Bożena Serwin-Pinda¹

Reprezentacja państw członkowskich w Radzie Europejskiej w kontekście zasad ustrojowych

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Rada Europejska, zasady ustrojowe, państwa członkowskie, reprezentacja

Keywords: the European Union, the European Council, constitutional principles, the Member States, representation

Streszczenie

Artykuł przedstawia zasadę reprezentacji instytucjonalnej obowiązującą w UE w odniesieniu do członków Rady Europejskiej. Celem niniejszego artykułu była analiza zasad udziału przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Europejskiej przedstawiona w oparciu o ich uregulowania ustrojowe. Pierwszym dokumentem Wspólnot Europejskich, na mocy którego uregulowano skład Rady Europejskiej, był Jednolity Akt Europejski. Kolejne traktaty rewizyjne uzupełniały i modyfikowały skład tej instytucji.

W artykule dokonano analizy uwarunkowań reprezentacji państw członkowskich w Radzie Europejskiej przez szefów rządów lub państw w oparciu o zasady ustrojowe reprezentatywnych państw. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż wybór reprezentanta w Radzie Europejskiej należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich UE. Wybór ten w znacznej mierze uwarunkowany jest zasadami ustrojowymi – formą rządów i systemem politycznym obowiązującym w danym państwie członkowskim.

W zdecydowanej większości – w dwudziestu dwóch państwach członkowskich UE – reprezentację w Radzie Europejskiej stanowią szefowie rządów. Cztery państwa

¹ Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: bozena21s@wp.pl.

członkowskie w tej instytucji reprezentuje głowa państwa. Natomiast przedstawicielem dwóch państw członkowskich w Radzie Europejskiej jest kanclerz federalny. Należy również zaznaczyć, że każdorazowa zmiana w zakresie systemu politycznego państwa członkowskiego może zostać dokonana jedynie na gruncie przepisów konstytucyjnych.

Summary

Representation of the Member States in the European Council in the context of political principles

The article presents the principle of institutional representation in force in the EU in relation to the members of the European Council. The purpose of this article was the analysis of the principles for the participation of the Member States in the European Council, which was presented on the basis of their constitutional regulations. The first document of the European Communities, which regulates the composition of the European Council, was the Single European Act. Subsequent reform treaties complemented and modified the board of the institution.

The article analyzes the conditions for the representation of Member States in the European Council by the heads of governments or states, based on the constitutional principles of the representative Members. The analysis leads to the conclusion that the choice of a representative in the European Council belongs to the exclusive competence of the EU Member States. This choice is largely conditioned by the principles of the political system – the form of government and political system in force in the Member State concerned.

A vast majority – twenty-two EU member states are represented in the European Council by the heads of their governments. Four Member States are represented by their heads of state, while the Federal Chancellor is the representative of two Member States in the European Council. Each change in terms of the political system of a Member State can be made only on the grounds of constitutional provisions.

Unia Europejska funkcjonuje w oparciu o określone zasady. Jedną z nich jest zasada reprezentacji, która stanowi kompetencję prawną umożliwiającą podejmowanie decyzji w imieniu państwa². Zasada ta jest realizowana na wielu

² J. Szymanek, *Współczesne rozumienie pojęcia reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXVII, z. 2, s. 224.

płaszczyznach, jedną z nich jest sfera instytucjonalna wiążąca się z reprezentowaniem państw w określonych instytucjach unijnych, w tym w Radzie Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest analiza zasad udziału przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Europejskiej przedstawiona w oparciu o ich uregulowania ustrojowe.

Skład Rady Europejskiej ulegał istotnym modyfikacjom. Polegały one na zmianach składu, a także na uzupełnianiu dotychczasowej struktury instytucji o nowych członków. Najdłużej obowiązywał skład Rady Europejskiej prezentowany przez Jednolity Akt Europejski. Uległ on zmianom dopiero wraz z wejściem w życie reformy lizbońskiej. Traktat ten wprowadził znaczące zmiany w składzie Rady Europejskiej³. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 15 ust. 2 Traktatu o UE⁴ obligatoryjny skład Rady Europejskiej tworzą szefowie państw lub rządów państw członkowskich⁵, a także przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji Europejskiej⁶. W pracach tej

³ Z propozycją zwołania konferencji szefów rządów i państw wystąpił francuski polityk Michał Debré już w 1953 r. Wzorował się on na koncepcji Europejskiej Wspólnoty Obronnej. W zamyśle Debré gremium to miało stanowić centrum decyzyjne unii politycznej tworzonej przez sześć państw członkowskich EWWiS; J. Werts, *The European Council*, London 2008, s. 13–14. Dostrzeżono również fakt, że jedynie zjednoczona Europa jest zdolna zaradzić zjawiskom burzącym społeczny, polityczny i gospodarczy ład; A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 29.

⁴ Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.).

