokie uprawnienia polityczno-ustrojowe, które mają na celu wzmocnienie jego pozycji względem innych organów i instytucji w państwie.

⁴⁰⁶ Rząd odpowiedzialny jest zarówno przed niższą izbą parlamentu, pochodzącą także z wyborów powszechnych i bezpośrednich, jak również przed prezydentem, uznawanym za realnego szefa egzekutywy. Co prawda wybór kandydata na premiera przysługuje głowie państwa, ale w celu powołania tego organu musi zostać zatwierdzony przez parlament. W praktyce zatem prezydent, powołując premiera, musi liczyć się z siłami politycznymi wybranymi przez naród w wyborach parlamentarnych.

⁴⁰⁷ Do uprawnień nadzwyczajnych prezydenta Francji, nazywanych też dyskrejonalnymi, należą m.in.: prawo do nominacji premiera; prawo do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego (z uwzględnieniem pewnych zastrzeżeń konstytucyjnych); prawo do odwołania się do społeczeństwa w drodze referendum; prawo do wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze całego państwa bądź jego części.

po 1958 r. zaadaptowały niektóre uregulowania prezydenjalizmu⁴⁰⁸ oraz parlamentarizmu⁴⁰⁹.

Do poprawnego funkcjonowania systemu rządów mieszanych niezbędne są elementy składowe systemu politycznego oraz jego otoczenie. Musi on bowiem być sprzężony z istniejącym systemem partyjnym. Prezydent, aby stać się realnym szefem egzekutywy, powinien posiadać zaplecze w postaci liczącego się ugrupowania partyjnego, które będzie nie tylko popierało jego kandydaturę na najwyższe stanowisko w państwie, ale i będzie mogło realizować plany polityczne w parlamencie. Wówczas prezydent dobiera sobie do współpracy w egzekutywie najbliższych współpracowników z partii, którą sam reprezentuje. Jego *prawą ręką* staje się zatem premier, a *lewą ręką* kolejni ministrowie. Większość parlamentarna służy z kolei realizacji interesów politycznych ustanowionych przez głowę państwa i rząd⁴¹⁰ [A. Kuczyńska, *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Toruń 2008].

13.4. System kanclerski

System kanclerski, określany także parlamentarno-kanclerskim, zarezerwowany został dla niemieckiego kręgu kulturowego, gdzie instytucja majordomusa⁴¹¹ i osoby reprezentującej interesy monarchii miały swoją długą

⁴⁰⁸ Wprowadzono do systemu dwa rozwiązania związane z zasadą separacji władzy, a mianowicie niełączenie stanowisk przez osoby w rządzie i parlamencie oraz szczegółowo wypisano dziedziny obejmujące ustawodawczą działalność parlamentu, aby ordonanse i dekrety głowy państwa nie mogły naruszać uprawnień legislatywy.

⁴⁰⁹ Utrzymano w systemie tym podstawowe rozwiązania, charakterystyczne dla parlamentarizmu, jak: odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem, możliwość rozwiązania legislatywy przez egzekutywę, a także zapewniono rządowi i głowie państwa udział w procesie ustawodawczym.

⁴¹⁰ Kiedy głowa państwa i rząd nie wywodzą się z jednej opcji politycznej, to wówczas wprowadza się we Francji zasadę koabitacji, czyli współistnienia bądź współzamieszkiwania. Wynika z niej założenie, że organy państwowe winny służyć państwu i narodowi, dlatego muszą dojść do porozumienia we wspólnym rządzeniu.

⁴¹¹ Majordom (łac. – *maiordomus*) – w średniowiecznej Europie to urzędnik zarządzający dworem możnowładcy, marszałek dworu. Do jego obowiązków należało ściąganie podatków, dowodzenie wojskiem królewskim i przewodnictwo sądowi pałacowemu. Istotną rolę majordomus uzyskał już w państwie Franków, kiedy za czasów dynastii Merowingów patrymonialne pojmowanie przez nich władzy przyczyniło się nie tylko do wzmocnienia ich władzy, ale i w konsekwencji przejęcia jej kosztem panującej dynastii.

historię, sięgającą jeszcze wczesnego średniowiecza. Wykorzystano ją przy formowaniu założeń polityczno-ustrojowych dla zachodnich stref okupacyjnych po drugiej wojnie światowej, które dały początek Republice Federalnej Niemiec. Ukształtowany w ten sposób model rządów odwoływał się zatem do tradycji, ale jednocześnie starano się tak go skomponować, aby z ziem niemieckich już nigdy nie wyszedł totalitaryzm. Pozostawiono zatem instytucję kanclerza i prezydenta, postaci charakterystycznych dla Republiki Weimarskiej, ale to temu pierwszemu organowi oddano pierwszeństwo w egzekutywie. Głowa państwa miała się bardziej aktywizować w systemie tylko wówczas, gdyby kanclerz zmierzał do budowy niedemokratycznego porządku politycznego. Model ten podtrzymano w Niemczech także po zjednoczeniu dwóch państw niemieckich i Berlina Zachodniego, co nastąpiło w 1990 r. Podstawowe założenia polityczno-ustrojowe systemu rządów kanclerskich zaadaptowano także na gruncie austriackim, aczkolwiek w tym ostatnim podmiocie rola głowy państwa w systemie politycznym jest większa, co wynikało z jego pozycji odnoszącej się jeszcze w okresie międzywojennym.

Założeniem tego modelu stało się więc podkreślenie i wyeksponowanie pozycji kanclerza względem innych naczelnych organów państwowych, szczególnie egzekutywy. W celu zrealizowania takich założeń kanclerz wyposażony został nie tylko w nadzwyczajne uprawnienia, ale bardziej skomplikowana stała się procedura jego wyboru przez parlament, nadto wytworzono specyficzną formę relacji występujących wewnątrz rządu, a także scharakteryzowano odpowiedzialność polityczną przed legislaturą ponoszoną ze strony egzekutywy. Popularne zatem określenie *demokracja kanclerska*, stosowane względem systemu rządu w Niemczech, oznacza pragmatyczną hegemonię kanclerza we władzy wykonawczej. Formuła ta wynika z przyjętych zasad polityczno-ustrojowych, z którymi ten system rządów jest ściśle powiązany, do których zalicza się: specjalny tryb odnoszący się do powoływania rządu⁴¹²;

⁴¹² W Niemczech proces ten odnosi się do niższej izby parlamentu, pochodzącej z wyborów powszechnych. W Bundestagu bowiem następuje zgłoszenie kandydatury na stanowisko kanclerza, który winien uzyskać bezwzględną liczbę głosów w tej izbie. Gdy takową osiągnie, prezydent RFN-u nie ma innej możliwości, jak tylko oficjalnie mianować kandydata do sprawowania funkcji kanclerza. Następnie kanclerz przygotowuje listę kandydatów na ministrów, z którą kieruje się do prezydenta republiki celem jej parafowania. W praktyce głowa państwa ma niewielkie możliwości, aby zakwestionować zgłoszone kandydatury, gdyż to kanclerz ponosi za nie odpowiedzialność polityczną przed parlamentem. W celu odwołania rządu bądź jakiegokolwiek ministra potrzebne jest z kolei tzw. konstruktywne wotum nieufności zgłoszone względem kanclerza. W celu zrealizowania go przedstawiciele Bundestagu muszą

przewodnictwo w rządzie należące do kanclerza⁴¹³; ograniczoną samodzielność ministrów⁴¹⁴; ograniczoną kolegialność rządu⁴¹⁵; odpowiedzialność kanclerza za działalność gabinetu⁴¹⁶.

Podobnie jak i w innych modelach rządu te są silnie sprzężone z systemem partyjnym, występującym w państwie. Aby wybrano szefa rządu, musi istnieć większość parlamentarna bądź – jak ma to miejsce w Niemczech – kandydata na kanclerza poprzeć winna licząca się, niemal dominująca, partia polityczna. A propos ostatniego przykładu – historia RFN-u pokazuje, iż na realnego szefa egzekutywy wybierano lidera CDU⁴¹⁷ bądź SPD⁴¹⁸, który podejmował współpracę z FDP⁴¹⁹ lub innym ugrupowaniem partyjnym, oraz tworzono tzw. szeroką koalicję.

Ważnym instrumentem politycznym w systemie politycznym Niemiec jest stan wyższej konieczności ustawodawczej, który bezpośrednio wynika

nie tylko zebrać 1/4 podpisów deputowanych, ale jednocześnie przedstawić kontrkandydata, który w podobnej procedurze zostanie wybrany jeszcze w czasie trwania tej samej sesji parlamentarnej. Formuła ta jest stosunkowo trudna do przeforsowania, co przyczynia się do zwiększenia pozycji kanclerza wśród innych organów państwowych. W praktyce ustrojowej RFN-u wystąpiła ona tylko raz na początku lat 80. XX w., kiedy to Helmuta Schmidta z SPD zastąpił Helmut Kohl z CDU.

⁴¹³ W praktyce założenie to oznacza, iż to kanclerz wyznacza pracę poszczególnym resortom ministerialnym.

⁴¹⁴ Czyli ministrowie są zobowiązani do informowania kanclerza o podejmowaniu bieżących i długofalowych działań.

⁴¹⁵ Mówi ona, iż w szczególnie ważnych sprawach dla życia państwa decyzje podejmowane są kolegialnie, czyli przez cały gabinet.

⁴¹⁶ Skoro jedynie kanclerz jest odpowiedzialny przed niższą izbą parlamentu, to także tylko ten organ państwowy zaufanie to może utracić. Stąd też kanclerz występuje nie tylko w imieniu swoim, ale i całego rządu. Ministrowie ponoszą zatem jedynie odpowiedzialność polityczną przed szefem rządu. Jeżeli kanclerz chciałby wymienić ministra/ministrów, to przygotowuje odpowiedni wniosek do prezydenta, który odwołuje dotychczasowego członka rządu i jednocześnie desygnuje na to stanowisko kolejną osobę. Kwestie proceduralne odbywają się zatem z pominięciem legislatury.

⁴¹⁷ Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (niem. CDU, czyli Christlich Demokratische Union Deutschlands) – niemiecka partia polityczna założona po drugiej wojnie światowej jako konsekwencja budowy nowego ładu politycznego po upadku hitleryzmu.

⁴¹⁸ Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (niem. SPD, czyli Sozialdemokratische Partei Deutschlands) – najstarsza z działających współcześnie w Niemczech partii politycznych i zarazem jedna z najstarszych i największych partii politycznych na świecie.

⁴¹⁹ Wolna Partia Demokratyczna (niem. FDP, czyli Freie Demokratische Partei) – centrowa liberalna partia polityczna w Niemczech.

z modelu sprawowanych tam rządów. Inicjatywa ta mówi, iż może zostać powołany kanclerz mniejszościowy, kiedy urzędujący utraci zaufanie ze strony niższej izby parlamentu. Dzieje się tak również, gdy Bundestag nie jest w stanie wybrać szefa rządu bezwzględną większością głosów w trzech kolejnych głosowaniach. W takiej sytuacji zwiększają się kompetencje głowy państwa, która w klasycznej formule znajduje się w cieniu egzekutywy⁴²⁰. O powołaniu kanclerza mniejszościowego decyduje bowiem nie tylko niższa izba parlamentu, ale także i prezydent, który ogłosić może stan wyższej konieczności ustawodawczej bądź na formułę taką może nie zgodzić się, czyli w praktyce może rozwiązać parlament i rozpisać nowe wybory⁴²¹. Historia polityczno-ustrojowa Niemiec wskazuje jednak, iż w praktyce ewentualność taka zachodzi stosunkowo rzadko⁴²² [S. Sulowski i K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, Warszawa 2005].

⁴²⁰ Instytucja prezydenta w RFN-ie pozostaje w cieniu kanclerza, co w głównej mierze wynika z trybu powoływania kandydata na urząd głowy państwa. Wybierany zostaje on bowiem przez Zgromadzenie Federalne, czyli instytucję zbierającą się tylko w tym celu, najczęściej raz na pięć lat. W jej skład wchodzi wszyscy członkowie Bundestagu oraz taka sama wielkość przedstawicieli wywodzących się z *Landtagów*, czyli krajowych legislatyw przy zachowaniu proporcjonalnej reprezentacji zależnej od wielkości danego podmiotu federacji. W związku z tym prezydent RFN posiada jedynie symboliczne uprawnienia, określane mianem honorowych. Jego rola wzmocniona zostaje tylko w momencie, kiedy kanclerz nie uzyska wymaganej większości w parlamencie. Kwestia ta ma swoje implikacje w historii, gdyż w styczniu 1933 r. Adolf Hitler został powołany na stanowisko także jako kanclerz mniejszościowy.

