

Rafał Majewski

Wektory kształtowania się systemów politycznych w Europie

Jedną z podstawowych kategorii politologicznych stanowi system polityczny. W ramach państwa funkcjonują różne rodzaje systemów polityczny. Jest jednym z najważniejszych czynników kształtujących życie społeczne i polityczne. W państwach Europy zaznacza się znaczące zróżnicowanie systemów politycznych przy jednoczesnym oparciu ich działania na wspólnych ramach cywilizacyjnych i kulturowych. Wpływ na kształtowanie się tożsamości politycznej Europy miały zarówno dobrobyt ludzkości w zakresie rozwoju cywilizacyjnego, jak również wspólne bogactwo i doświadczenie historyczne państw regionu.

Przez pojęcie „system” rozumie się najczęściej każdy wyodrębniony z otoczenia skoordynowany wewnętrznie układ elementów, spełniający określone funkcje. Stanowi całość elementów wzajemnie powiązanych i oddziaływujących na siebie elementów. Politykę natomiast definiuje się jako zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny zmierzający do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków¹.

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 norm i zasad, regulujących wzajemne stosunki między nimi.

W ich rozpoznaniu wyróżnia się różne podejścia badawcze, m.in.:

- instytucjonalne, w którym zwraca się uwagę na analizę instytucji polityczno-prawnych i postrzega się przede wszystkim normatywny wymiar systemu; (system polityczny to aparat państwowy, partie polityczne oraz organizacje i grupy społeczne formalne i nieformalne uczestniczące w działaniach politycznych w obrębie danego państwa oraz ogół zasad politycznych i norm prawnych regulujących ich wzajemne stosunki);

¹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 19–20.

- strukturalno-funkcjonalne opisujące strukturę systemu politycznego i porządkujące wypełniane przez nie funkcje (system polityczny to zespół ról społecznych i politycznych wypełnianych przez poszczególne elementy systemu);
- systemowe zorientowane na analizę relacji pomiędzy systemem politycznym a otoczeniem rozpatrywanych w układzie trzech elementów: wejścia, przetworzenia i wyjścia².

W ramach systemu politycznego wyróżnia się podsystemy:

- instytucjonalny, obejmujący różnorodne struktury organizacyjne. Spełnia rolę inicjująca dla całego systemu, w tym pozostałych podsystemów. Określa treść, podstawowe kierunki działalności, zakres obowiązujących norm;
- funkcjonalny, na który składa się ogół funkcji i ról wypełnionych przez poszczególne elementy podsystemu instytucjonalnego oraz przez system polityczny w całości;
- regulacyjny, obejmujący ogół norm określających stosunki społeczne i polityczne. A w tym zarówno normy prawne, jak i pozaprawne oraz reguły nienormatywne;
- komunikacyjny ogół związków i stosunków istniejących między różnymi strukturalnymi elementami podsystemu instytucjonalnego³.

Podstawowe funkcje systemu politycznego to:

- regulacyjna (sterowanie przebiegiem procesów politycznych według reguł przyjętych w danym społeczeństwie);
- mediacyjna (służy rozwiązywaniu konfliktów, dotyczących sprzecznych interesów grupowych);
- adaptacyjna (powoduje przemiany instytucji wraz ze zmianami ekonomicznymi, kulturowymi, społecznymi);
- innowacyjna (orientuje się wprowadzaniu nowych reguł i mechanizmów działania)⁴.

System polityczny nie jest tożsamy z ustrojem politycznym jako kategorią obejmującą podstawowe struktury władz państwowych oraz głównych instytucji politycznych i prawnych. Ustrój polityczny nie obejmuje wszystkich elementów systemu w tym np. roli partii czy grup interesu. Jeszcze węższy zakres pojęciowy obejmuje kategoria ustroju konstytucyjnego, pojmowanego jako ogół normatywnych postanowień określających „jak powinien być” zorganizowany system organów państwa bez uwzględniania praktyki ustrojowej czy politycznej.

² K.A. Wojtaszczyk, *Systemy polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2002, s. 359–361; idem, *Państwo współczesne*, [w:] *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 234–235.

³ Ibidem, s. 235–236.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2000, s. 6–8.

Podstawowymi elementami systemu politycznego są organy władzy⁵. Ich kształt oraz relacje zachodzące między nimi przesądzają o typie systemu politycznego. Dotyczy to kształtu instytucji państwa, na każdym z jego poziomów zarówno władzy centralnej, jak i regionalnej czy samorządowej.

Działalność organów państwowych stanowi o skuteczności bądź nieskuteczności polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa⁶. Ich aktywność polityczna orientuje się na postrzeganiu konstytucji i aktów prawnych z niej wynikających oraz w niektórych państwach na zwyczajach i konwenansach.