⁵ Wprowadzone sformułowanie „szefowie państw lub rządów” wynikało z potrzeby uwzględnienia różnic w systemach politycznych państw członkowskich, Por. *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2008, s. 65. Ponadto formuła ta stanowi alternatywne rozwiązanie, przewidujące, że mają to być szefowie państw lub rządów; J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 69. Formuła ta wiązała się jednak z pewną „niezręcznością”, która sugerowała, że dane państwo członkowskie mogłoby być reprezentowane na posiedzeniach Rady Europejskiej zamiennie: raz przez głowę państwa, a innym razem przez premiera. Por. A. Wyrozumski, *Reprezentacja Polski w Radzie Europejskiej w świetle ekspertyz*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 12, s. 35. Szefowie państw i rządów wyznaczają międzyrządowy charakter Rady Europejskiej; A. Wierchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 70; J. McCormick, J. Olsen, *The European Union*, Boulder 2014, part II.9; N. Foster, *Foster on EU law*, Oxford 2015, s. 53, A. Szczerba-Zawada, op.cit., s. 55.

⁶ Po raz pierwszy od deklaracji paryskiej z 1974 r. skład Rady Europejskiej został wzmocniony przez przewodniczącego Komisji oraz jednego z jej członków; M. Gierycz,

instytucji uczestniczy również Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W przypadku, gdy porządek obrad tego wymaga, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu z nich towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji⁷. Minister i członek Komisji stanowią element opcjonalny⁸, fakultatywny Rady Europejskiej, który dopiero po podjęciu stosownej decyzji uzupełnia obligatoryjną strukturę podmiotową tej instytucji.

Najważniejszy i zarazem główny trzon Rady Europejskiej stanowią szefowie państw lub rządów⁹. Specyficzny charakter tej instytucji polega na tym, że jest ona niekadencyjna, niemająca stałego charakteru¹⁰. Wymiana członków na stanowiskach szefów rządów lub państw w państwach członkowskich prowadzi do automatycznej zmiany składu Rady Europejskiej. Dlatego zasadnym jest stwierdzenie, że skład Rady Europejskiej uwarunkowany jest kalendarzem wyborczym poszczególnych państw członkowskich. Kwestia ta została uregulowana w art. 4 Traktatu o UE, który stanowi, że kompetencje nieprzypisane Unii na mocy Traktatów należą do kompetencji państw członkowskich. Stąd też wyznaczanie składu delegacji na posiedzenia Rady Europejskiej należy do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego. Traktat o UE uwzględnia więc specyfikę rozwiązań konstytucyjnych zastosowaną w poszczególnych państwach członkowskich w zakresie reprezentacji na szczytach Rady Europejskiej.

Rada Europejska, [w:] System instytucjonalny Unii Europejskiej, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 106.

⁷ Przewodniczący Komisji Europejskiej w składzie Rady Europejskiej ma ważne znaczenie, gdyż stanowi realizację zasady spójności, J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Warszawa–Poznań 2008, s. 170.

⁸ K.M. Witkowska-Chrzczonek, *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008, s. 395.

⁹ Skład Rady Europejskiej odzwierciedla pozycję tej instytucji w systemie politycznym UE; A. Wierchowska, op.cit., s. 70; H. Leievelde, S. Princen, *The Politics of the European Union*, Cambridge 2015; J.N. Couvas, *European Union: Institutions and Law*, Berlin 2015; N. Levrat, *The institutional structure of the European Union after the Lisbon Treaty*, [w:] *The European Union and Global Engagement. Institutions, Policies and Challenges*, red. N. Witzleb, A. Martínez Arranz, P. Winand, Cheltenham–Northampton 2015., s. 30.

¹⁰ M. Cholawo-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, *Instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 22.

Wybór reprezentanta w Radzie Europejskiej spośród konstytucyjnych organów państwa należy więc do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw członkowskich UE. Należy uzupełnić powyższe twierdzeniem, że wybór ten w znacznej mierze uwarunkowany jest zasadami ustrojowymi – formą rządów i systemem politycznym obowiązującym w danym państwie członkowskim.

Analiza zasad ustrojowych zawartych w konstytucjach państw członkowskich prowadzi do wniosku, że formą rządów występującą w państwach UE jest zarówno monarchia, jak i republika. W obrębie monarchii wyróżnia się z kolei monarchię konstytucyjną i monarchię parlamentarną. Cechy pierwszej z nich posiadają Belgia, Dania, Holandia i Luksemburg¹¹. Przedstawicielem tych państw w Radzie Europejskiej jest szef rządu.

W przypadku Belgii system polityczny określa art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Belgia jest państwem federalnym składającym się ze wspólnot i regionów¹². Artykuł 85 Konstytucji stanowi, że konstytucyjna władza króla jest dziedziczona w bezpośredniej linii zstępnej, naturalnej i prawowitej. Kompetencje króla zostały znacznie ograniczone na rzecz rządu federalnego. Posiada on tylko te kompetencje, które wyraźnie przyznaje mu konstytucja i ustawy szczególne wydane na jej podstawie. Kompetencje króla w zakresie polityki międzynarodowej reguluje art. 167 Konstytucji. Król kieruje stosunkami międzynarodowymi, nie naruszając kompetencji wspólnot i regionów do określania współpracy międzynarodowej, w tym też do zawierania traktatów w zakresie należącym do ich konstytucyjnych kompetencji. Król z reguły zawiera traktaty, z wyjątkiem tych, które dotyczą dziedzin należących do kompetencji Rady Wspólnoty Flamandzkiej i Rady Wspólnoty Francuskiej. Traktaty te wywołują skutki prawne dopiero po uzyskaniu zgody izb. Król wypowiada traktaty zawarte po 18 maja 1993 r. i dotyczące dziedzin należących do kompetencji rad, za wspólną zgodą zainteresowanych

¹¹ Monarchia konstytucyjna jest formą rządów, w której władza monarchy ograniczona jest aktem prawnym rangi konstytucji, najczęściej na rzecz parlamentu. To premier reprezentuje państwo w Radzie Europejskiej. Obecnie monarchowie konstytucyjni nie prowadzą polityki państwa. Np. w Holandii król mianuje szefa rządu, który kieruje polityką wewnętrzną i zagraniczną państwa, Por. P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 189.