⁴²¹ Konstytucja RFN-u zakłada, iż stan wyższej konieczności ustawodawczej może być ogłoszony tylko raz w okresie kadencji tego samego kanclerza oraz nie może on trwać dłużej niż 6 miesięcy. Po tym okresie kanclerz ponownie musi poddać się weryfikacji przed Bundestagiem. Jeżeli tym razem nie uzyska on wymaganego progu głosów i nie stanie się kanclerzem większościowym, to wówczas musi podać się do dymisji. Jeżeli na tej samej sesji parlamentarnej nie zostanie wybrany jego następca, prezydent musi rozwiązać parlament i rozpisać nowe wybory do tego gremium.

⁴²² W praktyce ustrojowej RFN-u sytuacja taka miała miejsce tylko raz – na początku lat 80. XX w. W lutym 1982 r. kanclerz Helmut Schmidt wygrał co prawda konstruktywne wotum nieufności, lecz we wrześniu tego roku czterech ministrów wywodzących się z koalicyjnej FDP odeszło z jego rządu. Po próbach kontynuowania działalności gabinetu w formie rządu mniejszościowego został on zmuszony do rezygnacji przez kolejne wotum nieufności przeprowadzone 1 X 1982 r. Jego następcą został Helmut Kohl z CDU, który parafował odpowiednią umowę koalicyjną z FDP, która wstrzymała jednocześnie poparcie dla SPD.

13.5. System prezydencki

System rządów prezydenckich powołany został do życia wraz z kształtowaniem się Stanów Zjednoczonych na półkuli zachodniej. Mimo iż w XIX i XX w. liczne były próby jego naśladowania w poszczególnych regionach świata⁴²³, to właściwym modelem pozostał jedynie ten w USA, gdzie po wojnie domowej z lat 60. XIX w. ostatecznie okrzepł i upowszechnił się. Mimo jego historycznej postaci na gruncie europejskim niemal nie znalazł zastosowania. Z jego wzorców czerpali konstytucjonaliści europejscy, kreśląc system rządów mieszanych oraz quasi-prezydenckich. Po drugiej wojnie światowej rozwiązaniami instytucjonalnymi tego systemu zainteresowano elity polityczne Cypru, która to kraina uzyskała niezależność od Wielkiej Brytanii w 1960 r. po długich rokowaniach dyplomatycznych. Taki system rządów miał pomóc wyspie w zachowaniu integralności wewnętrznej ze względu na niestabilne jej otoczenie związane z rywalizacją społeczności greckiej i tureckiej.

Cechami tego modelu rządów są: monokratyczna egzekutywa zdominowana przez prezydenta⁴²⁴; separacja władzy państwowej⁴²⁵; korygująca rola

⁴²³ Taki system rządów adaptowany był, jednakże z licznymi odstępstwami, w krajach Ameryki Łacińskiej (Brazylia, Meksyk) oraz w państwach azjatyckich, w których silną pozycję zajmowało USA (Filipiny, Tajwan). W przypadku wyróżnionych podmiotów adaptowano podstawy instytucjonalne tego systemu, jednakże niestabilne otoczenie systemowe nie pozwoliło na pełne jego ugruntowanie.

⁴²⁴ Prezydent w systemie tym pełni jednocześnie obowiązki głowy państwa, szefa rządu oraz stoi na czele administracji państwowej. Ma zatem jednoosobową władzę wykonawczą, gdyż nie istnieje instytucja premiera, ani też rządu. Ministrowie/sekretarze mianowani są bezpośrednio przez prezydenta, z pominięciem innym organów, i przed nim jedynie są odpowiedzialni, nie posiadając własnych konstytucyjnych kompetencji. Traktowani są zatem jak urzędnicy czy administratorzy (sekretarze), którzy w zastępstwie prezydenta obejmują resort i z jego rękopisami zarządzają. W każdej chwili zatem sekretarze ci mogą zostać odwołani, jak również posiedzenia gabinetu mają dla prezydenta jedynie charakter opiniotwórczy, gdyż tylko głowa państwa odpowiada za całość egzekutywy. Prezydent, aby mógł dysponować tak rozległymi obowiązkami, musi posiadać odpowiednią legitymację do wypełniania swoich funkcji. Musi być zatem wybierany przez ogół obywateli większością bezwzględną głosów, aby posiadać równorzędne z parlamentem prawa do reprezentowania całego narodu. Formuła ta służy także wzmocnieniu pozycji prezydenta wśród innych, naczelnych organów w państwie.

⁴²⁵ W myśl tej zasady egzekutywa i legislatura pozostają od siebie niezależne w sposób rygorystyczny. Oznacza to, że kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej zostały rozgraniczone organizacyjnie i funkcjonalnie. Brak jest zatem możliwości łączenia stanowisk między

parlamentu⁴²⁶. W systemach demokratycznych zadaniem judykatury jest czuwanie nad tym, aby organy naczelne były równoważne względem siebie oraz żaden z nich (prezydent i parlament) nie uzyskał przewagi nad drugim. Sytuacja taka mogłaby bowiem doprowadzić do załamania istniejącego systemu rządów.

System polityczny Republiki Cypryjskiej, kształtowany na wzór prezydencjalizmu przy udziale społeczności międzynarodowej w latach 50. XX w., uzyskał sankcję normatywną wraz z ustanowieniem konstytucji. Czynniki te oraz elementy składowe i otoczenie systemowe spowodowały, iż zastosowano w nim pewne modyfikacje⁴²⁷. Jak słusznie konkluduje Waldemar Żebrowski: „Sposób odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej przesądza o sytuowaniu danego systemu politycznego w obrębie parlamentaryzmu lub prezydencjalizmu. System polityczny Republiki Cypryjskiej trzeba zatem zaliczyć do tej drugiej kategorii. Brak jest tutaj odpowiedzialności władzy wykonawczej

jedną a drugą władzą. Tylko parlament uczestniczy w procesie ustawodawczym i jedynie prezydent odpowiada za funkcję rządzenia. Prezydent nie jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem, nie zwołuje izb parlamentarnych na sesje, ani także nie posiada inicjatywy ustawodawczej, możliwości wpływania na legislaturę czy treść aktów prawnych. Bezpośrednie relacje między legislaturą i egzekutywą zostały ograniczone do minimum, tzn. jedynie do takich treści, które stoją na straży jedności i integralności państwa. Przejawem tym jest możliwość, a wręcz obowiązek wygłaszania orędzi do parlamentu i narodu w celu faktycznego przedstawienia stanu i jakości państwa.

⁴²⁶ Najważniejszym elementem tego systemu rządów jest możliwość obalenia prezydenta przez parlament w drodze procedury *impeachmentu* przy jednoczesnym braku możliwości rozwiązania parlamentu przed ustawowym zakończeniem jego kadencji ze strony głowy państwa. Współpraca legislatury i egzekutywy potrzebna jest również w przypadku nominacji wyższych funkcjonariuszy administracji, przedstawicieli władzy sądowniczej oraz w przypadku zawierania traktatów międzynarodowych. Prezydent zaopatrzony jest także w prawo *veta* zawieszającego w stosunku do ustaw wydawanych przez parlament, które jednakże może zostać przez legislaturę odrzucone.

⁴²⁷ Formułując założenia systemowe dla Cypru, w okresie tym chciano zachować integralność wyspy, na której zamieszkiwało wówczas ok. 80% Greków i 18% Turków. Stąd też skład etniczny miał poważny wpływ na kształtowanie naczelných organów państwowych, administracji publicznej, wojska i innych służb mundurowych. Ponadto system unitarny miał być właściwy dla struktury administracyjno-terytorialnej państwa. Wśród instytucji pośredniczących grupy polityczne gromadziły się wokół systemu wielopartyjnego. Oprócz tego otoczenie geograficzne odgrywało pewną rolę, gdyż parlamentaryzm był dominującym w Europie, a silna pozycja głowy państwa zaznaczała się w warunkach azjatyckich [J. Zaborowski, *System polityczny Republiki Cypryjskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Systemy polityczne wybranych państw*, Warszawa 2004, s. 62–76].

przed parlamentem, który nie dysponuje ani możliwością wyrażania wotum zaufania, ani wotum nieufności. Ministrowie politycznie są odpowiedzialni przed prezydentem, który również za uprawianie polityki przed parlamentem nie dopowiada. Też o występowaniu w Republice Cypryjskiej systemu prezydenckiego wzmacnia wybór głowy państwa w wyborach powszechnych; zakaz łączenia stanowiska ministra w rządzie z mandatem w parlamencie; jak również to, że prezydent jest tu faktycznym szefem rządu i nie ma możliwości rozwiązania Izby Reprezentantów w trakcie kadencji. Są to zresztą cechy prezydenccjalizmu występujące w klasycznej jego postaci, podkreślające i wzmacniające zasadę separacji władz. Odmiennością od amerykańskiego modelu jest natomiast przysługujące ministrom (a nie tylko deputowanym) prawa inicjatywy ustawodawczej i pewien wpływ wyników wyborów do parlamentu na decyzje personalne prezydenta dotyczące składu rządu. Prezydent zapewne chce w ten sposób złagodzić ewentualną krytykę rządu. Pamiętać bowiem trzeba, o czym już zresztą wspomniano, że prezydenccjalizm cypryjski realizowany jest w warunkach wielopartyjności” [W. Żebrowski, *Teoria współczesnych systemów politycznych. Skrypt uniwersytecki*, Olsztyn 2009, s. 104].

13.6. System quasi-prezydencki

Ten system rządów ze względu na swoją stosunkowo niedługą tradycję polityczno-ustrojową charakteryzowany jest w literaturze przedmiotu różnymi nazwami⁴²⁸. Został on zaadaptowany na potrzeby tworzących się samodzielnych organizmów państwowych w wyniku rozpadających się struktur Związku Radzieckiego po 1991 r. (poza regionem nadbałtyckim). Prymat pod tym względem sprawowała Rosja, aczkolwiek sekundowały jej też inne podmioty. Podstawowym założeniem kształtowanego systemu rządów było silne upodmiotowienie instytucji głowy państwa oraz wykazanie jego wyższości względem innych organów państwowych. Prezydent miał być nie tylko gwarantem podejmowanych zmian strukturalnych i systemowych, ale uosabiać – wynikającą z tradycji – silną postać egzekutywy, która w wyniku wschodniego rozwarstwienia, wielkich przestrzeni geograficznych i specyficznego bytu społecznego mogłaby zapanować nad tamtejszym nieładem. Na wzór rosyjski

⁴²⁸ Wśród częściej wyróżnianych akcentowane są określenia – prezydenccjalizmu lub semi-prezydenccjalizmu wschodniego, superprezydenccjalizmu, sultanizmu postkomunistycznego czy prezydencckiej demokracji sterowanej.

podobne systemy rządów adaptowano w regionie środkowo-wschodnioeuropejskim, zakaukaskim i środkowoazjatyckim. W wyniku rewolucji – pomarańczowej na Ukrainie i różanej w Gruzji – tamtejsze systemy zbliżyły się do klasycznych semi-prezydencałizmów.

W pierwszym okresie kształtowania systemu politycznego Federacji Rosyjskiej spierały się ze sobą dwa ośrodki władzy centralnej (prezydent i parlament), co w październiku 1993 r. przyniosło poważne przesilenie polityczne⁴²⁹, w wyniku którego prymat w systemie organów państwowych ugruntowała instytucja głowy państwa. Wykorzystując zasady i wartości konstytucyjne kreowane na wzór zachodni⁴³⁰, prezydent uzyskał tak silne uprawnienia polityczno-ustrojowe, dzięki którym zaznaczyła się wyraźna przewaga tego organu nad pozostałymi. Odtąd cechami tego modelu stały się: dualizm egzekutywy z wyraźnym zaznaczeniem dominującej pozycji głowy państwa; zależna, niemal służebna rola rządu względem prezydenta; ograniczenie kompetencji parlamentu na rzecz prezydenta.