Wśród organów państwowych wymienia się: głowę państwa, parlament, rząd i strukturą administracyjną mu podległą oraz elementy systemu sądowego⁷. W państwach demokratycznych wykorzystując zasadę trójpodziału władzy zgodnie z zasadą separatyizmu i równoważenia, wyróżnia się trzy sektory i dzieli na: władzę ustawodawczą wykonawczą i sędziowską⁸. Współcześnie następuje wzajemne przenikanie kompetencji pomiędzy organami władzy, stąd podstawą obowiązywania trójpodziału władzy jest dokładne określenie i przyporządkowanie funkcji poszczególnym organom.

Zasadniczą funkcją parlamentu jest wykonywanie władzy ustawodawczej. W współczesnej Europie obserwuje się znaczące zróżnicowanie kompetencji pomiędzy nimi w poszczególnych państwach. Różnią się one strukturą organizacyjną, liczbą mandatów, długością kadencji, kompetencjami pozalegislacyjnymi. Parlamente mogą być jednoizbowe (unikameralne) – Szwajcaria, bądź dwuizbowe (bikameralne) – Niemcy. Wpływ na ten podział ma tradycja, forma państwa, jego bieżąca sytuacja polityczna. W warunkach bikameralizmu, relacje między izbami funkcjonować mogą na zasadzie symetrii czyli zbliżonych kompetencji, bądź asymetrii, w których występuje zróżnicowanie kompetencyjne, przy czym zazwyczaj izbie pierwszej przyznaje się szerszy zakres uprawnień⁹. W obu izbach zasiada różna liczba deputowanych. W parlamentach bikameralnych w izbie niższej zasiada więcej posłów niż w izbie wyższej. Zazwyczaj parlamentarzyści do obu izb wybierani są w zróżnicowany sposób. Wśród podstawowych systemów wyborczych wskazuje się na system większościowy i proporcjonalny, przy czym oba występują w różnych wariantach. Niekiedy też łączy się oba sposoby wyboru dokonując obsady parlamentu. Złożoną kwestią pozostaje analiza kadencyjności mandatu. Występuje tu zróżnicowanie pomiędzy państwami. Zazwy-

⁵ *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998, s. 53–55.

⁶ W. Żebrowski, *Teoria współczesnych systemów politycznych*, Olsztyn 2009, s. 23.

⁷ Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006; E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, 2, Lublin 2001; E. Zieliński, I. Bokszczyński, *Rządy w państwach Europy*, t. 1, 2, Warszawa 2005.

⁸ A. Pullo, *Zasada podziału i równoważenia władzy. Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 31–42.

⁹ W. Żebrowski, op.cit., s. 24.

czas kadencja izb waha się od 2 do 5 lat, przy czym w systemie bikameralnym każda z izb może mieć różną kadencję. Często też wybór członków odbywa się na zasadzie rotacji, który to polega na tym, że w trakcie trwania kadencji izby wymienia się naprzemiennie zazwyczaj 1/3 jej składu. W niektórych państwach izby drugie nie są organem kadencyjnym, bo zmiana składu delegacji dokonywana jest zwykle po wyborach w częściach składowych federacji, które w warunkach dwuizbowości nie odbywają się jednocześnie. Jednoizbowe parlamenty w całości i izby pierwsze winny pochodzić z wyborów powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich. Jest to podstawowy wyznacznik demokracji i warunek zaliczenia jakiegoś państwa do kategorii. Reguła ta nie odnosi się już do izb drugich, można bowiem wskazać na wielorakie sposoby ich formowania. Mogą więc – zarówno jak izby pierwsze – pochodzić z wyborów powszechnych i bezpośrednich; ale mogą być też efektem wyborów pośrednich. Ich członkowie mogą być delegowani przez jednostki terytorialne państwa; mogą też się znaleźć w tej izbie na podstawie mianowania. Legitymizacja izb drugich w niektórych państwach jest demokratyczna, w innych natomiast dostrzec można deficyt demokracji w tym zakresie. „Ten inny” sposób wyboru izb drugich stosuje się w celu odzwierciedlenia wielości płaszczyzn życia wspólnoty. O ile w nielicznych państwach dwuizbowość wydaje się zasadna, bo izby drugie reprezentują przede wszystkim interesy części składowych federacji, to w przypadku państw unitarnych funkcjonowanie takich parlamentów jest często kwestionowane. Tworzenie izb wyższych związane zazwyczaj było z dbałością o jakość stanowionego prawa, jak również stanowiły swoistą przeciwwagę dla izb niższych, stabilizując system polityczny. Niejednakowe są też kompetencje parlamentów, które wypełniają – przede wszystkim – funkcję ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie działają na ich niekorzyść. Kompetencje i aktywność dopełniają percepcję parlamentów i rzutują na ich pozycję w systemach konstytucyjnych organów poszczególnych państw¹⁰.