¹² *Konstytucja Królestwa Belgii*, tłum. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 87 i n.

rządów wspólnot i regionów. Natomiast zgodnie z art. 96 Konstytucji król mianuje premiera, który kieruje faktyczną polityką wewnętrzną i zagraniczną Belgii. Z uwagi na ograniczoną pozycję króla Belgii w państwie i najszerzy katalog uprawnień premiera w dziedzinie polityki zagranicznej państwa, to szef rządu reprezentuje Belgię w Radzie Europejskiej.

Cechy monarchii parlamentarnej posiadają Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania. Reprezentantem tych państw w Radzie Europejskiej jest także szef rządu¹³.

Wzorcowym państwem, którego forma polityczna cechuje się monarchią parlamentarną, jest Hiszpania. Zgodnie z art. 1 Konstytucji Hiszpania konstituuje się w postaci społecznego i demokratycznego państwa prawnego, które chroni najwyższe wartości porządku prawnego: wolność, sprawiedliwość, równość i pluralizm polityczny¹⁴. Suwerenność narodowa należy do ludu hiszpańskiego, z którego wypływają władze państwa. Formą polityczną państwa hiszpańskiego jest monarchia parlamentarna. W świetle art. 56 Konstytucji król jest szefem państwa, symbolem jego jedności i trwałości, sprawuje arbitraż i moderuje funkcjonowanie instytucji, urzeczywistnia najwyższą reprezentację państwa w stosunkach międzynarodowych, w szczególności z narodami związanymi z nim historyczną wspólnotą. Król wykonuje funkcje, które przyznaje mu Konstytucja i ustawy. W zakresie polityki zagranicznej król wysyła ambasadatorów i innych przedstawicieli dyplomatycznych. Przedstawiciele zagraniczni są akredytowani przy królu. Do króla należy także przekazywanie zgody państwa na zaciąganie zobowiązań międzynarodowych przez traktaty, na podstawie konstytucji i ustaw. Natomiast zgodnie z art. 97 Konstytucji to rząd kieruje polityką zewnętrzną i wewnętrzną państwa oraz sprawuje władzę wykonawczą i reglamentacyjną. Jego pozycja jest silna. Również pozycja przewodniczącego rządu w dziedzinie polityki zagranicznej została znacznie wzmocniona, dlatego też to szef rządu reprezentuje Hiszpanię w Radzie Europejskiej.

¹³ Monarchia parlamentarna to forma rządów, w której głową państwa jest monarcha dzielący władzę z parlamentem. We współczesnych europejskich monarchiach parlamentarnych kompetencje króla są ograniczone do funkcji reprezentacyjnych, a realną władzę sprawuje parlament i rząd, wyłoniony w demokratycznych wyborach. Na czele rządu stoi premier. Monarcha, mimo że cieszy się ogromnym uznaniem i autorytetem w państwie, nie ma w swych rękach żadnej realnej władzy. Dlatego też to szef rządu pełni funkcje przedstawiciela w Radzie Europejskiej. Por. P. Winczorek, op.cit., s. 189.

¹⁴ *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. T. Mołdawa, [w:] *Konstytucje państw Unii...*, s. 343 i n.

W państwach UE dominującą formą rządów jest jednak republika. Występuje ona w dwudziestu jeden państwach członkowskich Unii. Władza w tych państwach jest sprawowana przez organ wybierany w drodze wyborów¹⁵. Głowa państwa może posiadać charakter jednoosobowy lub wieloosobowy i wyłaniana jest w wyborach (w wyborach powszechnych lub wybór dokonywany przez parlament) lub w inny sposób (np. zamach stanu – desygnowanie siebie na urząd). Głowa państwa jest powoływana najczęściej na określony czas (kadencję). Na czele rządu stoi premier. Zarówno głowa państwa, jak i premier mogą dysponować kompetencjami do prowadzenia polityki zagranicznej, w tym reprezentowania państwa w Radzie Europejskiej.

O reprezentacji państwa członkowskiego w Radzie Europejskiej w głównej mierze decyduje rodzaj obowiązującej republiki. Republika dzieli się na: federalną, prezydencką i parlamentarną. Republika federalna występuje w Austrii i Niemczech. Przedstawicielem tych państw w Radzie Europejskiej jest kanclerz federalny. W republice federalnej głową państwa jest prezydent federalny, który posiada kompetencje czysto reprezentacyjne, ponieważ faktyczną władzę w państwie posiada kanclerz federalny¹⁶. Jego pozycja jest silna. Stojąc na czele rządu, ma zagwarantowaną kierowniczą pozycję. Podejmuje decyzje o składzie rządu, a ministrowie odpowiadają tylko przed nim. Do zadań prezydenta federalnego należy również nadzorowanie polityki gospodarczej państwa, ustalanie kierunków polityki wewnętrznej, a także zewnętrznej państwa.