O sile polityczno-ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej stanowią zatem przydzielone tej funkcji uprawnienia. W myśl zasad konstytucyjnych głowa państwa: określa podstawowe kierunki wewnętrzne i zewnętrzne polityki państwa i reprezentuje go na zewnątrz; powołuje za zgodą Dumy Państwowej premiera oraz ma prawo do jego dymisji; na wniosek premiera powołuje i odwołuje jego zastępców oraz ministrów federalnych; ma prawo do przewodniczenia obradom rządu; przedstawia Dumie kandydata na stanowisko prezesa Banku Centralnego FR i składa wniosek o jego odwołanie; przedstawia Radzie

⁴²⁹ Wydarzenia te najczęściej określane są mianem kryzysu konstytucyjnego, którego przesilenie wystąpiło 3 X 1993 r., a związane było ze sporami wynikającymi z kształtu ustrojowego państwa. Zabezpieczając sobie poparcie wojska i resortów siłowych, Borys Jelcyn wyszedł z tej konfrontacji zwycięsko, dzięki czemu mogła wzrosnąć pozycja polityczno-ustrojowa głowy państwa. W wyniku tego kryzysu doszło też do ostatecznego określenia systemu politycznego Rosji. Przestała bowiem istnieć *republika sierpniowa*, czyli struktura powołana w wyniku nieudanego puczu Janajewa z sierpnia 1991 r.

⁴³⁰ Konstytucja Federacji Rosyjskiej realizuje następujące zasady i wartości związane z percepcją systemu politycznego: demokratyczne państwo prawa; federalizm i republikańska forma rządów; suwerenność narodu oraz prymatu praw i wolności człowieka; demokracja pośrednia i bezpośrednia; suwerenność federacji nad jej całym terytorium i prymat ustawodawstwa federalnego; równość wobec prawa, w tym równość w zakresie form własności; państwo opiekuńcze; podział władz na egzekutywę, legislatywę i judykaturę; samorządność lokalna; pluralizm polityczny i ideologiczny; państwo świeckie; prymat konstytucji nad wszystkimi aktami prawnymi; automatyczna inkorporacja prawa międzynarodowego do wewnętrznego porządku prawnego; szczególny tryb zmiany konstytucji.

Federacji kandydatów na stanowiska sędziów – sądów krajowych, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prokuratora generalnego, a także innych sędziów federalnych; tworzy Radę Bezpieczeństwa FR; jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, zatwierdza doktrynę wojskową i powołuje wyższe dowództwo sił zbrojnych, ogłasza stan wojny (informuje parlament) oraz stan wyjątkowy; tworzy własną administrację, powołuje i odwołuje swoich przedstawicieli; powołuje i odwołuje korpus dyplomatyczny FR (konsultacje z parlamentem); zarządza wybory do Dumy Państwowej i ją rozwiązuje w określonym trybie; przedkłada projekty ustaw, wydaje dekrety i rozporządzenia, a także zarządza referendum; podpisuje lub wetauje uchwalone ustawy; zawiesza akty normatywne rządu i podmiotów FR sprzeczne z ustawodawstwem FR; zwraca się do parlamentu z dorocznymi orędziami; korzysta z procedury rozjemczej w sporach między organami władzy federacji i ich podmiotów; nadaje obywatelstwo, odznaczenia państwowe oraz stosuje prawo łaski. Duma Państwowa, decydując w 2008 r. o wydłużeniu kadencji prezydenta z 4 do 6 lat, także dała możliwość podniesienia jego rangi w systemie politycznym, gdyż jego otoczenie wymieniane może być w praktyce co 12 lat.

Wyeksponowana pozycja polityczno-ustrojowa prezydenta FR w stosunku do innych organów państwowych weryfikowana jest także poprzez rozbudowaną strukturę organizacyjną jego urzędu⁴³¹. Innym kryterium podkreślającym jego rolę w systemie jest możliwość oddziaływania na strukturę administracyjno-terytorialną w państwie. Mimo iż Rosja należy do systemów złożonych, to jednak różni się w pewnych kwestiach od ugruntowanych tego typu federacji. Należy do nich przede wszystkim jej asymetryczność, polegająca na tym, iż jej podmioty mają różny status konstytucyjny⁴³². Z kolei suwerenność państwa zabezpieczona jest jedynie do FR, a nie do jej

⁴³¹ W skład tej struktury wchodzi następujące elementy: Rada Bezpieczeństwa FR; wspólne komisje; Rada Prezydencka; doradcy prezydenta; przedstawiciele i pełnomocnicy urzędu prezydenta; szef administracji prezydenta; szefowie służb specjalnych; komisje, komitety i rady urzędu prezydenta.

⁴³² W pierwotnym założeniu w skład FR wchodziło 89 podmiotów: 32 posiadały status narodowo-terytorialny (21 republik, 10 okręgów autonomicznych, 1 obwód autonomiczny), a 57 terytorialny (6 krajów, 49 obwodów, 2 miasta o specjalnym statusie). Po zmianach liczba podmiotów została ograniczona do 83 podmiotów, z czego 26 zachowało status narodowo-terytorialny (21 republik, 1 obwód autonomiczny, 4 okręgi autonomiczne), a 57 terytorialny (9 krajów, 46 obwodów, 2 miasta o specjalnym statusie). W związku z zaangażowaniem polityczno-militarnym Rosji na wschodniej Ukrainie od początku 2014 r. specjalny status podmiotów uzyskały jeszcze: Krym oraz Sewastopol.

podmiotów federacji, jak ta kwestia wygląda w Szwajcarii czy Niemczech. Części składowe federacji zostały dodatkowo ograniczone poprzez wprowadzenie od 18 V 2000 r. przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych⁴³³, którzy są nie tylko przedłużeniem władzy głowy państwa w terenie, ale stanowią o jego autorytecie, sile i pozycji w najdalszych nawet zakątkach FR. W mniejszym stopniu ten model rządów kompatybilny jest z funkcjonującym systemem partyjnym, niemniej prezydent Władimir Putin⁴³⁴ już na początku XXI w. rozpoczął kształtowanie ruchu proprezydencckiego, co miało ułatwić i usprawnić jego rządy [P. Madej, *Status ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2009].

⁴³³ Do kompetencji tych urzędników należy: realizacja polityki wewnętrznej i zewnętrznej prezydenta na terytorium okręgów federalnych; realizacja polityki kadrowej w okręgach federalnych; monitowanie i informowanie prezydenta o sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej okręgów federalnych; koordynowanie działalności federalnych organów władzy państwowej; kontrolowanie przestrzegania w okręgach federalnych ustawodawstwa federalnego oraz proponowanie prezydentowi wstrzymania wykonania niezgodnych z prawem aktów normatywnych; opracowywanie programów rozwoju społeczno-ekonomicznego; prowadzenie mediacji w sytuacjach konfliktowych istniejących między organami władzy państwowej i samorządowej; konsultowanie powołania szefów resortów siłowych w terenie (FSB i MSW); wręczanie odznaczeń w imieniu prezydenta. W związku z tym, iż większość nominacji prezydenckich na przedstawicieli w okręgach federalnych pochodzi ze struktur siłowych, osoby te wywodzą się z najbliższego otoczenia głowy państwa [S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, wyd. 2, Toruń 2009].

⁴³⁴ Władimir Władimirowicz Putin (ur. 1952) – rosyjski prawnik, działacz państwowy i polityk. Był funkcjonariuszem KGB (1975–1990), kolejno pracownikiem administracji Petersburga (1990–1996), urzędnikiem administracji prezydenta Rosji Borysa Jelcyna (1996–1998), szefem FSB (1998–1999), premierem Rosji (1999–2000) oraz pełniącym obowiązki prezydenta Rosji po rezygnacji Borysa Jelcyna 31 XII 1999 r. 26 III 2000 r. wybrany został na urząd głowy państwa w Rosji, a ponownie na to stanowisko 14 III 2004 r. Urząd prezydenta pełnił do 7 V 2008 r., a już dzień później objął stanowisko szefa rządu. 4 III 2012 r. został ponownie wybrany na prezydenta Federacji Rosyjskiej, tym razem na okres 6 lat.

Paneuropejski system instytucjonalny

Paneuropejski system instytucjonalny nierozzerwalnie wiąże się z procesem integracji Starego Kontynentu. Proces ten przybrał na sile po drugiej wojnie światowej oraz doczekał się w tym czasie pełnej instytucjonalizacji. W związku z tym, iż jego struktura została określona na obszarze ugruntowanych systemów państwowych, przybrał postać niespotykaną w żadnym z państw członkowskich. Rozszerzając integrację na aspekty polityczno-militarne, ekonomiczno-finansowe i społeczno-kulturalne, powstała na Starym Kontynencie struktura wielopoziomowego oddziaływania i współdziałania, kształtując z czasem system polityczny Unii Europejskiej [A. Doliwa-Klepacka i Z.M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony)*, Białystok 2009].

14.1. Podstawy systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Instytucjonalna struktura Unii Europejskiej jest tworem skomplikowanym i trudnym do zrozumienia nie tylko dla obywatela, ale nawet i dla studentów specjalizujących się w kwestiach systemowych czy europejskich. Formuła ta wynika z założenia, iż modelu tego nie da się porównać z żadnym innym typem struktury instytucjonalnej występującej tak na kontynencie europejskim, jak i w świecie. Tak więc w systemowych kategoriach pojęciowych jest ona trudna do zdefiniowania, gdyż zaczęły występować w niej zarówno struktury państwowe, jak i organizacje o charakterze ponadnarodowym. Początkowo to organy państw członkowskich kształtowały część wspólnotowego porządku instytucjonalnego, a z czasem dało się też zauważyć oddziaływanie UE w zakresie stosunków wewnątrzpaństwowych.

Do momentu rzeczywistego powołania Unii Europejskiej podmioty ją kształtujące wykazywały daleko idące różnicowania. Należały do nich bowiem królestwa, wielkie księstwa i republiki. Przybierały one postać systemów federacyjnych, quasi-federacyjnych i głęboko zdecentralizowanych oraz unitarnych. Forma rządów przypominała w nich semi-prezydencjalizm oraz różne odmiany kształtowanych parlamentarizmów. Proces wyborczy odnosił się do systemu większościowego, mieszanego bądź proporcjonalnego. Istniały w nich typowe systemy dwupartyjne bądź wielopartyjne w różnych konfiguracjach i wariantach. W praktyce politycznej można było wyodrębnić model demokracji konsensualnej, oparty na współdziałaniu głównych partii politycznych, oraz model większościowy, sprowadzający się do bezwzględnej rywalizacji o czasowy prymat. Partie polityczne rządziły samodzielnie bądź wchodziły w różnego typu konfiguracje, tworząc gabinety koalicyjne. Cechą wspólną były jednak demokratyczne systemy skonsolidowane, na ideach których opierały się podstawowe założenia Unii Europejskiej.

Kształtowane zatem od pierwszych lat po zakończeniu drugiej wojny światowej Wspólnoty Europejskie musiały korzystać z dorobku dotychczas osiągniętych rozwiązań instytucjonalnych oraz poprzez kompromis budować nowe jej struktury systemowe. Proces ten trwał kilkadziesiąt lat i jeszcze się z pewnością nie zakończył. Trudno bowiem było przewidzieć w latach 50. i 60. XX w., jakie będą następstwa bardziej teoretycznych traktatów w zerknięciu z powojenną i zimnowojenną rzeczywistością europejską. Jedyne osiągnięcie daleko idącego kompromisu mogło przybliżyć podmioty Starego Kontynentu do pełnego uformowania instytucji wspólnotowych. O sytuacji takiej mówić możemy i współcześnie, chociaż lista problemów do załatwienia wyraźnie zmieniła się [J. Knopek (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Toruń 2009].

Ziemowit Jacek Pietraś, powołując się na ustalenia Denysa Simona, wykazał występującą w UE dysocjację strukturalną i funkcjonalną. Za jej pośrednictwem dostrzec można, iż żadna z instytucji wspólnotowych nie posiada funkcji ekskluzywnych, a jednocześnie żadna z funkcji wspólnotowych nie jest wykonywana przez jedną tylko instytucję. Stąd Z.J. Pietraś doszedł do wniosku, że wszystkie instytucje w pewnym zakresie uczestniczą w wykonywaniu wszystkich funkcji, a więc kształtowany system europejski miał charakter głęboko eksperymentalny, przejściowy i dość niestabilny. Był on zatem formowany za pośrednictwem głębokich tarć wewnętrznych, sprzecznych interesów narodowych i grupowych [D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris 1997, s. 106–107]. Podstawowe założenie sformowanej w taki

sposób struktury odnosiło się do twierdzenia, że Rada Unii reprezentuje interesy państw członkowskich, Komisja interes całej Wspólnoty, a Parlament interesy narodów i ich części składowych. Rola Trybunału sprowadzała się z kolei do obrony interesów demokratycznego państwa prawa⁴³⁵.