Szczególną instytucją funkcjonującą w ramach parlamentu są komisje parlamentarne. Ich początkowa opiniodawcza rola została przekształcona w funkcję inicjatora lub współtwórcę projektów ustaw. Organizacja komisji i ich funkcje różnią się zdecydowanie w poszczególnych krajach. Mogą one przybierać formę stałych organów, którym powierza się znaczny zakres pracy parlamentu, jak w systemie niemieckim czy jak w Wielkiej Brytanii organów powoływanych ad hoc do pracy nad kolejnymi ustawami. Zwiększa się też rola komisji w realizacji funkcji kontrolnej. Charakterystyczna jest w tym zakresie praca komisji nadzwyczajnych powoływanych do zbadania określonej sprawy.

¹⁰ Ibidem, s. 24–25.

Głowa państwa i rząd tworzą egzekutywę, czyli władzę wykonawczą, która zajmuje się całokształtem spraw związanych z polityką wewnętrzną i zagraniczną państwa. Nie wszędzie jednak pozycja ustrojowa głowy państwa i rządu jest jednakowa.

Jednym z elementów, który ma wpływ na funkcję głowy państwa w systemie politycznym jest sposób jej elekcji. Głową państwa może być dziedziczący tron monarcha lub prezydent, wybrany przez naród, bądź przez parlament czy specjalny konstytucyjny organ. Zauważa się rozróżnienie państw ze względu na reprezentacje najwyższej władzy wykonawczej na republiki i monarchie. Przy czym republiki postrzega się jako struktury otwarte na wyzwania cywilizacyjne, za ciągle doskonalące się formy i metody swego funkcjonowania, czego konsekwencją jest duża różnorodność stylów rządzenia. Monarchie postrzega się jako struktury zachowawcze, konserwatywne oraz niekiedy jako organizacje polityczne społeczeństw pozostających na niższym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, szczególnie w państwach pozaeuropejskich¹¹. Kadencja prezydentów trwa zwykle od 4 do 7 lat, zwykle z możliwością jednej reelekcji. Głowy państw uczestniczą, mimo że w nierównomiernym stopniu, w procesie stanowienia prawa. Mogą mieć inicjatywę ustawodawczą, prawo weta w stosunku do uchwalonych w parlamencie ustaw, a także uprawnienie do wydawania dekretów z mocą ustaw. Mogą mieć możliwość rozwiązania parlamentu, korzystają też z uprawnień kreacyjnych. Kwestie te przedstawiają się w zróżnicowany sposób i mają inny wymiar oraz zasięg w zależności od realizowanego systemu politycznego. W republikach prezydenckich rola głów państw jest dominująca, w republikach parlamentarnych i w nowoczesnych monarchiach – reprezentacyjna i symboliczna, pozbawiona większego wpływu na rządzenie¹². Zmieniennym jest przywiązanie do tradycyjnych systemów organizacji władz, w tym licznych monarchii. O ile dwie rewolucje francuska i amerykańska przyczyniły się do rozprzestrzenienia i ugruntowania idei republikańskich szczególnie w krajach obu Ameryk, gdzie stanowiły istotne poparcie dla procesów państwowotwórczy w XIX w., pomagały też w zerwaniu więzów ze starym światem, to w ugruntowanej tradycji europejskiej sprzeciw wobec nowych idei zaowocował utrzymaniem pewnych instytucjonalnych form monarchicznym przy istotnej przemianie pozostałych elementów systemu. Szczególny wpływ na utrzymanie instytucji monarchii miał element tradycji i zakorzenienia tej instytucji w systemie kulturowym, społecznym, politycznym poszczególnych państw. Wskazuje się również na istotne znaczenie monarchii w stabilizacji systemu politycznego. W obrębie monarchii europejskich występują znaczące różnice w zakresie ich wpływu na funkcjonowanie państwa. O ile w takich państwach, jak Monako, Liechtensteinie ich władza jest znacząca, to w Norwegii, Danii zauważa się jej znaczne ograniczenie konstytucyjne.

¹¹ A. Chodubski, *Jednostka, naród, państwo*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik., M. Żmigrodzki, Lublin 2002, s. 167–168.

¹² W. Żebrowski, op.cit., s. 26.

Głowa państwa odpowiada za przestrzeganie konstytucji, jest gwarantem suwerenności, niepodzielności terytorialnej i bezpieczeństwa państwa. Ten typ systemu politycznego nie wymaga od głowy państwa aktywnego udziału w codziennej aktywności politycznej związanych z rządem¹³. Jest to domena drugiego członu władzy wykonawczej – rządu. Stojący na czele republik prezydenci, z reguły, nie ponoszą odpowiedzialności politycznej ani przed narodem, ani przed parlamentem. Ponoszą natomiast odpowiedzialność prawną za naruszenie konstytucji. Istnieje wówczas możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej łącznie z sankcją złożenia urzędu – procedura ta bywa określana, na wzór instytucji anglosaskich, instytucją impeachmentu. Przywództwo polityczne głowy państwa determinowane jest zarówno składnikami konstytucyjnymi (normy konstytucyjne, praktyka konstytucyjna), jak i pozakonstytucyjnymi (behawioralnymi), a więc stylem sprawowania władzy, kompetencjami oraz kontekstem sytuacyjnym. Charakterystycznym jest przekazywanie głowie państwa tzw. prerogatyw czyli wyłącznych uprawnień bez konieczności ich akceptacji przez pozostałe organy państwa. Ich liczba jest zdecydowanie większa w systemie prezydenckim. Tradycyjną kompetencją występującą niemal we wszystkich formach rządów, wywodzącą się jeszcze z czasów absolutyzmu jest prawo łaski, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, nadawanie orderów i odznaczeń. Szczególny zakres prerogatyw prezydenckich wiąże się z funkcjami realizacji polityki zagranicznej, w tym ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych, mianowania pełnomocnych przedstawicieli w innych państwach, przyjmowania listów akredytacyjnych i odwoływania akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych.