Szczegółowe zasady udziału państwa federalnego w Radzie Europejskiej przedstawiono w oparciu o analizę postanowień Konstytucji RFN z 23 maja 1949 r.¹⁷ W ustawie zasadniczej wyróżniono cztery naczelne zasady, które mają szczególne znaczenie dla ustroju i kształtu państwa. Zostały one określone w art. 20 pkt 1 Konstytucji, który stanowi, że Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym¹⁸.

¹⁵ J. Kuciński, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012, s. 99.

¹⁶ P. Czarny, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 200; E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 103–104.

¹⁷ *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (2.12.2015).

¹⁸ *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii...*, s. 521 i n.

Po pierwsze, zasada federalizmu, która stanowi, że Republikę Federalną Niemiec tworzy 16 państw związkowych (landów) o ograniczonej suwerenności¹⁹. Każde z państw związkowych posiada własną konstytucję, ograniczone prawa stosunków międzynarodowych, własny parlament, rząd i sądownictwo. Każdy land wysyła przedstawicieli do Bundestagu. Artykuł 30 Konstytucji zawiera zasadę domniemania kompetencji na rzecz landów, stanowiąc, że w przypadku, gdy konstytucja nie przyznaje wprost federacji określonych uprawnień, wówczas należą one do kompetencji landów. Po drugie, zasada państwa socjalnego, zgodnie z którą państwo niemieckie zapewnia pomoc jednostkom i grupom jej potrzebującym. Po trzecie, demokratyzm, polegający na tym, że naród jest jedynym suwerenem władzy w państwie niemieckim. Rządy są zobowiązane działać na zasadzie reprezentacji poglądów politycznych społeczeństwa, każdemu gwarantując prawa i wolności obywatelskie. Państwo nie może ingerować w żadnym stopniu w sferę godności ludzkiej. Na straży przestrzegania praw i wolności stoją sądy, na czele ze Związkowym Trybunałem Konstytucyjnym. Po czwarte, zasada władz i samorządności. Władza sprawowana jest za pomocą organów państwowych, pochodzących z wyborów bezpośrednich i pośrednich, których struktura opiera się na trójpodziale władzy. Niedopuszczalne jest podejmowanie jakichkolwiek decyzji w drodze referendum na szczeblu centralnym. Wyjątkiem jest jedynie zmiana granic pomiędzy państwami związkowymi.

W świetle art. 54 Konstytucji głową państwa jest prezydent federalny, wybierany przez Zgromadzenie Narodowe na pięcioletnią kadencję. Natomiast art. 59 Konstytucji określa jego kompetencje. W zakresie polityki zagranicznej prezydent reprezentuje Federację Niemiecką w stosunkach międzynarodowych. W imieniu Federacji zawiera umowy z innymi państwami. Akredytuje i przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych (ambasadorów i konsuli oraz wysuwa kandydaturę kanclerza). Natomiast zgodnie z art. 62 Konstytucji częścią rządu federalnego jest kanclerz federalny. Odgrywa on kluczową rolę w państwie, gdyż na podstawie art. 65 Konstytucji ustala wytyczne polityki – wytycza linię polityki wewnętrznej i zewnętrznej i jest za nią odpowiedzialny. Kieruje on pracami rządu federalnego. Od wejścia w życie Trak-

¹⁹ R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice, z 17 listopada 2006 r., http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadzWNiemczech.pdf (2.12.2015).

tatu Lizbońskiego w 1 grudnia 2009 r. w posiedzeniach Rady Europejskiej Niemcy reprezentowane są przez kanclerza federalnego, gdyż prezydent Federacji posiada kompetencje ograniczone, mające jedynie czysto reprezentacyjne znaczenie – jest on symbolem państwa, moderatorem.

Natomiast republika prezydencka²⁰ występuje obecnie we Francji i na Cyprze²¹. Ta forma rządów w pełnej postaci występuje na Cyprze²², stanowi o tym art. 1 Konstytucji Republiki Cypru²³. W państwie tym istnieje rygorystyczna separacja władzy ustawodawczej od wykonawczej²⁴, a szef państwa sprawuje jednocześnie funkcje szefa rządu. Prezydent²⁵ jako głowa państwa pełni funkcje reprezentacyjne we wszystkich oficjalnych uroczystościach, a także podpisuje między innymi akty dotyczące złożenia dokumentów ratyfikacyjnych traktatów, konwencji lub porozumień międzynarodowych przyjętych na podstawie konstytucji. Powyższe prowadzi do wniosku, że w przypadku Cypru reprezentację tego państwa w Radzie Europejskiej sprawuje głowa państwa.

Sytuacja przedstawia się nieco odmiennie w przypadku Francji. W państwie tym panującą formą rządów jest republika prezydencka, lecz w odmiennie półprezydenckiej. Artykuł 1 Konstytucji stanowi, że Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną²⁶. W porównaniu

²⁰ Republikę prezydencką cechuje rygorystyczny podział władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz połączenie funkcji prezydenta i szefa rządu. Pozycja prezydenta jest silna i zdecydowana.

²¹ J. Kamiński, *Republika Cypryjska*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 110.

²² M. Wallner, *Podziały i typologie systemów parlamentarnych: zagadnienia metodyczne*, „Annales UMCS” 2014, Vol. 21/2, s. 86.