Helen Wallace wyliczyła pięć kolejnych wariantów, w obrębie których dokoonywało się kompromisowe podejście do budowy europejskiego systemu instytucjonalnego. Były to modele – partnerstwa, negocjacji, segmentacji, kooperacji oraz współzawodnictwa. Pierwszy polegał na wspólnie i zgodnie działającej ze sobą Komisji oraz Radzie. Drugi odwoływał się do realizowania założenia znacznie silniejszej roli Rady oraz rokowań międzypaństwowych. Trzeci uaktywniał się poprzez biurokratyczną dezintegrację Komisji, którą osiągnięto poprzez samodzielnie funkcjonujące dyrektoriaty. W czwartym doszło do bliższej współpracy pomiędzy Radą i Komisją. Piąty, jaki zaznaczył się po Maastricht, ukształtował stosunkowo luźną formę współpracy i współzawodnictwa między Radą i Komisją [H. Wallace, *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*; cyt. za: Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 264].

14.2. Instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej

Dwupokoleniowy proces przypadający na kształtowanie się początkowo Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej wykształcił dość zawiłą strukturę systemu

⁴³⁵ Współpraca w ramach Unii Europejskiej możliwa jest dzięki czterem podstawowym zasadom odnoszącym się do funkcjonowania systemu instytucjonalnego: autonomii kompetencyjnej; równowagi instytucjonalnej; lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej; jednolitych ram instytucjonalnych. Zasada autonomii kompetencyjnej mówi o tym, iż każda instytucja działa w granicach uprawnień i zgodnie z procedurami. Zasada równowagi instytucjonalnej głosi, że instytucje, realizując przyznane im uprawnienia, muszą ze sobą współdziałać oraz jednocześnie wzajemnie się równoważyć i hamować. Zasada lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej oparta była na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz praktyce integracyjnej. Zasada jednolitych ram instytucjonalnych podpowiada, że UE dysponuje pewnymi ramami, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację celów, służenie interesom własnym i obywateli oraz państw członkowskich oraz zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań. Powyższe zasady mają kluczowe znaczenie dla ciągłości procesu integracji europejskiej. Mają one na celu zapobieganie występowaniu kryzysów instytucjonalnych oraz równoważyć atrybuty ponadnarodowe i międzyrządowe. Zasada równowagi instytucjonalnej umożliwia dodatkowo pogłębianie procesu integracji, dając jednocześnie państwom członkowskim mechanizmy kontroli nad tym procesem oraz możliwość forsowania swoich interesów [J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006].

instytucjonalnego tego podmiotu. W jego skład bowiem weszły instytucje – międzyrządowe, ponadnarodowe, sądowe, kontrolne, gospodarcze, organy pozainstytucjonalne, inne jednostki oraz organizacje powiązane. Jak już wspomniano wcześniej, struktury takiej nie powołano w żadnym europejskim państwie, organizacji, czy też instytucji strukturalnej. Jest ona zatem kompozycją wewnątrz-europejską, właściwą dla większej części kontynentu, charakterystyczną dla konkretnej struktury oraz mającą wieloautorski wymiar, gdyż przy jej konstruowaniu korzystano z idei myślicieli, prac prawniczych oraz typowych politycznych konotacji [M. Rewizorski i B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2010].

Do instytucji międzyrządowych zalicza się szczególnie Radę Europejską i Radę Unii Europejskiej, które wspomagane są przez tzw. Trojkę: COREPER, Sekretariat Rady Unii Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Radę Europejską tworzą realni szefowie rządów państw członkowskich⁴³⁶, którym sekunduje przewodniczący Komisji Europejskiej. W obradach najczęściej biorą też udział ministrowie spraw zagranicznych z państw członkowskich, a także jeden przedstawiciel z członków Komisji. Kilka lat wstecz wprowadzona została instytucja przewodniczącego Rady Europejskiej⁴³⁷. Zbiera się ona co najmniej 4 razy w roku, na spotkaniach formalnych i nieformalnych⁴³⁸, mających krótki, najczęściej dwudniowy charakter⁴³⁹. Rada Unii Europejskiej, nazywana instytucjonalnie

⁴³⁶ Zasada ta jest związana z aktualnie powiązaniem systemem rządów dla konkretnego podmiotu. W związku z tym, iż zdecydowana większość państw członkowskich legitymizuje się systemem rządów parlamentarnych, w różnych odmianach i konfiguracjach, tak też w Radzie zasiadają w większości premierzy swych rządów. Odstępstwem od tej reguły jest m.in. Finlandia i Francja, gdzie system rządów przybiera postać mieszaną. Jednakże i w tym przypadku najczęściej głowom państwowym towarzyszą premierzy, będący silnym składnikiem tamtejszej egzekutywy.

⁴³⁷ Ustalono zasadę, iż przewodniczący Rady Europejskiej musi wywodzić się spoza grona członków tej instytucji. Wybierany jest kwalifikowaną większością głosów na 2,5 roku z możliwością przedłużenia tego stanowiska o kolejne 2,5 roku. Instytucja ta ma charakter porządkujący i organizacyjny, gdyż w trybie ciągłym przygotowuje założenia do dyskusji na rzeczywistych spotkaniach Rady. Teraz rolę tę przejął Donald Tusk, który wcześniej przez kilka lat był szefem polskiego rządu.

⁴³⁸ Od 2004 r. spotkania formalne odbywają się w Brukseli, co ułatwia pracę przewodniczącemu i sekretariatowi.

⁴³⁹ Do podstawowych kompetencji Rady Europejskiej należy: określanie ogólnych kierunków dla polityki europejskiej; wyznaczanie dróg rozwoju dla RE; koordynowanie polityki zagranicznej państw członkowskich; podejmowanie decyzji o przyjęciu bądź stowarzyszeniu nowych członków.

Rada, jest głównym organem decyzyjnym Wspólnot Europejskich⁴⁴⁰. Członkami jej są resortowi ministrowie wywodzący się z krajów członkowskich, którzy aktualnie pozostają tam u władzy⁴⁴¹. Trojka to nieformalny organ związany z prezydencją Rady UE⁴⁴². COREPER składa się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich⁴⁴³. Sekretariat Rady Unii Europejskiej służy pracami organizacyjnymi i administracyjnymi instytucjom międzyrządowym. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa odpowiedzialny jest za prowadzenie jednolitych założeń w zakresie tych dwóch wyróżnionych aspektów⁴⁴⁴ [M. Kleinowski, *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014].

W skład instytucji ponadnarodowych wchodzi Parlament Europejski oraz Komisja Europejska. Mający jednoizbową postać Parlament reprezentuje interesy obywateli państw członkowskich⁴⁴⁵. Jego siedzibą jest co prawda

⁴⁴⁰ Instytucję przewodniczącego tego gremium pełni minister z kraju sprawującego aktualnie prezydencję. Prezydencja Rady przypada co pół roku na kolejne państwo członkowskie i kształtowana jest zgodnie z trzema zasadami – kryterium organizacyjnym (stare i nowe państwo członkowskie), geograficznym (państwo z północy i południa) i demograficznym (państwo duże i ludne oraz mniejsze i małe).

⁴⁴¹ Ze względów praktycznych Rada Unii Europejskiej dzieli się na 9 zespołów przedmiotowych, których zadaniem jest ujednoczenie jej pracy. Składa się ona z: Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych; Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin); Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA); Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Polityki dotyczącej Konsumentów; Rady ds. Konkurencyjności; Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii; Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa; Rady ds. Środowiska; Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury.

⁴⁴² Początkowo w skład tej inicjatywy wchodziły trzy państwa – urzędująca prezydencja, przeszła i przyszła. Podstawowym jej założeniem było zapewnienie ciągłości i spójności prac w związku z półroczną prezydencją każdego państwa członkowskiego. Od Traktatu amsterdamskiego w skład tej instytucji wchodzi – urzędująca prezydencja, kraj, który przejmie przewodnictwo w następnym półroczu, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz przewodniczący Komisji Europejskiej

⁴⁴³ Głównym zadaniem tej inicjatywy stało się zamierzenie polegające na przygotowywaniu posiedzeń Rady UE. Przyjmąc można, że większość decyzji głosowanych w Radzie zapada na szczeblu ambasadorów, czyli stałych przedstawicieli. Na szczebel ministerialny zostawia się z kolei tematy najbardziej drażliwe i sporne, starając się uzyskać odpowiedni konsensus.

⁴⁴⁴ Wysoki Przedstawiciel powoływany jest od 2009 r. na pięcioletnią kadencję, a jego zadania zostały szczególnie wyeksponowane względem innych członków Komisji Europejskiej.

⁴⁴⁵ Do najistotniejszych uprawnień tego gremium należy: współudział w tworzeniu prawa poprzez konsultacje, współpracę, współdecydowanie, akceptację (zgodę) – uprawnienie

reprezentacyjny budynek w Strasburgu, ale komisje legislacyjne i szefowie frakcji parlamentarnych mieszczą się w Brukseli, a sekretariat i biblioteka w Luksemburgu⁴⁴⁶. Komisja, nosząca oficjalną nazwę Komisji Wspólnot Europejskich, pełni w pewnym stopniu formę rządu Unii Europejskiej, gdyż odpowiada ona za bieżącą politykę tej struktury, nadzoruje prace poszczególnych agencji oraz zajmuje się zarządzaniem funduszami UE⁴⁴⁷.

Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji oraz Sąd do spraw Służby Publicznej należą do grupy instytucji sądowniczych. Istniejący w Luksemburgu już od 1957 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest sądem międzynarodowym, konstytucyjnym i administracyjnym. Już w momencie jego zainicjowania zajmować się miał jurysdykcją spraw podlegających trzem Wspólnotom. W jego skład wchodzi tyłu sędziów, ile jest państw członkowskich⁴⁴⁸, a ponadto współcześnie reprezentowanych jest w nim ośmiu rzeczników generalnych. Orzeczenia Trybunału mają charakter ostateczny. Sąd Pierwszej Instancji, powołany w Luksemburgu na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, został uruchomiony w celu odciążenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, do którego z każdym rokiem kierowano coraz więcej spraw różnej ważności i wartości⁴⁴⁹. Na zasadzie instancyjności rozpatruje

to dotyczy tylko niektórych dziedzin polityki wspólnotowej, co do wielu pozostałych dziedzin wyłączne kompetencje prawodawcze ma Rada Unii Europejskiej; uprawnienia budżetowe – Parlament zatwierdza corocznie budżet i udziela Komisji absolutorium z jego wykonania; uprawnienia kontrolne; zatwierdzanie Komisji i jej przewodniczącego; prawo uchwalenia wotum nieufności wobec Komisji (większością 2/3 głosów); prawo zadawania pytań komisarzom; zwyczajowa możliwość zadawania pytań Radzie; powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁴⁴⁶ Wielkość Parlamentu ulegała nieustannym modyfikacjom, co miało związek z powiększaniem się Unii Europejskiej oraz proponowanymi zmianami traktatowym. Współcześnie w jego ławach zasiada 750 eurodeputowanych oraz przewodniczący. Ten ostatni wybierany jest bezwzględną liczbą głosów na 2,5-letnią kadencję.

⁴⁴⁷ Od czasu Traktatu nicejskiego członkami Komisji jest każdorazowo tyłu komisarzy, ile państw członkowskich liczy Unia Europejska. Każdy z nich odpowiedzialny jest za określony rodzaj prac, aczkolwiek nie ma w nich pragmatycznego podziału na poszczególne resorty, jak kwestia ta przedstawia się w rządach narodowych. Pracami Komisji kieruje przewodniczący. Członkowie Komisji nie mogą być związani żadnymi narodowymi bądź grupowymi instrukcjami. Powoływani są przez Radę Europejską, a zatwierdzani przez Parlament. Ich zadaniem jest nadzór nad przydzielonymi im dyrekcjami generalnymi.

⁴⁴⁸ Sędziowie znajdujący się w tym gremium obsadzani są na sześcioletnią kadencję na zasadzie rotacji.

⁴⁴⁹ Sąd ten od 2009 r. funkcjonuje nie jako odrębna instytucja, lecz organ sądowy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

sprawy wstępne bądź mające mniejsze znaczenie dla całej Wspólnoty⁴⁵⁰. Z kolei Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej rozstrzyga spory między Unią Europejską a jej urzędnikami⁴⁵¹.