Rząd jako drugi człon egzekutywy zazwyczaj kierujący całą administracją, składa się z premiera i ministrów zarządzających resortami, często też z ministrów bez teki czy innych osób nadzorujących pracę pozaresortowych instytucji administracyjnych. W terenie zadania rządu wykonują jego przedstawiciele. Oprócz kierowania aparatem państwowym, rządy w poszczególnych państwach mają do spełnienia podobne zadania, wykonują więc ustawy – w zależności od systemu politycznego – tworzą w pewnej części prawo i za pomocą inicjatywy ustawodawczej wpływają na jego kształt. Dbają o bezpieczeństwo państwa i prowadzą w jego imieniu politykę zagraniczną. Istotną funkcją rządu jest dbałość o kondycję ekonomiczną państwa. To rządowi powierza się przygotowanie przyjętej przez parlament ustawy budżetowej oraz jej wykonanie. W systemach parlamentarnych odpowiadają za wykonywanie polityki członkowie rządu przed parlamentami, w systemach prezydenckich przed prezydentami, a w mieszanych przed parlamentami i prezydentami. Członkowie rządu ponoszą też odpowiedzialność prawną. W systemach parlamentarnych, w ramach kategorii rząd parlamentarny mieszczą się, w zasadzie, trzy jego postacie: rząd bazujący na jednej

¹³ Ibidem, s. 26.

partii, która posiada większość mandatów w parlamencie; rząd koalicyjny skonstruowany przez większościową koalicję dwu lub więcej partii; rząd mniejszościowy, który nie jest utworzony na podbudowie większości parlamentarnej, ale konfiguracja polityczna parlamentu pozwala mu sprawować władzę. W tym ostatnim przypadku konieczne są ciągle zabiegi o głosy potrzebne do uchwalania kolejnych ustaw, jak i efektywnego wypełniania przez parlament innych funkcji. W warunkach niekorzystnych, w obliczu niemożności sformowania większości w parlamencie, aby pokonać kryzys polityczny powoływane są często gabinety pozaparlamentarne, tzw. rządy fachowców. Zarówno rządy mniejszościowe, jak i rządy fachowców działają w warunkach pewnej destabilizacji; pokonanie kryzysu często wykonywane jest poprzez przedterminowe wybory. W systemie prezydenckim rząd działa niezależnie od układu sił w parlamencie.

Wzajemny układ relacji zachodzących w ramach trójpodziału władzy określany bywa systemem rządów. Wśród licznych modeli występujących na świecie najistotniejszą rolę przypisuje się trzem: parlamentarno-gabinetowemu, parlamentarno-komitetowemu i prezydenckiemu¹⁴.

System parlamentarno-gabinetowy ukształtowany w systemie brytyjskim występuje w większości państw europejskich, cechuje go przede wszystkim:

- dualizm egzekutywy, istnienie głowy państwa i szefa rządu;
- polityczna i kreacyjna zależność rządu od parlamentu;
- brak politycznej odpowiedzialności głowy państwa, wybieranej zazwyczaj w wyborach powszechnych, przed parlamentem;
- pluralny system partyjny;
- istnienie mechanizmów równoważenia i hamowania władzy;
- skuteczność działania systemu wymaga istnienia wielu partii politycznych.

System parlamentarno-komitetowy, występujący np. w Szwajcarii przejawia się m.in. w takich cechach, jak:

- preponderancja parlamentu w systemie organów władzy;
- znikome kompetencje głowy państwa, ograniczone zazwyczaj do celów reprezentacyjnych;
- brak wpływu głowy państwa na prace rządu i parlamentu;
- możliwość funkcjonowania w systemie jednopartyjnym.

Kolejny teoretyczny model system prezydencki charakterystyczny dla krajów obu Ameryk, ujawnia się w cechach:

- monizm egzekutywy;
- elekcja prezydenta przeprowadzoną w formule wyborów powszechnych;

¹⁴ R. Majewski, *Systemy polityczne w przestrzeni europejskiej*, [w:] *Wektory współczesnych przemian europejskich*, red. B. Garbacik, R. Majewski, Gdańsk 2001, s. 43–44.

- brak politycznej odpowiedzialności prezydenta przed parlamentem;
- istnienie elementów równoważenia i hamowania władzy wykonawczej i ustawodawczej;
- brak rządu w strukturze kolegialnej, poszczególni ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed prezydentem;
- pluralny systemem partyjny.