²³ Art. 1 Konstytucji Republiki Cypru stanowi, że państwo cypryjskie jest niezależną i suwerenną Republiką, systemu prezydenckiego, *Konstytucja Republiki Cypru*, tłum. L. i P. Akritidis, W. Forsyf, [w:] *Konstytucje państw Unii...*, s. 139.

²⁴ Prezydent Cypru oprócz tego, że pełni funkcje powszechnie uznane dla głowy państwa, to pełni też funkcje reprezentacyjne i ceremonialne. Do niego należy przyjmowanie przedstawicielstw dyplomatycznych obcych państw czy wyrażanie zgody na prowadzenie rokowań przez upoważnionych do tego ministrów. Por. J. Kamiński, *Republika Cypryjska*, [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży, Warszawa 2013, s. 215.

²⁵ D. Kenealy, J. Peterson, R. Corbett, *The European Union, How Does It work?*, Oxford 2015, s. 57.

²⁶ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tłum. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw Unii...*, s. 273 i n.

z pozycją głowy państwa w republice prezydenckiej status prezydenta w republice półprezydenckiej jest w pewnym stopniu osłabiony, lecz ciągle jeszcze mocniejszy w porównaniu z pozycją prezydenta w republice parlamentarnej. Pozycja ustrojowa prezydenta we Francji została wzmocniona ustawą zasadniczą z 1958 r., bowiem dodatkowo szef państwa posiada przewagę nad innymi organami władzy państwowej. Prezydent został wyposażony w szerokie kompetencje w zakresie władzy wykonawczej. Zgodnie z art. 5 Konstytucji prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zapewnia właściwe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa. Jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej i przestrzegania traktatów. Prezydent odpowiada również za prowadzenie polityki międzynarodowej. W świetle art. 14 Konstytucji prezydent Republiki wysłał ambasadorów i posłów nadzwyczajnych do państw obcych. Ambasadorowie i posłowie nadzwyczajni są przy nim akredytowani. Na podstawie art. 16 Konstytucji, jeżeli wykonywanie zobowiązań międzynarodowych jest zagrożone w sposób poważny i bezpośredni, prezydent Republiki podejmuje stosowne do okoliczności środki, po oficjalnej konsultacji premiera, przewodniczących izb i Rady Konstytucyjnej. Zgodnie z art. 52 Konstytucji prezydent Republiki prowadzi rokowania i ratyfikuje traktaty. Jest on informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji. Szef rządu posiada ograniczone kompetencje w zakresie polityki międzynarodowej. To prezydent, a nie premier przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów, również on powołuje i odwołuje szefa rządu. Ze względu na silnie ukształtowaną pozycję prezydenta w państwie, reprezentuje on Francję w Radzie Europejskiej.

W zdecydowanej większości państw członkowskich Unii obowiązującą formą rządów jest republika parlamentarna²⁷ (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy). Jest to system rządów, który charakteryzuje się dualizmem władzy wykonawczej, w skład której wchodzi głowa państwa

²⁷ Republika parlamentarna to forma rządów, gdzie to obywatele wybierają swoich przedstawicieli, np. w Polsce senatorów i posłów. Jeżeli chodzi o pozycję głowy państwa, jest on politycznie nieodpowiedzialny i w przeciwieństwie do szefa rządu dysponuje bardzo niewielkim lub nawet żadnym zakresem władzy dyskrecyjnej. Por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 29–30.

oraz rząd z premierem na czele. Kompetencje głowy państwa są ograniczone i sprowadzają się do funkcji reprezentacyjnych. Głównym organem władzy wykonawczej jest rząd z premierem na czele, powoływany we współpracy z głową państwa. Z reguły reprezentacje tych państw członkowskich w Radzie Europejskiej stanowią szefowie rządów. Wyjątek stanowią Litwa i Rumunia, bowiem państwa te w Radzie Europejskiej reprezentuje szef państwa.

Państwem członkowskim UE o republikańskiej formie rządów jest Słowacja. Formę rządów Słowacji określa jej art. 1 Konstytucji, stanowiąc, że Republika Słowacji jest państwem suwerennym, demokratycznym i prawnym²⁸. Zadania w zakresie polityki zagranicznej realizowane są przez prezydenta i rząd. Zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji prezydent reprezentuje Republikę Słowacji na zewnątrz i wewnątrz, gwarantując swoimi decyzjami prawidłowe działanie organów konstytucyjnych. Na podstawie art. 102 ust 1 lit. a) Konstytucji prezydent reprezentuje Republikę Słowacką na zewnątrz i ratyfikuje umowy międzynarodowe. Zawieranie umów międzynarodowych może przenieść na rząd lub za zgodą rządu na jego poszczególnych członków. Prezydent może także złożyć do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej wniosek o rozstrzygnięcie zgodności zawartej umowy międzynarodowej, na którą potrzebna jest zgoda Rady Narodowej Republiki Słowacji, z konstytucją lub ustawą konstytucyjną. Prezydent przyjmuje, powierza, odwołuje kierowników misji dyplomatycznych. W świetle art. 108 Konstytucji rząd Republiki Słowacji jest naczelnym organem władzy wykonawczej. Jego funkcje w zakresie polityki zagranicznej polegają na kolegiальnym decydowaniu o umowach międzynarodowych Republiki Słowacji, których zawieranie prezydent przeniósł na rząd; decydowaniu o zgodzie na przeniesienie zawierania umów międzynarodowych zgodnie z art. 102 ust. lit. a) na jego poszczególnych członków; decydowaniu o złożeniu wniosku do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, aby rozstrzygnął o zgodności zawartej umowy międzynarodowej, na którą potrzebna jest zgoda Rady Narodowej Republiki Słowackiej, z konstytucją i ustawą konstytucyjną; a także na decydowaniu o podstawowych problemach polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Z uwagi na wzmocnioną pozycję rządu w państwie reprezentację Słowacji w Radzie Europejskiej stanowi szef rządu.