Do instytucji kontrolnych zalicza się z kolei: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Europejskiego Pełnomocnika ds. Ochrony Danych. Najbardziej wyrazisty, działający od 1977 r., Trybunał Obrachunkowy – skupiający rewizorów, audytorów i rewidentów – odpowiedzialny jest za kontrolę wykonania budżetu europejskiego oraz wpływy i wydatki pochodzące od Wspólnot⁴⁵². Mający swoją siedzibę w Strasburgu Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje skargi od obywateli Unii Europejskiej lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim przeciw działaniom instytucji i organów Wspólnot Europejskich z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu⁴⁵³. Z kolei zadaniem Europejskiego Pełnomocnika ds. Ochrony Danych jest zabezpieczenie podstawowych praw i wolności europejskich obywateli, które mają związek z ochroną danych osobowych.

Europejski System Banków Centralnych i Europejski Bank Centralny stanowią o sile europejskich instytucji gospodarczych. Do pierwszej instytucji należą: Europejski Bank Centralny oraz banki centralne państw członkowskich strefy euro oraz tych podmiotów, które do eurolandu nie należą. Z kolei Europejski Bank Centralny, mający swą siedzibę we Frankfurcie nad Menem, to bank wspólnej waluty UE, czyli euro, który odpowiedzialny jest za emisję pieniądza oraz ochronę jego siły nabywczej, w tym utrzymanie stabilności cen w strefie euro⁴⁵⁴.

⁴⁵⁰ Skład tego sądu obejmuje 5 izb rozstrzygających w składach trzy- bądź pięcioosobowych spory osób fizycznych i prawnych ze Wspólnotami Europejskimi. W niektórych przypadkach sąd orzeka w składzie jednego sędziego lub w składzie wielkiej izby (trzynastu sędziów) albo w pełnym składzie, jeżeli uzasadnia to stopień zawichości prawnej lub waga sprawy. Odwołanie się od jego orzeczeń możliwe jest jedynie w kwestiach prawnych (uchybień procesowe, naruszenie prawa Wspólnot).

⁴⁵¹ Funkcjonuje on przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁴⁵² Instytucja ta składa się z tylu rewidentów, wybieranych na okres 6 lat przez Radę, ile państw liczy UE. Współcześnie Trybunał zatrudnia ok. 280 kontrolerów, a liczba wszystkich pracowników wynosi ok. 840.

⁴⁵³ W ten sposób instytucja ombudsmana, powołana w Szwecji i rozpowszechniona w krajach europejskich, doczekała się pełnego rozpropagowania na Starym Kontynencie.

⁴⁵⁴ W 2015 r. bank ten ochraniał 19 państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wśród organów międzyinstytucjonalnych występują: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Europejski Urząd Doboru Kadr oraz Europejska Szkoła Administracji. Instytucje te dbają o przygotowanie na odpowiednim poziomie kadr podejmujących zatrudnienie w strukturach paneuropejskich, a także o to, aby akty prawne ukazywały się w określonym czasie i z należytą sumiennością.

Do innych jednostek zalicza się z kolei Europejski Bank Inwestycyjny, instytucje doradcze (np. Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów), inne organy (np. Agencje Unii Europejskiej, Europejski Urząd Statystyczny) oraz pomocnicze jednostki organizacyjne (np. Europejskie Służby Zatrudnienia). Bardziej charakterystyczny jest Europejski Bank Inwestycyjny, którego akcjonariuszami są państwa członkowskie, działa niezależnie od budżetu UE oraz posiada osobowość prawną i własne organy decyzyjne (Rada Gubernatorów, Rada Dyrektorów, Komitet Zarządzający, Komisja Audytowa). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jako organ doradczy i opiniodawczy Unii Europejskiej reprezentuje na forum unijnym przedstawicieli szeroko rozumianego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, wywodzącego się z różnych grup zajmujących się działalnością gospodarczą i społeczną⁴⁵⁵. Podobny charakter ma Komitet Regionów, który jest zgromadzeniem przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych Unii Europejskiej⁴⁵⁶.

Wśród organizacji powiązanych z systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej występują jeszcze inne ogniwa, z których najciekawszym wydaje się być Europejska Agencja Kosmiczna. Celem tej inicjatywy jest bowiem eksploracja i wykorzystanie przestrzeni kosmicznej. Służyć ma ona nie tylko uniezależnieniu się od światowych potęg kosmicznych (Chiny, Rosja, USA), ale zabezpieczać ma przede wszystkim zdobycze technologiczne współczesnego świata. Bowiem bez łączności satelitarnej, która funkcjonować będzie niezależnie od innych państw i korporacji, praktycznie niemożliwym jest zapewnienie odpowiedniej siły gospodarczej, którą Europa co najmniej od trzech wieków była powiązana.

⁴⁵⁵ Do gremiumu tego więc wchodzi m.in. przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych, rolników, konsumentów i pozostałych grup interesów. Głównym zadaniem Komitetu jest sprawowanie funkcji doradczej wobec Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w kwestiach dotyczących polityki gospodarczej i społecznej.

⁴⁵⁶ Wypowiada się on w imieniu władz szczebla niższego niż krajowy (tj. regionów, hrabstw, prowincji, gmin i miast) w ramach struktury instytucjonalnej UE.

14.3. Europejskie frakcje polityczne

Założeniem europejskiego systemu instytucjonalnego było m.in. wytworzenie takich grup politycznych, które mogłyby reprezentować interesy całej Wspólnoty, czyli wszystkich obywateli państw członkowskich. Stanowisko to legło u podstaw uznania frakcji politycznych⁴⁵⁷ jako realnego i niezbędnego czynnika organizującego tenże system, co nastąpiło już w 1953 r. przez Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali⁴⁵⁸. Miały być to instytucje grupujące przedstawicieli o zbliżonej ideologii i interesach, ale wywodzących się z różnych państw. Idealnym miejscem, na którego gruncie można było zainicjować działalność takich instytucji, była legislatywa. Stąd do teraz najbardziej wyrazistym miejscem, w którym dochodzi nie tylko do integracji tego typu grup, ale i podejmowanych działań, odpowiedzialnych za funkcjonowanie całej Wspólnoty, jest Parlament Europejski. Za jego pośrednictwem zanalizować można funkcjonowanie podstawowych europejskich frakcji politycznych.

Europarlamentarzyści, wybierani przez mieszkańców Starego Kontynentu, gromadzą się zatem we frakcjach w zależności od poglądów politycznych. Grupy te wybierają przewodniczącego, w niektórych przypadkach jest to nawet dwóch współprzewodniczących, prezydium oraz sekretariat. Grono to odpowiedzialne jest za poprawne funkcjonowanie danej formacji. Przed

⁴⁵⁷ Zdaniem Davida Hanleya frakcja polityczna w Parlamencie Europejskim to organizacja łącząca partie krajowe o podobnych programach w luźno powiązaną platformę współpracy politycznej w ramach instytucji europejskich w celu realizacji ogólnie zarysowanych dążeń politycznych [D. Hanley, *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*, London 1994, s. 194–195].

⁴⁵⁸ Jeszcze w 1953 r. postanowiono, iż do powstania takiej grupy potrzebnych jest minimum 9 członków. W związku z rozwojem Wspólnoty modyfikacjom ulegały również i te wielkości. Współcześnie, w czasie IV i V kadencji PE (1994–2004) dla utworzenia nowej frakcji limity wynosiły odpowiednio: brak możliwości powołania frakcji przez przedstawicieli jednego państwa; 23 deputowanych z dwóch państw; 18 deputowanych z trzech państw; 14 deputowanych z czterech lub więcej państw. W VI kadencji (2004–2009) do utworzenia nowej frakcji trzeba było posłów z co najmniej 1/5 państw członkowskich: 19 deputowanych z pięciu państw (2004–2006) oraz 20 deputowanych z sześciu państw (2007–2009). Do zmiany w trakcie kadencji doszło w związku z rozszerzeniem UE 1 I 2007 r. o dwa nowe państwa członkowskie (Rumunia, Bułgaria). 9 VII 2008 r. Parlament przyjął nową zasadę, na mocy której limit podniesiony został do 25 deputowanych reprezentujących minimum 7 państw (1/4 państw członkowskich).

każdym głosowaniem na forum plenarnym jego członkowie ustalają wspólne stanowisko poprzez wewnętrzne porozumienie. Żadnego jednak europejskiego deputowanego nie można zobowiązać do głosowania w określony sposób. Nie można zatem ustalić w tym gronie tzw. dyscypliny partyjnej, jak to niekiedy dzieje się w parlamentach krajowych.

Frakcje parlamentarne zmieniały się na przestrzeni lat, były modyfikowane ich nazwy, zmieniały się ich wielkości liczbowe i założenia programowe, tak samo jak ewoluowało oblicze Europy związane z procesem integracji europejskiej, rodzącymi się problemami i kwestiami do rozwiązania. W Parlamencie Europejskim na początku VII kadencji, której okres przypadł na lata 2009–2014, funkcjonowało siedem frakcji politycznych, wywierających rzeczywisty wpływ na podejmowane działania polityczne. Należały do nich: Europejska Partia Ludowa (EPP), Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim (S&D), Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE), Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (ECR), Zieloni – Wolne Przymierze Europejskie (Greens/EFA), Zjednoczona Lewica Europejska-Nordycka Zielona Lewica (GUE/NGL), Europa Wolności i Demokracji (EFD) oraz Niezrzeszeni (NA) [M. Podemski, *Frakcje polityczne Parlamentu Europejskiego VII kadencji (2009–2014)*, „Przegląd Geologiczny” 2009, nr 10, s. 845–847].

W skład Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów) wchodziłi przedstawiciele partii chadeckich, konserwatywnych i liberalno-konserwatywnych⁴⁵⁹. Była ona najliczniejszą frakcją parlamentarną, stąd każdy europarlamentarzysta EPP był członkiem jednej z parlamentarnych komisji, a w drugiej występował jako zastępca członka⁴⁶⁰. Organizacja wewnętrzna EPP obejmowała Zgromadzenie Frakcji, Prezydium, Biuro i grupy robocze. Program tej formacji w ostatnio zakończonej kadencji był wieloaspektowy, a do najważniejszych punktów należały: tworzenie nowych miejsc pracy poprzez reformy i finansowanie edukacji, kształcenia ustawicznego

⁴⁵⁹ EPP powołana została jeszcze w 1953 r. jako Grupa Chrześcijańsko-Demokratyczna. Po pierwszych bezpośrednich wyborach z 1979 r. zmieniła nazwę na Grupę Europejskiej Partii Ludowej, by 20 lat później uzyskać miano Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów. W lipcu 2009 r. powróciła ona do nazwy Grupy Europejskiej Partii Ludowej.

⁴⁶⁰ Do grupy tej wchodziłi m.in. politycy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Z ramienia tej frakcji Jerzy Buzek objął funkcję przewodniczącego Parlamentu Europejskiego.

i zatrudnienia; unikanie protekcjonizmu, ale koordynowanie polityki monetarnej i podatkowej; zwiększania przejrzystości działania rynków finansowych i ich nadzorowanie; tworzenie z Europy lidera ekologicznej technologii; wzrost udziału energii odnawialnej przynajmniej do 20% w 2020 r.; wprowadzanie ułatwień dla pracujących rodziców (prorodzinna polityka podatkowa, poprawa warunków mieszkaniowych i opieki nad dzieckiem); opracowanie europejskiej strategii przyciągania wysoko kwalifikowanych pracowników z innych części świata.

Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim skupiał przedstawicieli socjaldemokratów⁴⁶¹. Frakcja ta była drugą co do wielkości grupą eurodeputowanych⁴⁶². W wyniku wyborów europejskich przeprowadzonych w 2009 r. partia straciła nieco na znaczeniu, wprowadzając do Parlamentu Europejskiego mniejszą grupę deputowanych. Związując koalicję z włoską Partią Demokratyczną, nazwa jej ulega stosownej modyfikacji. Ugrupowanie to wywodziło się z tradycyjnych nurtów lewicowych i taki też przyjmowało program swych działań.

Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy było wynikiem przymierza dwóch innych frakcji politycznych – Europejskiej Liberalno-Demokratycznej Partii Reform oraz Europejskiej Partii Demokratycznej. Dzięki temu stała się ta grupa trzecią pod względem liczebności frakcją w Parlamencie. Frakcja ta opowiadała się za szanowaniem zasad demokratycznych, praworządności, praw człowieka i gospodarki wolnorynkowej. Ponadto grupa ta optowała za wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością dla wszystkich obywateli Europy, kładąc nacisk na przestrzeganie praw człowieka i zwalczanie jakichkolwiek form dyskryminacji. Działała także na rzecz pokoju, sprawiedliwości i stabilności na świecie oraz współpracy instytucji międzynarodowych.

Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy to frakcja, którą powołano w 2009 r. z grona deputowanych wywodzących się z Wielkiej Brytanii, Polski,

⁴⁶¹ Jej początki także sięgają 1953 r., kiedy w Luksemburgu zorganizowała się grupa socjalistów. Od tego czasu wywiera silny wpływ na działania europejskiej legislatywy, będąc niejednokrotnie najsilniejszą grupą w tym gremium. W 1987 r. grupa ta nawiązała współpracę z Europejską Partią Ludową, z którą tworzyła większość parlamentarną przez znaczną część dotychczasowych kadencji.

⁴⁶² W 1974 r. partie tworzące Grupę Socjalistyczną powołały Konfederację Partii Socjalistycznych, przekształconą dalej w Partię Europejskich Socjalistów. Już w tym stuleciu doszło do kolejnej konfiguracji, ponieważ dążono do odróżnienia tej formacji od tworzących ją europejskich partii narodowych.

Czech oraz pojedynczych przedstawicieli z innych krajów⁴⁶³. Program tej frakcji obejmował: swobodę przedsiębiorczości; wolność jednostek; bezpieczeństwo energetyczne; rodzinę; suwerenność państwową; sojusz z NATO; politykę migracyjną; usługi publiczne; ograniczenie marnotrawstwa; równość podmiotową w UE.

Zieloni – Wolne Przymierze Europejskie figurowało od 1999 r. jako ugrupowanie centrolewicowe. W jego skład weszli przedstawiciele Partii Zielonych oraz Wolnego Sojuszu Europejskiego, reprezentującego europejskie grupy etniczne nieposiadające własnych państw⁴⁶⁴. Frakcja optowała za budową społeczeństwa europejskiego szanującego podstawowe prawa człowieka; pogłębieniem europejskiej demokracji poprzez szeroką decentralizację; bezpośrednim udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych. Zdaniem tej grupy specjalny status powinny otrzymać regiony znacznie oddalone od granic Europy, jak: Azory, Madera i Wyspy Kanaryjskie oraz terytoria zależne i niesamodzielne należące do niektórych państw członkowskich UE.

Zjednoczona Lewica Europejska – Nordycka Zielona Lewica od 1994 r. grupowała partie komunistyczne, socjalistyczne i ekosocjalistyczne. Powstała na bazie Europejskiej Partii Lewicy oraz Sojuszu Nordyckiej Zielonej Lewicy. Frakcja przeciwstawiała się europejskiej strukturze politycznej, aczkolwiek popierała procesy integracyjne na kontynencie. Do celów politycznych, które sobie stawiała, należała modyfikacja instytucji europejskich, zerwanie z neoliberalną polityką monetarystyczną oraz polityka współrozwoju i równoważnej współpracy, wyjście z NATO i wzmocnienie roli OBWE.

Europa Wolności i Demokracji, powstała w 2009 r., ukonstytuowała się w związku z rozpadem dwóch dotychczasowych grup – Unii na rzecz Europy Narodów oraz Niepodległości i Demokracji. Frakcja ta połączyła zatem ugrupowania prawicowe, konserwatywne i eurosceptyczne. W swych założeniach ideowych występowała przeciwko Traktatowi lizbońskiemu, procesowi akcesyjnemu Turcji oraz nielegalnym migracjom do UE.

Wśród eurodeputowanych niezależnych występowali ci wszyscy, którzy nie należeli do żadnej z wyżej wymienionych i opisanych frakcji politycznych. W latach 90. XX w. niezrzeszeni występowali na forum pod nazwą Technicznej Frakcji Europejskiej Prawicy, korzystając dzięki temu stanowi z przywilejów

⁴⁶³ Byli to głównie przedstawiciele Partii Konserwatywnej, Prawa i Sprawiedliwości oraz Obywatelskiej Partii Demokratycznej. Na czele tej formacji stanął Michał Kamiński.

⁴⁶⁴ Z frakcją tą powiązani byli przedstawiciele polskiej Partii Zielonych 2004 oraz Ruchu Autonomii Śląska.

przysługujących frakcjom politycznym w PE. Na skutek zmiany przepisów eurodeputowani utworzyli Grupę Niezrzeszonych, w której reprezentowane były trzy nurty ideologiczne – nacjonalistyczno-ksenofobiczny (francuski Front Narodowy), nacjonalistyczno-liberalny i nacjonalistyczno-regionalny (włoska Liga Północna).

Wśród podstawowych zadań, należących do frakcji politycznych, działających w strukturach Parlamentu Europejskiego, znajdują się: odgrywanie decydującej roli przy powoływaniu liderów parlamentu (przewodniczącego i wiceprzewodniczących) oraz przewodniczących komisji parlamentarnych; ustalanie porządku obrad; wybieranie sprawozdawców i rozdzielanie czasu przemówień; decydowanie o stanowisku PE we wszystkich kwestiach będących przedmiotem jego działań.

14.4. Europejskie grupy interesu

Jak kwestię tę opisała Katarzyna Tarnawska: „System instytucjonalny Unii Europejskiej charakteryzujący się brakiem jednego centrum władzy i wysokim stopniem skomplikowania tworzy szczególnie korzystne środowisko dla rozwoju działalności ponadnarodowych grup nacisku. System ten przyczynił się do powstania tzw. wielopoziomowego rządzenia (ang. *multi-level governance*), którego istotą jest uczestnictwo w rządzeniu obok instytucji wymienionych w traktatach i państw członkowskich rozmaitych aktorów prywatnych. Wśród nich znaczące miejsce mają grupy nacisku, które poprzez reprezentację swoich interesów kształtują europejską legislację” [K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, z. 8, s. 633].

Decydującym momentem, otwierającym praktyczne możliwości dla aktywności europejskich grup interesu, było wejście w życie reform związanych z Jednolitym Aktem Europejskim, a także następstwa wynikające z parafowania Traktatu z Maastricht, kiedy instytucje europejskie zetknęły się z intensywnym lobbieniem⁴⁶⁵. Na skutek tych dokumentów proces decyzyjny przeniesiony został bowiem ze szczebla krajowego na ponadnarodowy, a wraz z nim podmiotowe grupy interesu rozpoczęły działalność na

⁴⁶⁵ Lobbying w warunkach europejskich to działanie zgodne z prawem, polegające na wywieraniu wpływu na przedstawicieli władz ustawodawczych i wykonawczych w celu osiągnięcia określonych celów.

poziomie europejskim. Tym samym Bruksela i inne europejskie aglomeracje, w których skupiły się instytucje, organy i agendy Unii Europejskiej, stały się nie tylko miejscem ścierania się działań lobbingsowych, ale i podejmowania decyzji mających bezpośredni wpływ na sytuację podmiotów gospodarczych oraz konsumentów w państwach członkowskich i poza nimi. Od początku lat 90. XX w. europejskie grupy interesu, dążąc do skutecznego oddziaływania i osiągania korzyści, zaczęły koncentrować swą działalność wokół instytucji mających największe możliwości decyzyjne. Były to: Komisja Europejska, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów⁴⁶⁶.

W celu skutecznego oddziaływania na europejskie procesy decyzyjne zainteresowane podmioty (agencje biznesowe, władze regionalne, organizacje międzynarodowe, państwa trzecie i inne) tworzą przedstawicielstwa w Brukseli, wykorzystując przy tym swych przedstawicieli bądź zatrudniając profesjonalnych konsultantów. Ich celem stało się monitorowanie konkretnego przedsięwzięcia bądź zamierzenia poprzez wpływanie na tryb konsultacyjny i decyzyjny w instytucjach europejskich⁴⁶⁷. Formy realizowanych działań wynikają z określonej sytuacji i sprowadzają się najczęściej do: udziału przedstawicieli grup lobbingsowych w pracach komitetów doradczych i grupach eksperckich działających w bliskim sąsiedztwie Komisji i Parlamentu; współpracy lobbystów z posłami-sprawozdawcami poszczególnych komisji parlamentarnych; niesformalizowanych kontaktów *ad hoc* na szczeblu eksperckim; udziału w konsultacjach prowadzonych przez Komisję przy okazji publikowania tzw. białych lub zielonych ksiąg; bezpośredniego lobbingu na forum niektórych instytucji europejskich⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ Poza wymienionymi obiektami zainteresowania są także inne instytucje, np. Europejski Bank Inwestycyjny, który jako organizacja *non-profit* odpowiedzialna jest za udzielanie często niskoprocentowych kredytów dla różnych projektów inwestycyjnych w UE.

⁴⁶⁷ Na rynku europejskim uaktywnił się przede wszystkim model niemiecki i anglosaski, kształtujący podstawy lobbingu w systemie instytucjonalnym UE. Pierwszy realizowany jest przez duże organizacje międzynarodowe i związki branżowe, a ich nadrzędnym celem stało się reprezentowanie oraz obrona własnych interesów. Drugi polega na tym, że wyspecjalizowane podmioty (firmy doradcze, prawnicy, konsultanci) na konkretne zamówienie realizują zadania lobbingsowe poszczególnych zleceniodawców.

⁴⁶⁸ W ostatnim okresie dostrzec można różnego typu zależności mówiące o tym, iż następuje wzrost aktywności grup lobbingsowych i ich nieformalnych kontaktów z instytucjami europejskimi. Tym samym większego znaczenia nabiera lobbuing bezpośredni, postrzegany jako bardziej skuteczna forma oddziaływania na europejskie procesy decyzyjne.

Wielkość europejskich grup interesu jest przedmiotem intensywnych badań i dywagacji, mimo tego faktu do dziś trudno jest podać liczbę takich organów w wartościach bezwzględnych. W 1997 r., gdy zainicjowano pierwszy spis grup lobbingowych działających w Brukseli, znalazło się w nim ponad 600 tego typu inicjatyw. Później ok. 800 grup włączono do odpowiedniej bazy funkcjonującej w systemie elektronicznym, dzięki której można było uzyskać konkretne informacje na ich temat⁴⁶⁹. Do największych i najbardziej wpływowych grup lobbingowych w systemie paneuropejskim zalicza się konfederacje zawodowe, jak: Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych – Eurochambres⁴⁷⁰; mającą najbardziej ugruntowaną pozycję, najstarszą, Organizację Związków Rolniczych – COPA/COGECA⁴⁷¹; Konfederację Europejskiego Biznesu⁴⁷², w skład której wchodzi 35 organizacji zrzeszających pracodawców europejskich.

⁴⁶⁹ Przywołana już wcześniej Katarzyna Tarnawska zapisała w odniesieniu do tego zagadnienia: „Różne źródła są zgodne co do wzrostu liczby formalnych grup nacisku na poziomie UE. J. Greenwood, powołując się na dane R. Watsona, podaje, że liczba takich organizacji zwiększyła się z 400 w roku 1970 do 800 w roku 1991, w roku 1994 wynosiła 1674, osiągając 2000 w roku 2001. A. Butt Philip i M. Porter szacują, że w roku 1997 działało około 1200 grup nacisku, natomiast W. Wessels mówi o wzroście ich liczby z 200 w latach 60. do 2200 w roku 1995. Oprócz grup nacisku o europejskim zasięgu, Bruksela przyciągnęła też inne podmioty, które zaangażowały się w działalność lobbingową. Należą do nich aktorzy, którzy działają pojedynczo, tacy jak duże firmy prowadzące swoje przedstawicielstwa w Brukseli, firmy konsultingowe i prawnicze świadczące usługi dla innych podmiotów polegające na reprezentacji ich interesów oraz przedstawicielstwa regionów. Ocenia się, że liczba tych aktorów wynosi obecnie od 10 do 30 tysięcy” [K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE...*, s. 640].

⁴⁷⁰ Europejski Związek Izb Przemysłu i Handlu (w skrócie Eurochambres) został założony w 1958 r. Zrzesza organizacje narodowe, a jego siedzibą jest Bruksela. Jest rzecznikiem ponad 2000 izb przemysłu i handlu, reprezentujących ponad 19 mln firm europejskich.

⁴⁷¹ COPA/COGECA to europejska organizacja zrzeszająca rolnicze związki zawodowe i organizacje spółdzielcze, powstała w 1962 r. w wyniku połączenia COPA – Komitetu Rolniczych Organizacji Związkowych z COGECA – Głównym Komitetem Spółdzielczości Rolniczej. Jej zadaniem jest reprezentowanie interesów rolników na forum UE. Np. Polskę w COPA/COGECA reprezentują: Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych, NSZZ Solidarność RI, Związek Zawodowy Rolników Ojczyzna, Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona, Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych oraz Krajowa Rada Izb Rolniczych.