Obok systemów modelowych istnieją liczne układy, które nie przystają do konkretnych wzorców¹⁵. Wyróżnia się głównie odmiany systemu parlamentarno gabinetowego, zmierzające w kierunku wzmocnienia pozycji szefa rządu, nazywane systemami kanclerskimi, jak np. w Niemczech, bądź w kierunku dominującej pozycji głowy państwa, nazywane semiprezycenckimi, czego przykładem mogą być systemy rosyjski czy francuski.

Organami państwowymi, wchodzącymi w skład systemu politycznego są sądy oraz inne instytucje wymiaru sprawiedliwości, które tworzą władzę sądowniczą. Wprawdzie mniej widoczną, ale mającą duże znaczenie dla zabezpieczenia całego systemu rządów. Jest to ważny czynnik stabilności państwa i w zasadzie przesądza o efektywności lub nieefektywności realizowanego systemu politycznego. Sądom powierza się zazwyczaj kontrolę nad prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów demokratycznych i ich stosowaniem przez organy władzy. W demokratycznych państwach sądy winny być niezależne, a sędziowie niezawisli, co oznacza, że podlegać mogą tylko ustawom. O ile w przypadku pozostałych organów zauważa się ich silne upolitycznienie to w zakresie władzy sądowej podstawą ich funkcjonowania jest niezależność od bieżącej sytuacji politycznej. Najczęściej na szczycie trzeciego sektora władzy usytuowany jest Sąd Najwyższy, jako ostateczna instancja w sprawach cywilnych i karnych. Oprócz ochrony bezpieczeństwa publicznego i walki z przestępczością, sądy kontrolują też decyzje administracyjne i badają konstytucyjność prawa. W wielu państwach wyodrębnia się sądy administracyjne rozstrzygające spory pomiędzy organami państwa lub pomiędzy obywatelami a organami państwa. Szczególne rozbudowany system sądownictwa administracyjnego występuje we Francji. W percepcji współczesnego systemu sądownego zasadniczą jest kwestia uznania dorobku idei demokratycznych uwidocznionych w takich zasadach, jak: niezawisłość sędziowska, dwuinstancyjność postępowania, prawo do sądu.

W systemach decentralizacji państwa występują znaczne zróżnicowania¹⁶. Od procesu decentralizacji należy odróżnić proces dekoncentracji. Proces decentralizacji polega na przekazaniu kompetencji na niższe szczeble organizacyjne przy wyodrębnieniu samodzielności organu. W przypadku dekoncentracji władzy przyznanie kompetencji

¹⁵ E. Zieliński, B. Bokszczanin, op.cit.

¹⁶ Por. *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.

władczych nie jest równoznaczne z przyznaniem jednostce strukturalnej określonej dozy samodzielności. Organ podejmuje uprawnione działanie, które wykonywane jest w imieniu i na rachunek organu delegującego. Konstrukcja władzy samorządowej determinuje dwu- lub trójszczeblowym podział zorganizowany na zasadzie istnienia organu stanowiącego, uchwałodawczego i organu wykonawczego. Charakterystycznym zjawiskiem jest istnienie, w szczególności na szczeblu regionalnym, dwóch systemów administracyjnych: rządowego i samorządowego. Zjawiskiem współczesnych przemian kulturowych jest przekazywanie samorządom coraz liczniejszych uprawnień w zakresie decyzyjności na danym terytorium. W państwach federalnych przekazuje się podmiotom federacji znaczne kompetencje legislacyjne, wykonawcze a nawet pozwala na pewną odrębność systemu sądowego. Zasadzie decentralizacji nie podlegają kwestie polityki zagranicznej w szczególności dotyczące sojuszy wojskowych i obronności państwa. Nie przekazuje się również kompetencji w zakresie polityki monetarnej, w tym emisji pieniądza oraz nie przyzwala na funkcjonowanie odrębnych systemów obronnych czy militarnych. Wyklucza się więc możliwość posiadania przez podmioty federacji własnej armii za to pozwala na ograniczoną odrębność służb policyjnych.

Jednym z podstawowych determinantów stanowiących o instytucjonalnej formule działania elementów związanych z wykonywaniem i wpływaniem na władzę jest otoczenie systemu politycznego.

Rzeczywistość polityczna jest umiejscowiona w określonej przestrzeni kulturowej, ekonomicznej, społecznej. Istotnym elementem jest osadzenie systemu w ukształtowanej kulturze prawnej¹⁷. We współczesnych państwach dominują dwa systemy prawne: prawa cywilnego/kontynentalnego i *common law*/prawa precedensowego. Rozróżnia się je ze względu na sposób tworzenia prawa. O ile w systemie prawa cywilnego normy prawne tworzone są przez wyodrębnione w systemie organów władzy legislatury o tyle w tradycji charakterystycznej dla krajów anglosaskich systemie *common law*, prawo tworzone jest zarówno przez legislatury, jak i sądy. Współczesną tendencją jest występowanie systemów mieszanych. W systemach prawa kontynentalnego coraz większą wagę ma orzecznictwo sądów w uzupełnianiu systemu prawnego.