²⁸ *Konstytucja Republiki Słowackiej*, tłum. K. Skotnicki, [w:] *Konstytucje państw Unii...*, s. 695 i n.

Bez względu na to, że dana forma rządów charakteryzuje się pewnymi klasycznymi i wspólnymi właściwościami, to w mniejszym lub większym stopniu pozycja centralnych organów państwa (głowy państwa czy szefa rządu) może różnić się od siebie, co znajduje dalsze przełożenie. Zależność ta decyduje w szczególności o pełnieniu funkcji na arenie międzynarodowej, w tym reprezentacji państwa członkowskiego w Radzie Europejskiej. Sytuację, gdzie występuje wzmocniona pozycja szefa państwa w republice parlamentarnej, można zaobserwować na Litwie i w Rumunii. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest pełnienie przez prezydenta tych państw funkcji reprezentacyjnych na arenie międzynarodowej.

Jeżeli chodzi o Rumunię, to forma rządów panująca w tym państwie jest trudna do jednoznacznego scharakteryzowania²⁹. Niewątpliwie Rumunia jest republiką parlamentarną, jednak ta forma rządów nie występuje w tym państwie w czystej postaci. Wynika to z faktu, jakim jest szczególna pozycja prezydenta, która prezentuje się odmiennie niż w pozostałych państwach, gdzie obowiązuje ta forma rządów³⁰. Artykuł 80 Konstytucji Rumunii stanowi, że prezydent reprezentuje państwo i jest gwarantem narodowej niepodległości, jednolitości i integralności³¹. Ponadto, zgodnie z art. 91 Konstytucji Rumunii, głowa państwa w imieniu państwa zawiera umowy międzynarodowe wynegocjowane przez rząd i przedkłada je parlamentowi w celu ratyfikacji. Na wniosek gabinetu prezydent akredytuje i odwołuje dyplomatycznych przedstawicieli Rumunii oraz zatwierdza tworzenie, rozwiązanie lub zmianę rangi placówek dyplomatycznych. Przy prezydencie akredytowani są również przedstawiciele innych państw. Powyższa norma konstytucyjna stanowi podstawę odpowiedzialności głowy państwa za kreowanie polityki zagranicznej państwa, a następnie reprezentowanie Rumunii w Radzie Europejskiej.

²⁹ M. Banaś, *Między konstytucyjną słabością a rzeczywistą siłą – rumuńska prezydentura w okresie sprawowania urzędu przez Traiana Băsescu*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 171.

³⁰ W. Brodźński, *Rumunia*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 336.

³¹ Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r. (oficjalny dziennik urzędowy – M.Of. nr 233 z 21 listopada 1991 r.) znowelizowana ustawą nr 429 z 23 października 2003 r. o rewizji Konstytucji Rumunii (M.Of. nr 758 z 29 października 2003 r.).

Ustrój Republiki Litwy także nie opiera się na czystym systemie parlamentarnym.³² W literaturze jest on nazywany systemem mieszanym lub parlamentarno-prezydenckim³³. Artykuł 77 Konstytucji stanowi, że prezydent jest głową państwa i reprezentuje państwo litewskie³⁴. Dodatkowo art. 84 ust. 1 Konstytucji stanowi, że prezydent Republiki rozwiązuje podstawowe kwestie polityki zagranicznej i razem z rządem prowadzi politykę zagraniczną. Ponadto ust. 2 tegoż artykułu stanowi, że to głowa państwa zawiera międzynarodowe umowy Republiki Litewskiej i przekazuje je Sejmowi do ratyfikacji. Powyższe dowodzi, że to prezydent został wyposażony w prerogatywy umożliwiające mu reprezentowanie Litwy w Radzie Europejskiej.

Analiza zasad ustrojowych zawartych w konstytucjach państw członkowskich prowadzi do wniosku, że reprezentacja państwa członkowskiego w Radzie Europejskiej nie może wynikać z dobrowolnie podjętej decyzji przez organ państwowy w oparciu o bliżej niesprecyzowane kryteria. Ewentualne rozwiązanie sporu kompetencyjnego może odbyć się tylko w oparciu o postanowienia znajdujące się w aktach o najwyższej mocy prawnej w państwie, w których została uregulowana obowiązująca forma rządów z precyzyjnym ustaleniem kompetencji najważniejszych organów państwowych.