⁴⁷² Wcześniej, od 1958 r., grupa ta funkcjonowała pod nazwą Związku Przemysłu Wspólnot Europejskich – UNICE. Obecna nazwa występuje od 24 I 2007 r.

Zakończenie

Europa była i jest tym kontynentem, który na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci wywarł niezaprzeczalny i znaczący wpływ na losy świata. Kwestia ta nie odnosi się jedynie do polityki międzynarodowej, ale i do kształtowanych na jej terenie nowych zjawisk i procesów, które następnie adaptowane były w innych częściach globu. Co prawda samo pojęcie „system polityczny” pojawiło się na kontynencie północnoamerykańskim, ale upowszechnione zostało dzięki przyjęciu tej kategorii politologicznej przez europejskie szkoły metodologiczne. Otworzyło ono bowiem nowe możliwości badawcze, gdyż to na gruncie europejskim obecny był system unitarny i złożony; występowały republikańskie i monarchiczne formy urzędzenia państwa; reżimy przybierały charakter demokratyczny i niedemokratyczny; elity polityczne skupione były wokół systemu dwupartyjnego bądź wielopartyjnego; system wyborczy przybierał charakter większościowy, proporcjonalny i mieszany; system rządów z kolei występował na płaszczyźnie parlamentarnej, prezydenckiej i mieszanej; egzekutywa miała postać dualistyczną i monokratyczną; grupy interesu rozwijały się na równi z partiami politycznymi; prawa i wolności obywatelskie były powszechnie szanowane bądź zawłaszczane; sukcesywnie na kontynencie budowano podstawy dla europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Budowa silnie ugruntowanych europejskich ośrodków państwowotwórczych, których nazwy w większości występują współcześnie, odnosi się do epoki średniowiecza. Wówczas, po okresie wędrówki ludów, zaczęto nie tylko budować struktury państwowe, ale i kształtować nazewnictwo organów i instytucji, które niejednokrotnie zachowały się do współczesności, mimo że ich uprawnienia oraz funkcje zmieniały się. Ewolucywnie także ich otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne, tak jak formacje społeczno-ekonomiczne następowały po sobie oraz zmieniało się środowisko międzynarodowe. Niekiedy

wpływ na taki stan rzeczy miały wojny i konflikty zbrojne, gdzie indziej rewolucje społeczne i pucze wojskowe, a w niektórych miejscach przybierały one charakter pokojowych zmian wynikających po prostu z potrzeby czasu i upływających lat.

Najwięcej zmian systemowych dla Europy przyniosło jednakże XX stulecie. To ono przyniosło dwie wojny światowej, powstanie i upadek totalitaryzmów, upowszechnienie praw wyborczych i obywatelskich, transformację systemów na południu i w centrum kontynentu, a nade wszystko zaznaczył się proces integracji europejskiej, który do początku XXI w. objął większą część kontynentu. Mimo adaptowania do swego otoczenia nowych wzorców i wartości, a także instytucji systemowych niektóre elementy strukturalne pozostały w nich niezmiennione od pokoleń. To też zdecydowało, iż współczesne europejskie systemy polityczne są zarówno produktem tradycji, jak też i nowoczesności, dzięki czemu odróżniają się od siebie, co zostało pokazane w poniżej przedstawionym zestawieniu, wieńczącym niniejsze opracowanie.

Tabela 13. Charakterystyka systemów politycznych współczesnej Europy (stan z 2014 r.)

Nazwa państwa ⁴⁷²	Głowa państwa ⁴⁷³	Forma władzy	System rządów	Reżim polityczny	Ustrój terytorialny ⁴⁷⁴
Albania	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny nieskonsolidowany	unitarny
Andora	współksiążęta świecki i episkopalny	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Austria	prezydent	republikańska	kanclerski	demokratyczny skonsolidowany	federacyjny
Belgia	król	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	federacyjny
Białoruś	prezydent	republikańska	quasi-prezydencki	autorytarny	unitarny
Bośnia i Hercegowina	prezydium	republikańska	mieszany	demokratyczny nieskonsolidowany	federacyjny
Bułgaria	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny

⁴⁷³ W zestawieniu ujęto wszystkie europejskie państwa posiadające uznanie międzynarodowe.

⁴⁷⁴ W zestawieniu wskazano na podstawową tytulaturę osób stojących na czele państwa.

⁴⁷⁵ W zestawieniu ukazano tylko podstawowy podział bez określania stopnia centralizacji bądź decentralizacji.

Nazwa państwa	Głowa państwa	Forma władzy	System rządów	Reżim polityczny	Ustrój terytorialny
Chorwacja	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Cypr	prezydent i wiceprezydent	republikańska	prezydencki	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Czarnogóra	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Czechy	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Dania	królowa	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Estonia	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Finlandia	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Francja	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Grecja	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Hiszpania	król	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Holandia	król	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Irlandia	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Islandia	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Liechtenstein	książę	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Litwa	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Luksemburg	wielki książę	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Łotwa	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Macedonia	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny nieskonsolidowany	unitarny
Malta	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Moldawia	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny nieskonsolidowany	unitarny

Monako	książę	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Niemcy	prezydent	republikańska	kanclerski	demokratyczny skonsolidowany	federacyjny
Norwegia	król	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Polska	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Portugalia	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Rosja	prezydent	republikańska	quasi-prezydencki	pseudodemokratyczny	federacyjny
Rumunia	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
San Marino	regenci	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Serbia	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny nieskonsolidowany	unitarny
Słowacja	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Słowenia	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Szwajcaria	–	republikańska	parlamentarno-komitetowy	demokratyczny skonsolidowany	federacyjny
Szwecja	król	monarchiczna	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Turcja	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny nieskonsolidowany	unitarny
Ukraina	prezydent	republikańska	mieszany	demokratyczny nieskonsolidowany	unitarny
Watykan	papież	monarchiczna	–	teokratyczny	unitarny
Węgry	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Wielka Brytania	królowa	monarchiczna	gabinetowo-parlamentarny	demokratyczny skonsolidowany	unitarny
Włochy	prezydent	republikańska	parlamentarno-gabinetowy	demokratyczny skonsolidowany	unitarny

Źródło: M. Żmigrodzki i B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007 oraz uzupełnienia własne.

Wybrana bibliografia

- Ágh A., *The Politics of Central Europe*, London 1998.
- Almond G.A. i Verba S., *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Almond G. i in., *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, New York 2001.
- Ankwich M. (red.), *Władza i polityka*, Warszawa 1986.
- Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- Antoszewski A. i in. (red.), *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, Wrocław 2003.
- Antoszewski A. i Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006.
- Antoszewski A. i Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
- Antoszewski A. i Herbut R. (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997.
- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg i M. Szawiel, Warszawa 2014.
- Bäcker R., *Totalitaryzm*, Toruń 1992.
- Bankowicz M., *Kulisy totalitaryzmu*, Kraków 1995.
- Bartyzel J., *Toryzm*, Haggard.w.interia.pl
- Bartyzel J., Szlachta B. i Wielomski A., *Encyklopedia polityczna*, Radom 2007, t. 1: *Myśl polityczna – główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*.
- Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998.
- Beyme K., *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, wyd. 2, Warszawa 2007.
- Biskup P. i Kaczorowska M. (red.), *System polityczny Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2012.
- Blondel J., *Comparative Government. An Introduction*, London 1995.
- Bokajło W. (red.), *Federalizm: teorie i koncepcje*, Wrocław 1998.
- Bokajło W. i Dziubka K. (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.
- Borejsza J.W., *Stulecie zagłady*, Gdańsk-Warszawa 2011.
- Borejsza J.W., *Szkoły nienawiści. Historia faszystów europejskich 1919–1945*, Wrocław 2000.
- Burakowski A., *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa 2014.

- Burrin Ph., *Faszyzm, nacjonalizm, autorytaryzm*, tłum. O. Hedemann, Kraków 2013.
- Chmaj M., Sokół W. i Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997.
- Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2013.
- Czwołek A., *Opozycja polityczna na Białorusi (1989–2010)*, Gdańsk 2013.
- Dahl R., *O demokracji*, tłum. M. Król, Kraków 2000.
- Deszczyński P. i Gołata K., *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Poznań 2003.
- Doliwa-Klepacka A. i Doliwa-Klepacki Z.M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony)*, Białystok 2009.
- Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 1.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.
- Easton D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953.
- Filipowicz S. i in. (oprac.), *Historia idei politycznych. Wybór tekstów*, Warszawa 2001–2002, t. 1–2.
- Fritzsche P., *Życie i śmierć w Trzeciej Rzeszy*, tłum. T. Teszner, Kraków 2010.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, tłum. T. Bieroń i M. Wichrowski, Kraków 2009.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, tłum. J. Serwański, Poznań 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 8, Warszawa 2004.
- Gdulewicz E. i in. (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002, t. 2.
- Gebethner S., *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7–8.
- Gelman V., *Post-Soviet Transitions and Democratization. Towards Theory Building*, „Democratization” 2003, t. 10, nr 2.
- Głowacki A., *System polityczny Belgii*, Szczecin 1995.
- Goldman R.M., *Contemporary Perspectives on Politics*, New York 1972.
- Gramsci A., *Zeszyty filozoficzne*, tłum. B. Sieroszewska i J. Szymanowska, oprac. S. Krzemień-Ojak, Warszawa 1991.
- Granat M., *Zakres kompetencji sądów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej w „innych sprawach”*, „Przegląd Sejmowy” 2001, t. 9, nr 4.
- Grodziński E., *Filozofia Adolfa Hitlera w Mein Kampf*, Warszawa–Olsztyn 1992.
- Gross F., *Federacje i konfederacje europejskie: rodowód i wizje*, Warszawa 1994.
- Gulczyński M., *Politologia. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.
- Gulczyński M. i Małkiewicz A., *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008.
- Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
- Hanley D., *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*, London 1994.
- Herbut R., *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002.

- Herbut R., *Systemy partyjne w Europie Zachodniej – ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*, Wrocław 1996.
- Heywood A., *Klucz do politologii: najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, tłum. P. Kornobis i K. Wolański, Warszawa 2008.
- Heywood A., *Political Ideologies. An Introduction*, London 2003.
- Hix S., *The Political System of the European Union*, London 1999.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt tadu światowego*, tłum. H. Janowska, wyd. 5, Warszawa 2003.
- Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995.
- Jabłoński A.W. i Sobkowiak L., *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1998–1999, t. 1–2.
- Jagusiak B., *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa 2013.
- Jagusiak B., *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011.
- Jamróż A. (red.), *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1989.
- Jaskiernia J. (red.), *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, Kielce 2009.
- Kamińska K. i Gaca A., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002.
- Kinsky F., *Federalizm – model ogólnoeuropejski*, tłum. B. i M. Harasimowicz, Kraków 1999.
- Kleinowski M., *Sila państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014.
- Knopek J. (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Toruń 2009.
- Knopek J. (oprac.), *Współczesne systemy polityczne w wypisach*, Bydgoszcz 2001.
- Knopek J., *W Europie przemian, konfliktów i kompromisów*, Bydgoszcz 1998.
- Kozub-Ciembroniewicz W. (red.), *Totalitaryzmy XX wieku: idee, instytucje, interpretacje*, Kraków 2010.
- Koźbiał K., *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków 2013.
- Krauz-Mozer B., *Teorie polityki: założenia metodologiczne*, Warszawa 2005.
- Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007.
- Kubin T., *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.
- Kuczyńska A., *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Toruń 2008.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1996.
- LeDuc L., Niemi R., Norris P., *Comparing Democracies. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London 2002.
- Lindner W., *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996.
- Linz J. J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder 2000.
- Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002.
- Łastawski K., *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum” 2008, nr 19.