Źródłami prawa, wyznaczającymi tożsamość systemu politycznego są zarówno akty prawne, jak i zwyczaj konstytucyjny. Wśród źródeł prawa zasadniczą pozycję zajmuje konstytucja. Ustawy konstytucyjne znajdujące się w hierarchii źródeł prawa cechuje mniejszy zakres regulacji. Istotnym źródłem są ustawy, o ile normują zakres ustrojowy. Do źródeł podstawy prawnej systemu politycznego zalicza się również uchwały organów prawotwórczych. Złożoną kwestia pozostaje charakter źródeł prawa międzynarodowego w kształtowaniu wewnętrznego systemu państwowego. Współ-

¹⁷ Por. R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000.

częściej zaznacza się coraz większą rolę prawa międzynarodowego i o ile regulacje konstytucyjne dopuszczają taką możliwość, za źródła prawa ustrojowego uznaje się również akty prawa międzynarodowego. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej normami prawa kształtującymi system polityczny stały się także akty prawa unijnego.

Podstawowym dokumentem określającym postawy systemu politycznego jest konstytucja¹⁸. Jest akt prawny o szczególnej mocy prawnej, uchwalany w szczególny sposób, regulujący podstawy systemu ekonomicznego, społecznego i politycznego państwa. We współczesnej Europie wyróżnia się konstytucje zawarte w jednym dokumencie, jak w Niemczech, Polsce czy też w kilku aktach prawnych pozostających ze sobą w ścisłym związku, czego przykładem jest konstytucjonalizm szwedzki czy brytyjski. Szczególne uzupełnienie systemu konstytucyjnego stanowią konwenanse konstytucyjne czyli ukształtowane w danym państwie zwyczaje, normy postępowania w zakresie relacji władz¹⁹. Podstawą jego obowiązywania jest znaczący stopień przekonania społecznego o jego doniosłości i wykształcona oraz utrwalona reguła postępowania.

Istotną rolę w funkcjonowaniu systemu politycznego zajmują partie polityczne²⁰. Różnice w definiowaniu partii politycznych wynikają przede wszystkim z doświadczeń historycznych i z różnego podejścia do określenia ich roli w systemie politycznym. Państwa, w których zaznaczyły się patologie w funkcjonowaniu systemu politycznego mają zazwyczaj tendencję do bardziej rozbudowanych definicji, tak jak ma to miejsce w konstytucji niemieckiej. Wśród elementów stanowiących podstawę działania organizacji partyjnych wskazuje się na takie elementy, jak organizacja, władza, wpływ. W polskim systemie politycznym definiuje się partie jako dobrowolną organizację, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. W Finlandii definiowana jest jako zarejestrowany związek, wpisany do rejestru sprawiedliwości. W Niemczech zauważa się podejście polegające na szczegółowy zdefiniowaniu i tak, partie to zrzeszenia obywateli, które zmiierzają wywierać stale lub przez dłuższy czas wpływ na polityczne kształtowanie woli na szczeblu federacji lub poszczególnego kraju oraz współdziałać w reprezentowaniu narodu w Niemieckim Parlamencie Federalnym lub w jednym z parlamentów krajowych, jeżeli w świetle ogólnego obrazu rzeczywistych stosunków, a zwłaszcza z uwagi na zasięg i trwałość ich organizacji, liczbę członków i sposób występowania w życiu publicznym dają wystarczającą rękojmię poważnego traktowania swych celów. Natomiast w Portugalii są to stale działające organizacje oby-

¹⁸ Por. *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Samecki, Warszawa 1997, s. 96–98.

¹⁹ *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997, s. 2–4.

²⁰ K.A. Wojtaszczyk, *Państwo współczesne*, [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003, s. 271.

wateli, których podstawowym zadaniem jest uczestnictwo na demokratycznej drodze w życiu publicznym kraju poprzez współdziałanie na podstawie praw konstytucyjnych, jak również opublikowanych statusów partyjnych i programów w wyrażaniu woli politycznej narodu, uczestnictwo w szczególności w procesie wyborczym na drodze wysuwania i popierania kandydatów²¹.

Współczesne partie o charakterze masowym zmierzają głównie poprzez działania marketingu politycznego do zebrania jak największej liczby członków²². Jednak podstawowym celem działania partii politycznych jest dążenie do zdobycia i sprawowania władzy. Wśród najistotniejszych funkcji partii politycznych wskazuje się na funkcje: kompensacyjną, regulacyjną, integracyjną, rządzenia, rekrutacji elit politycznych, informacyjną, kontrolną.