Powyższą sytuację w doskonały sposób obrazuje przypadek reprezentacji Finlandii w Radzie Europejskiej. Prezydent Republiki Finlandii na podstawie Aktu o formie rządu z 1919 r. posiadał bardzo szeroki katalog uprawnień. Pomimo instytucji pośrednich wyborów prezydenckich, aż do reform konstytucyjnych rozpoczętych w 1983 r., pełnił funkcję głowy państwa i sprawował realną władzę wykonawczą, co odzwierciedlał ustrój państwa fińskiego – republika prezydencka³⁵, z odmianą semiprezydencką. Do 2000 r. Finlandia była więc republiką prezydencką, w konsekwencji państwo fińskie w Radzie Europejskiej reprezentował szef państwa. 1 marca 2000 r., czyli z chwilą wej-

³² J. Kamiński, op.cit., s. 242.

³³ S. Łodziński, *Parlament Litwy*, „Biuro Studiów i Ekspertyz”, Warszawa, październik 1993, s. 5.

³⁴ Konstytucja Republiki Litewskiej uchwalona przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum z 25 października 1992 r. Konstytucja weszła w życie 2 listopada 1992 r. Ze zmianami oraz uzupełnieniami do 1 czerwca 2006 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-a.html> (24.07.2015).

³⁵ M. Wodnicki, J.F. Czub, *Republika Finlandii*, [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży, Warszawa 2013, s. 411.

ścia w życie nowej konstytucji, Finlandia została przekształcona z republiki prezydenckiej w republikę parlamentarną, co znalazło swoje dalsze konsekwencje na płaszczyźnie europejskiej. Od tamtej pory państwo fińskie w Radzie Europejskiej reprezentuje szef rządu. Nowa konstytucja przesunęła więc punkt ciężkości władzy z prezydenta, osłabiając jego pozycję na rzecz parlamentu. Większość decyzji podejmuje on w porozumieniu z rządem. Na czele rządu stoi premier, który pełni kierowniczą rolę w państwie (jest częścią władzy wykonawczej). Gdy prezydent nie może pełnić z różnych przyczyn swojej funkcji, zastępuje go premier.

Reprezentacja szefów państw i rządów w Radzie Europejskiej może przybrać trojaką formułę. Nazwa – szefowie państw i rządów – wyraża więc jedną z trzech funkcji: szefa rządu, szefa państwa i kanclerza federalnego. Wybór właściwego reprezentanta należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jak wynika z powyższego, jest on uzależniony od formy rządów panującej w każdym państwie członkowskim Unii, co znajduje odzwierciedlenie w państwowych rozwiązaniach konstytucyjnych w kontekście reprezentacji w Radzie Europejskiej. W szczególności chodzi tutaj o państwa, w których formą rządów jest republika federalna. W państwach tych istnieje funkcja prezydenta, lecz na czele rządu stoi kanclerz, który funkcjonuje zamiast szefa rządu.

W skład Rady Europejskiej po Traktacie z Lizbony wchodzi dwóch kanclerzy federalnych³⁶, czterech szefów państw (prezydentów)³⁷, a pozostali członkowie to szefowie rządów (premierzy)³⁸. W niektórych państwach,

³⁶ Kanclerz federalny Austrii: Werner Faymann i kanclerz federalny Niemiec: Angela Merkel (stan faktyczny na dzień 5 sierpnia 2015 r.).

³⁷ Prezydent Cypru: Nicos Anastasiades, prezydent Francji: François Hollande, prezydent Litwy: Dalia Grybauskaitė i prezydent Rumunii: Klaus Werner Iohannis (stan faktyczny na dzień 5 sierpnia 2015 r.).

³⁸ Premier Danii: Helle Thorning-Schmidt, Premier Belgii: Michel Charles, Premier Bułgarii: Borissov Boyko, Premier Chorwacji: Zoran Milanović, Premier Czech: Bohuslav Sobotka, Premier Irlandii: Enda Kenny, Premier Estonii: Rõivas Taavi, Premier Finlandii: Alexander Stubb, Premier Grecji: Tsipras Alexis, Premier Węgier: Viktor Orbán, Premier Łotwy: Laimdota Straujuma, Premier Luksemburga: Xavier Bettel, Premier Malty: Joseph Muscat, Premier Holandii: Mark Rutte, Premier Polski: Ewa Kopacz, Premier Portugalii: Pedro Passos Coelho, Premier Słowacji: Robert Fico, Premier Słowenii: Miro Cerar, Premier Hiszpanii: Mariano Rajoy Brey, Premier Szwecji: Stefan Löfven, Premier Włoch: Matteo Renzi i Premier Wielkiej Brytanii: David Cameron (stan faktyczny na dzień 5 sierpnia 2015 r.).

np. we Francji czy Austrii, premier może zastąpić prezydenta lub mu asystować. Przykładowo deklaracja z Laeken była podpisana przez prezydenta J. Chiraca i premiera L. Jospina.