- Ławniczak A., *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011.
- Łopatka A., *Political sciences in Poland*, Warszawa 1979.
- Machelski Z., *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej: Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001.
- Machelski Z., *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010.
- Madej P., *Status ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2009.
- Malec J., *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999.
- Marciniak S. (red.), *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, wyd. 2, Warszawa 1999.
- Marks S., *Dlaczego poszli za Hitlerem? Psychologia narodowego socjalizmu w Niemczech*, tłum. A. Gadzała, Warszawa 2009.
- Marszałek-Kawa J. i Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.
- Meier Ch., *Powstanie polityczności u Greków*, tłum. M.A. Cichocki, Warszawa 2012.
- Michałowski S. (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Miklaszewska J. (red.), *Demokracja w Europie Środkowej 1989–1999*, Kraków 2001.
- Moldawa T. (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.
- Mysłak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014.
- Myśliwiec M. i Krysieniak K. (red.), *Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego*, Chorzów – Poznań 2011.
- Nitszke A., *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych: studium porównawcze ustrojów federalnych Szwajcarii, Niemiec i Austrii*, Kraków 2013.
- Nolte E., *Der Faschismus in seiner Epoche: die Action française der italienische Faschismus, der Nationalsozialismus*, München 1963.
- Olson D., *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, tłum. J.S. Kugler, Warszawa 1998.
- Olszewska-Dyoniziak B., *Antropologia totalitaryzmu europejskiego XX wieku*, Wrocław 1999.
- Paruch W., *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2009, vol. 16, sec. K.
- Pasierbiński T., *Monarchie świata: poczet rodów królewskich i książęcych*, Warszawa 2002.
- Peters G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Pietraś Z. J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005.
- Pipes R., *Rosja bolszewików*, tłum. W. Jeżewski, Warszawa 2005.
- Płachecki J., *System polityczny Irlandii: ewolucja i współczesne wyzwania*, Warszawa 2010.

- Podemski M., *Frakcje polityczne Parlamentu Europejskiego VII kadencji (2009–2014)*, „Przegląd Geologiczny” 2009, nr 10.
- Potulski J., *Idea i praktyka federalizmu w Rosji*, Toruń 2004.
- Ptak M.J. i Kinstler M. (oprac.), *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wyd. 2, Wrocław 1996.
- Rewizorski M. i Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2010.
- Rogoża J., *Federacja bez federalizmu: stosunki Moskwa – regiony*, Warszawa 2014.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław 1985.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.
- Sarnecki P., *Związki i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa–Kraków 1987.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski i D. Grinberg., wyd. 2, Warszawa 1998.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, wyd. 2, Warszawa 2009.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, wyd. 9, Warszawa 1997.
- Seidler G. i in., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001.
- Simon D., *Le système juridique communautaire*, Paris 1997.
- Skrzydło W. (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, t. 1.
- Skrzypek A., *System polityczny Republiki Malty*, Warszawa 2009.
- Sobolewska-Myślik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, wyd. 3, Warszawa 2006.
- Sokół W. i Żmigrodzki M. (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Sroka A., *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.
- Sroka J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004.
- Stawecki T. i Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999.
- Steiner J., *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993.
- Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.
- Stępnicki S., *System polityczny „Najjaśniejszej Republiki San Marino”*, Warszawa 2004.
- Struska D., *Między unitaryzmem a federalizmem: ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Warszawa 2008.
- Sulowski S. i Wojtaszczyk K.A. (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, Warszawa 2005.
- Sweet A., *Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*, „West European Politics” 2002, t. 25, nr 1.
- Szumlik B. i Żmigrodzki M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002.
- Szymanek J. (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.

- Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- Szymonczek J. i Król E. C. (red.), *Czas totalitaryzmu: stalinizm, faszyzm, nazizm i pokrewne systemy polityczne w XX wieku*, Warszawa 2011.
- Tarnańska K., *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, z. 8.
- Tischner J., *Etyka solidarności i Homo sovieticus*, Kraków 1992.
- Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, tłum. B. Janicka i M. Król, Warszawa 2005.
- Traverso E., *Europejskie korzenie przemocy nazistowskiej*, tłum. A. Czarnacka, Warszawa 2011.
- Watwell R. i Wright A. (ed.), *Contemporary Political Ideologies*, London 1999.
- Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006.
- Wilson A., *Belarus: The Last European Dictatorship*, New Haven – London 2011.
- Wiszowaty M.M., *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2015.
- Wojtaszczyk K.A. (red.), *Systemy polityczne wybranych państw*, Warszawa 2004.
- Wojtaszczyk K.A., *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1996.
- Wojtaszczyk K.A. i Poboży M. (red.), *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*. Warszawa 2013, t. 1–2.
- Załęski K., *Systemy polityczne: teoria i praktyka*, Dęblin 2013.
- Załęski P.S., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012.
- Zwierzchowski E. (red.), *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996.
- Żarnowski J. (red.), *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939*, Wrocław 1973.
- Żebrowski W., *Teoria współczesnych systemów politycznych. Skrypt uniwersytecki*, Olsztyn 2009.
- Żebrowski W., *Struktura systemu politycznego*, „Athenaeum. Political Science” 2006, nr 1, s. 87–104.
- Żebrowski W., *Pojęcie i elementy systemu politycznego*, „Szkice Humanistyczne” 2004, t. 4, nr 3–4, s. 33–45.
- Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne wybranych państw świata*, wyd. 2, Olsztyn 2002.
- Żmigrodzki M. i Dziemidok-Olszewska B. (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.
- Żyromski M., *Zasady legitymizacji porządku społeczno-politycznego*, „Przegląd Politolologiczny” 2003, nr 2, s. 63–71.

Wykaz akronimów

- ALDE – Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy
- CDU – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna
- COGECA – Główny Komitet Spółdzielczości Rolniczej
- COPA – Komitet Rolniczych Organizacji Związkowych
- ECR – Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy
- EFA – Wolne Przymierze Europejskie
- EFD – Europa Wolności i Demokracji
- EPP – Europejska Partia Ludowa
- FDP – Wolna Partia Demokratyczna
- FR – Federacja Rosyjska
- FSB – Federalna Służba Bezpieczeństwa
- FSRR – Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka
- GPU – Państwowy Zarząd Polityczny
- GUE – Zjednoczona Lewica Europejska
- KBWE – Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- KGB – Komitet Bezpieczeństwa Państwowego
- KPZR – Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego
- LKS – Liga Komunistów Serbii
- MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- NA – Niezrzeszeni
- NATO – Pakt Północnoatlantycki
- NGL – Nordycka Zielona Lewica
- NKWD – Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych
- NSDAP – Narodowo-Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza
- NSZZ – Niezależne Samorządne Związki Zawodowe
- OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- OGPU – Zjednoczony Państwowy Zarząd Polityczny
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

- PE – Parlament Europejski
 PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa
 RE – Rada Europejska
 RFN – Republika Federalna Niemiec
 RFSRR – Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka
 RP – Rzeczpospolita Polska
 SA – Oddziały Szturmowe
 SFRJ – Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii
 SPD – Socjaldemokratyczna Partia Niemiec
 SS – Oddział Ochronny
 S&D – Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim
 UE – Unia Europejska
 UNICE – Związek Przemysłu Wspólnot Europejskich
 USA – Stany Zjednoczone Ameryki
 ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wykaz rycin, schematów i tabel

Spis rycin

Ryc. 1. Alaksandr Łukaszenka jako ostatni europejski dyktator	163
--	-----

Spis schematów

Schemat 1. System polityczny jako struktura systemowo-funkcjonalna	15
Schemat 2. Otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne systemu politycznego	28

Spis tabel

Tabela 1. Byłe nowożytny monarchie europejskie w układzie alfabetycznym (stan z 2014 r.)	79
Tabela 2. Żyjący byli europejscy monarchowie (stan z 2014 r.)	80
Tabela 3. Współczesne monarchie europejskie w układzie alfabetycznym (stan z 2014 r.)	88
Tabela 4. Europejskie republiki wraz z szefami państw i rządów (stan z 2014 r.)	102
Tabela 5. Europejskie podmioty quasi-państwowe wraz z ich przywódcami (stan z 2014 r.)	104
Tabela 6. Państwa unitarne we współczesnej Europie (stan z 2014 r.)	106
Tabela 7. Jednostki autonomiczne występujące w Europie (stan z 2014 r.)	111
Tabela 8. Państwa europejskie będące współcześnie w unii personalnej (stan z 2014 r.)	120
Tabela 9. Monarchiczne państwa europejskie powstałe jako konsekwencja zawierania unii realnych (stan z 2014 r.)	122

Tabela 10. Systemy konfederacyjne funkcjonujące w Europie w czasach nowożytnych i najnowszych	125
Tabela 11. Systemy federacyjne we współczesnej Europie (stan z 2014 r.)	127
Tabela 12. Poziom demokracji państw europejskich (stan z 2014 r.)	145
Tabela 13. Charakterystyka systemów politycznych współczesnej Europy (stan z 2014 r.)	217

Biblioteka Główna UMK



300050687238

Wykaz tytułów, schematów i tabel

Spis tytułów

Tytuł 1. Akcesja Łuksemburga do strefy euro i jej skutki dla... 163

Spis schematów

Schemat 1. System polityczny jako struktura organizacyjno-funkcyjna 15

Schemat 2. Otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne systemu politycznego 24

Spis tabel

Tabela 1. Dane demograficzne i gospodarcze w układzie indywidualnym (stan z 2014 r.) 79

Tabela 2. Kłosa i belki europejskiej unii handlowej (stan z 2015 r.) 80

Tabela 3. Wpływy z tytułu świadczeń europejskich w układzie indywidualnym (stan z 2014 r.) 88

Tabela 4. Akcesja do strefy euro i skutki dla państw i regionów (stan z 2014 r.) 101

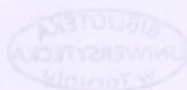
Tabela 5. Europejskie cele polityki gospodarczej w układzie indywidualnym (stan z 2014 r.) 104

Tabela 6. Przepisy unijne w sprawie polityki budżetowej (stan z 2014 r.) 105

Tabela 7. Jednostki administracyjne w Europie (stan z 2014 r.) 111

Tabela 8. Przepisy europejskie dotyczące polityki budżetowej w układzie indywidualnym (stan z 2014 r.) 120

Tabela 9. Skonkretyzowane przepisy europejskie dotyczące polityki budżetowej w układzie indywidualnym (stan z 2014 r.) 121





Biblioteka Główna UMK



300050687238

Centr. Dokum. Europ.

Biblioteka

Główna

UMK Toruń

1344951

Prof. dr hab. Jacek Knopek – politolog; profesor nadzwyczajny na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz na Wydziale Humanistycznym Politechniki Koszalińskiej w Koszalinie.

Głównym obszarem zainteresowań badawczych autora są stosunki międzynarodowe, systemy polityczne, przemiany społeczne i cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne oraz polityka regionalna. Jest autorem kilkunastu książek i redaktorem kilkudziesięciu kolejnych. Artykuły naukowe publikował m.in. w „Athenaeum”, „Dziejach Najnowszych”, „Polish Political Science Yearbook”, „Politei”, „Polityce Społecznej”, „Przeglądzie Humanistycznym”, „Przeglądzie Orientalistycznym”, „Przeglądzie Politologicznym”, „Przeglądzie Polonijnym”, „Przeglądzie Religioznawczym”, „Studiach Europejskich”, „Studiach Polonijnych” czy „Wrocławskich Studiach Politologicznych”. Członek towarzystw naukowych oraz rad redakcyjnych czasopism i serii wydawniczych w kraju i zagranicą.

Budowa silnie ugruntowanych europejskich ośrodków państwowotwórczych, których nazwy w większości występują wspólnie, odnosi się do epoki średniowiecza. Wówczas, po okresie wędrówki ludów, zaczęto nie tylko budować struktury państwowe, ale i kształtować nazewnictwo organów i instytucji, które niejednokrotnie zachowały się do współczesności, mimo że ich uprawnienia oraz funkcje zmieniały się. Ewolowało także ich otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne, formacje społeczno-ekonomiczne następowały po sobie oraz zmieniało się środowisko międzynarodowe /.../.

Najwięcej zmian systemowych dla Europy przyniosło jednakże XX stulecie. To ono przyniosło dwie wojny światowe, powstanie i upadek totalitaryzmów, upowszechnienie praw wyborczych i obywatelskich, transformację systemów na południu i w centrum kontynentu, a nade wszystko zaznaczył się proces integracji europejskiej, który do początku XXI w. objął większą część kontynentu. Mimo adaptowania do swego otoczenia nowych wzorców i wartości, a także instytucji systemowych niektóre elementy strukturalne pozostały w nich niezmienione od pokoleń. To też zdecydowało, iż współczesne europejskie systemy polityczne są zarówno produktem tradycji, jak też i nowoczesności, dzięki czemu odróżniają się od siebie /.../.

Difin

ul. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa

tel. 22 851 45 61, 22 851 45 62

fax 22 841 98 91

www.difin.pl

Biblioteka Uniwersytecka UMK



300050687238

1344951

0178838018513449