Systemem partyjnym określa się natomiast ogół partii politycznych i mechanizmów określających wzajemne relacje między nimi w państwie²³. Funkcjonuje wiele klasyfikacji systemów politycznych. Ze względu na ilość partii politycznych wyróżnia się system jedno-, dwu- lub wielopartyjny. Istnieją też liczne systemy pośrednie, w tym dwu- i półpartyjny stanowiący odmianę systemu dwupartyjnego, w którym obok dwu dominujących partii politycznych istnieje jedna lub dwie niewielkie partie stanowiące o możliwości stworzenia koalicji rządowej. Istnieje też system jednej partii dominującej, który zakłada istnienie wielu partii politycznych, jednak jedna partia ma przez dłuższy czas wpływ na sprawowanie władzy w państwie.

System partyjny określa między innymi ze względu na sposób zakładania partii politycznych. Wyróżnia się systemy administracyjno formalne, gdzie założenie partii politycznej uwarunkowane jest przez czynność formalnoprawną po spełnieniu niezbędnych przesłanek formalnych i systemy polityczno-administracyjne, gdzie decyzja o utworzeniu nowej partii podyktowana jest przesłankami politycznymi.

Instytucją o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania demokracji jest sądownictwo konstytucyjne, przez które należy tutaj rozumieć badanie zgodności ustaw i innych aktów prawnych wydawanych przez organy państwa z konstytucją lub aktami wyższego szczebla. Wyróżnia się dwie główne formy organizacyjne. Jedną, stworzoną przez austriackiego prawnika Hansa Kelsena, opiera się na wyodrębnionym, niezależnym organie, którego odmianą jest polski Trybunał Konstytucyjny; w drugiej – kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych z konstytucją, dokonują sądy powszechne, tak jak dzieje się w USA²⁴. Uprawnienie do kontroli konstytucyjności prawa posiadają sądy w krajach skandynawskich. Zwyczajowo jednak nie korzy-

²¹ M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 89–93.

²² K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010.

²³ P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Poznań 2003, s. 19–23.

²⁴ Por. *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierchowski, Warszawa 1997; D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.

stają z tego uprawnienia. System kontroli konstytucyjności opiera się tam na tzw. kontroli prewencyjnej. Na etapie prac legislacyjnych w parlamencie kontrolą konstytucyjności ustaw zajmują się specjalne komisje legislacyjne. System ten uzupełniony jest o działalność ombudsmana posiadającego szerokie kompetencje kontrolne. Do krajów, w których istnieje wyodrębniona instytucja wykonująca kontrolę konstytucyjności prawa należą m.in.: Niemcy, Francja, Włochy, Austria. Organem stanowiącym modelowy przykład takiej instytucji jest niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z niemiecką konstytucją do jego kompetencji należą m.in. badanie zgodności prawa federalnego i krajowego z ustawą zasadniczą, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami federalnymi oraz między federalnymi a krajowymi, rozpatrywanie skarg konstytucyjnych obywateli w wypadku naruszenia ich praw gwarantowanych ustawą zasadniczą. Dysponuje także sankcją pozbawienia jednostki i grup pewnych gwarancji konstytucyjnych, jeżeli naruszają one konstytucję itp. Federalny Trybunał Konstytucyjny należy do najbardziej aktywnych tego typu instytucji na świecie. Od czasu swego powołania w 1951 r. rozpatrzył kilkadziesiąt tysięcy spraw.

W systemie kontroli zdecentralizowanej uprawnienia do kontroli konstytucyjności prawa powierzono sądom powszechnym. Kontrola ta, w odróżnieniu od kontynentalnej kontroli abstrakcyjnej, ma charakter kontroli konkretnej, skutecznej wyłącznie na użytek konkretnej sytuacji procesowej.

Tendencją współcześnie występującą jest jednak przenikania się obu systemów. Państwa opierające się na systemie zdecentralizowanym coraz częściej przekazują kompetencje w zakresie kontroli prawa o charakterze wstępnym sądom powszechnym, jak dzieje się obecnie w Niemczech. Istnieją też oryginalne systemy wykształcone w praktyce konstytucjonalizmu poszczególnych państw. We Francji istnieje system kontroli wstępnej realizowany przez Radę Konstytucyjną, uzupełniony o rozbudowany system sądownictwa administracyjnego. W krajach skandynawskich, mimo uprawnienia do kontroli konstytucyjności prawa przez sądy powszechne, jak w Szwecji, na skutek praktyki dość wstrzemięźliwego korzystania z tego uprawnienia powszechnym stała się kontrola pozajurydykcyjna realizowana zarówno na poziomie parlamentu, jak i poza nim. Badanie zgodności aktów prawnych z konstytucją wykonywane jest przez same izby, jak i wyodrębnione komisje legislacyjne. Uzupełnieniem systemu skandynawskiego jest wzmocniona kontrola konstytucyjności prawa przez instytucje rzecznika praw.