Jak już wcześniej wspomniano, w państwach członkowskich może dochodzić do sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji w Radzie Europejskiej. Taka sytuacja miała już miejsce między innymi na gruncie polskim. Spór ten rozstrzygnęło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r.³⁹ W rozstrzygnięciu Trybunał, powołując się na preambułę i art. 133 ust. 3 Konstytucji RP, stwierdził obowiązek współdziałania prezydenta i premiera w zakresie realizacji ich zadań w dziedzinie polityki zagranicznej. W przypadku posiedzeń Rady Europejskiej współdziałanie ma oznaczać prawidłowy przepływ informacji między prezydentem RP a prezesem Rady Ministrów. Na podstawie art. 126 Konstytucji prezydent RP może podjąć decyzję o udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, w sytuacji, gdy uzna to za zasadne dla realizacji uprawnień prezydenta RP. Zasadą jest jednak, że państwo polskie w posiedzeniach Rady Europejskiej reprezentuje prezes Rady Ministrów. Dlatego też udział prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej powinien być wyrazem współpracy między tymi organami. Może być efektem wspólnych uzgodnień, a nawet wspólnej ich decyzji. Prezydent RP nie zgłaszając udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej i nie uczestnicząc w nim, może zgłosić określone uwagi do stanowiska państwa polskiego przygotowanego na szczyt Rady Europejskiej w zakresie niezbędnym dla jego konstytucyjnych uprawnień.

Wspomniane powyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wcale nie wykluczyło możliwości udziału Prezydenta RP w szczytach Rady Europejskiej. Jednak w tej kwestii istotne jest współdziałanie prezydenta RP z prezesem Rady Ministrów. Należy zauważyć, że wydane orzeczenie nie zmieniło stanowiska prezydenta Lecha Kaczyńskiego w sprawie jego udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, gdyż nadal uczestniczył on w posiedzeniach tej instytucji, jednak formalnie przedstawicielem Polski w Radzie Europejskiej był i pozostaje szef rządu.

³⁹ Postanowienie z 20 maja 2009 r. w sprawie wniosku prezesa Rady Ministrów dotyczącego rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego w sprawie określenia centralnego, konstytucyjnego organu, do reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na szczytach Rady Europejskiej, sygn. Kpt 2/08 (M.P. Nr 32, poz. 478).

Nie ulega wątpliwości, że reprezentacja państw członkowskich w Radzie Europejskiej uwarunkowana jest zasadami ustrojowymi obowiązującymi w państwach UE. Zasady ustrojowe uregulowane są w przepisach konstytucyjnych państw członkowskich. Jedną z podstawowych zasad każdego państwa członkowskiego stanowi o rodzaju formy rządów i systemie politycznym obowiązującym w państwie Unii. Ta zasada decyduje o tym, jaki urząd reprezentuje określone państwo członkowskie w Radzie Europejskiej: głowa państwa, szef rządu czy kanclerz.

Doświadczenie pokazuje, że każdorazowa zmiana w zakresie systemu politycznego państwa może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany przepisów konstytucyjnych. Ma ona wówczas także określone konsekwencje na gruncie europejskim w zakresie reprezentacji danego państwa w instytucjach unijnych. Sytuacja prezentuje się identycznie, jeżeli chodzi o ewentualne rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, które może nastąpić jedynie w oparciu o przepisy konstytucyjne.

Literatura

- Banaś M., *Między konstytucyjną słabością a rzeczywistą siłą – rumuńska prezydentura w okresie sprawowania urzędu przez Traiana Băsescu*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2014 nr 16.
- Brodziński W., *Rumunia*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007.
- Cholawo-Sosnowska M., Karbowska K., Wnukowska A., *Instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Couvas J.N., *European Union: Institutions and Law*, Berlin 2015.
- Foster N., *EU Law*, Oxford 2015.
- Gdulewicz E., *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. I, red. W. Skrzydło, Lublin 2000.
- Gierycz M., *Rada Europejska*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.
- Kamiński J., *Republika Cypryjska*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007.
- Kamiński J., *Republika Cypryjska*, [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży, t. I, Warszawa 2013.

- Kenealy D., Peterson J., Corbett R., *The European Union. How Does It work?*, Oxford 2015.
- Kowalski J., Ślusarczyk Z., *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej – zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Warszawa–Poznań 2008.
- Kowalski J., Ślusarczyk Z., *Unia Europejska: proces integracji europejskiej*, Poznań 2006.
- Kuciński J., *Nauka o państwie*, Warszawa 2012.
- Leieveltdt H., Princen S., *The Politics of the European Union*, Cambridge 2015.
- Levrat N., *The institutional structure of the European Union after the Lisbon Treaty*, [w:] *The European Union and Global Engagement. Institutions, Policies and Challenges*, red. N. Witzleb, A. Martínez Arranz, P. Winand, Cheltenham–Northampton 2015.
- Łodziński S., *Parlament Litwy*, „Biuro Studiów i Ekspertyz”, Warszawa, październik 1993.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- McCormick J., Olsen J., *The European Union*, Boulder 2014.
- Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2008.
- Przybylska-Maszner B., *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, Warszawa 2012.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006.
- Szczerba-Zawada A., *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Współczesne rozumienie pojęcia reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXVII, z. 2.
- Wallner M., *Podziały i typologie systemów parlamentarnych: zagadnienia metodyczne*, „Annales UMCS” 2014, Vol. 21/2.
- Werts J., *The European Council*, London 2008.
- Wierchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2011.
- Witkowska-Chrzczonek K.M., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008.
- Witzleb N., Martínez Arranz A., Winand P., *The European Union and global engagement. Institutions, Politics and Challenges*, Monash 2015.
- Wodnicki M., Czub J.F., *Republika Finlandii*, [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży, t. II, Warszawa 2013.
- Wyrozumska A., *Reprezentacja Polski w Radzie Europejskiej w świetle ekspertyz*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 12.