Oryginalny system kontroli konstytucyjności prawa wykształcił się w Wielkiej Brytanii. Wynika to z faktu, że kraj ten nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym, a jego ramy ustrojowe zawarte są zarówno w ustawach, jak i zwyczajowym prawie konstytucyjnym, orzecznictwie sądów oraz konwenansach. System ten opiera się na kontroli prawa przez wszystkie sądy powszechne, z tym że spod tej kontroli

w zasadzie wyłączone są akty wydawane przez parlament, co jest konsekwencją przyjęcia idei suwerenności parlamentu, a więc uznania parlamentu za jedyne i najważniejsze źródło władzy w państwie.

Także w Szwajcarii na skutek szczególnego umocowania parlamentu nie wykształcił się odrębny organ kontrolujący zgodność stanowionego prawa z konstytucją i innymi aktami prawnym. Podstawowa funkcja kontrolna realizowana jest przez samą izbę a jej istotnym uzupełnieniem jest instytucja skargi konstytucyjnej kierowanej do sądu federalnego w Lozannie²⁵.

Rzecznik praw jest oryginalną skandynawską instytucją mającą na celu kontrolę działania instytucji państwowych na styku administracja–obywatel. Urząd ombudsmana, którego pierwowzór stanowił ustanowiony przez Karola XII urząd kanclerza sprawiedliwości powołanego do rozstrzygania sporów pomiędzy organami państwa, utworzono w 1809 r. w Szwecji²⁶. Stał on się niezależnym, wyodrębnionym konstytucyjnie organem państwa, związanym z parlamentem, dbającym by administracja i sądy przestrzegały praw obywateli i przedstawiającym parlamentowi własną ocenę stanu poszanowania prawa w państwie.

Nieodzowną instytucją państwa demokratycznego jest odpowiedzialność konstytucyjna osób sprawujących najwyższe urzędy państwowe²⁷. Instytucja ta powstała w Anglii w XIV w. Pierwszy przypadek impeachmentu wiąże się ze sprawą Williama IV barona Latimera w 1376 r. Proces ten stał się pierwowzorem sądenia przez parlament najwyższych urzędników Korony. Postępowanie mogło się kończyć wobec urzędnika złożeniem go z urzędu, karą więzienia, grzywny, a w skrajnych przypadkach nawet karą śmierci. Instytucja impeachmentu została zapożyczona przez inne kraje. Wytworzone zostały dwa wzorce: w jednym procedura odpowiedzialności przeprowadzana jest w parlamencie (w USA Kongres decyduje o złożeniu z urzędu, co nie wyklucza postępowania przed sądami powszechnymi); w drugim natomiast przeprowadza ją odrębny organ o charakterze sądowym (Francja – Wysoki Trybunał Sprawiedliwości).

Instytucją powszechnie łączoną z demokracją jest referendum, jako forma demokracji bezpośredniej²⁸. W swej klasycznej postaci demokracja bezpośrednia istniała w starożytnej Grecji, gdzie zgromadzenie wszystkich wolnych obywateli podejmowało ważne decyzje dla społeczności²⁹. W związku ze zwiększającą się liczbą obywateli oraz komplikacją życia społeczno-politycznego demokracja bezpośrednia została zastąpiona przez demokrację przedstawicielską. Współcześnie demokracja bezpośrednia występuje właściwie tylko w kilku kantonach Szwajcarii (Glarius, Appenzell, Unter-

²⁵ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.

²⁶ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 341.

²⁷ Por. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.

²⁸ Por. *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowski, Warszawa 2009.

²⁹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998.

walden). Szwajcaria uważana jest także za kolebkę referendum. Instytucja ta została wprowadzona tam zapisem konstytucyjnym w 1802 r. pod postacią referendum konstytucyjnego. Znaczny wpływ na ukształtowanie tej instytucji miała doktryna Jana Jakuba Rousseau. Jego koncepcja woli powszechnej oraz zasada zwierzchnictwa ludu stały się bazą instytucji referendum. W poszczególnych krajach praktyka stosowania tej instytucji posiada różny wymiar, wskazać jednak należy, że w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zasięg i znaczenie instytucji referendum w Europie znacznie się poszerzyły, co skłania do przypuszczenia, że rola tej formy demokracji bezpośredniej będzie rosła. W percepcji instytucji referendum wskazuje się na istotne przesłanki jej skuteczności, m.in. instytucja referendum winna być przeprowadzana w sprawach szczególnej wagi; nie może być przeprowadzana zbyt często; powinna być poprzedzona akcją informacyjną; pytania referendalne nie mogą być sformułowane na zasadzie zdań wielokrotnie złożonych, tak by ich sens nie budził wątpliwości; pytanie musi być ujęte w formule odpowiedzi alternatywnej, tak by można było udzielić odpowiedzi popierającej lub odrzucającej dany pogląd; wynik referendum musi przekładać się na rzeczywistą decyzyjność polityczną.

Inną formą referendum jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, nazywana także inicjatywą ludową, funkcjonującą w Europie, m.in. w takich krajach, jak: Szwajcaria, Włochy, Austria, Hiszpania. Do zainicjowania procesu ustawodawczego wymagana jest określona liczba podpisów złożonych pod projektem aktu prawnego zazwyczaj rangi ustawowej.