

Marcin Łukaszewski*

W poszukiwaniu europejskiego modelu systemu politycznego. Europejskie monarchie w opiniach Komisji Weneckiej

„Wybór jednego z modeli monarchii nie jest otwarty na krytykę do momentu, gdy taki wybór nie jest zgodny z zasadami demokracji i praworządności”¹.

W 2005 r. dwudziestu członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy podpisało się pod projektem rezolucji zatytułowanej „Monarchia a demokracja”. Projekt ostatecznie nie został poddany pod dyskusję na forum Zgromadzenia Parlamentarnego, jednak zapisano w nim pewne kwestie, które pojawiły się wcześniej jedynie kilkakrotnie w pracach organów Rady Europy, a wydają się kwestiami fundamentalnymi z punktu widzenia organizacji promującej ideę demokracji (przedstawicielskiej).

Zapisano w nim, że ustroje polityczne wszystkich państw członkowskich, które są monarchiami europejskimi (jest ich 11) poprzez

* Autor uzyskał środki finansowe na przygotowanie rozprawy doktorskiej z Narodowego Centrum Nauki w ramach finansowania stypendium doktorskiego na podstawie decyzji numer DEC-2014/12/T/HS5/00140.

¹ Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session, CDL-AD(2009)057, s. 12.

przyjętą zasadę dziedziczności dopuszczają możliwość sprawowania urzędu głowy państwa przez jedną i tę samą osobę nawet przez kilkanaście lat². Zauważono również, że obejmowanie urzędów politycznych w drodze dziedziczenia pozostaje w sprzeczności z zasadą, że każdy urząd polityczny powinien być w zasięgu ręki każdego obywatela (zakaz dyskryminacji) i że urząd ten powinien być obsadzany w drodze bezpośrednich lub pośrednich wyborów. Sygnatariusze projektu zalecili tym samym, by dokonać przeglądu pozycji monarszych rodzin we wszystkich 11 państwach³. Wydaje się, że ów projekt pozostawał w bezpośrednim związku z przyjętymi dwa lata wcześniej zmianami Konstytucji Księstwa Liechtensteinu, które kazały na nowo określić wzajemne relacje między ideami demokracji przedstawicielskiej a monarchiczną formą rządów.

Od co najmniej kilkunastu lat jest zauważalna tendencja wydawania przez inny organ systemu Rady Europy, tj. Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (zwaną zamiennie i skrótowo od miejsca jej siedziby Komisją Wenecką)⁴ coraz większej liczby opinii, w oparciu o które mogą być tworzone ramy instytucjonalne, które łącznie mogą posłużyć za spójny projekt idealnego systemu politycznego. Największy nacisk na pożądane ramy instytucjonalne

² W projekcie znajduje się również zdanie, że wszystkie rodziny królewskie „dostarczają” tym monarchiom głowy państw. Warto jednak pamiętać, że Andora jako diarchia jest jednak bardziej monarchią elekcyjną niż dziedziczną.

³ Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Monarchy and democracy*, Motion for a resolution presented by Mr Platvoet and others, Doc. 10539, 4 May 2005.

⁴ Ang. *European Commission for Democracy through Law, Venice Commission*; fr. *Commission européenne pour la démocratie par le droit, Commission de Venise*. Komisja Wenecka to organ doradczy Rady Europy. Składa się z niezależnych ekspertów (często naukowców lub byłych sędziów/członków sądów konstytucyjnych państw członkowskich) w dziedzinie przede wszystkim prawa ustrojowego (konstytucyjnego) i międzynarodowego. W pracach Komisji mogą również uczestniczyć członkowie parlamentów państw członkowskich. Obecnie (maj/czerwiec 2013 r.) członkami Komisji jest 59 państw członkowskich (47 państw członkowskich Rady Europy oraz Kirgistan, Chile, Republika Korei, Maroko, Algieria, Izrael, Brazylia, Peru, Tunezja, Meksyk i Kazachstan. W kwietniu 2013 r. do grona państw członkowskich dołączyły Stany Zjednoczone Ameryki), 1 członek stowarzyszony (Białoruś), 5 obserwatorów (Argentyna, Kanada, Stolica Apostolska, Japonia i Urugwaj), a 3 podmioty mają status specjalny (RPA, Unia Europejska i Autonomia Palestyńska).

Komisja kładzie na kwestie: prawa wyborczego, referendum, praw podstawowych, sądownictwa konstytucyjnego, wymiaru sprawiedliwości i reform konstytucyjnych⁵. W ostatnich kilkunastu miesiącach największy rozgłos medialny zyskały sobie zastrzeżenia Komisji Weneckiej co do procedury przyjmowania i treści nowej ustawy zasadniczej Węgier, przyjętej przez koalicję partii Fidesz z Chryścijańsko-Demokratyczną Partią Ludową⁶.

Wydaje się, że równie krytycznie jak w przypadku nowej konstytucji Węgier Komisja Wenecka odniosła się do książęcej propozycji zmiany Konstytucji Księstwa Liechtensteinu w 2002 r. (przyjętej i ostatecznie potwierdzonej rok później w referendum). Stąd bez wątplenia największy wpływ na sformułowanie ogólnych ram dla funkcjonowania monarchii pośród demokracji europejskich miała właśnie opinia Komisji CDL-AD(2002)032 z 2002 r. Komisja przedstawiła wówczas szereg zasad, na jakich oparty winien być system polityczny współczesnych monarchii europejskich. Kilka lat później Komisja odniosła się do zmian luksemburskiej ustawy zasadniczej, pisząc, że „nie ma jednego modelu monarchii w Europie” oraz że „[k]onstytucyjne przepisy państw, w których zachowano monarchię różnią się od siebie w szczególności w odniesieniu do poszczególnych uprawnień i/lub kompetencji, które monarchowie mogą (jeszcze) wykonywać, w ramach politycznej odpowiedzialności ich rządów”⁷.

Celem niniejszego artykułu jest próba utworzenia syntetycznego modelu monarchii europejskiej poprzez dokonanie analizy opinii wydanych przez Komisję Wenecką dla poszczególnych państw europejskich o monarchicznej formie rządów. Analizie poddane zostało 11 z 12 europejskich monarchii: Księstwo Andory, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Księstwo Monako, Królestwo Niderlandów, Królestwo Norwegii, Królestwo

⁵ Council of Europe, *Main reference documents of the Venice Commission*, Venice Commission, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=en, 13.12.2014.

⁶ A. Sadecki, M. Gniazdowski, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, „Komentarze OSW” 2011, nr 60, s. 6–7.

⁷ Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg..., dz. cyt., s. 12.

Hiszpanii, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także wspomniane wcześniej Księstwo Liechtensteinu. Monarchią pominiętą w analizie jest jedyna europejska monarchia absolutna – Watykan. Stolica Apostolska jako podmiot związany z Watykanem unią personalną i funkcjonalną razem z państwami pozaeuropejskimi (Argentyną, Kanadą, Japonią i Urugwajem) ma status obserwatora, a w internetowej bazie dokumentów Komisji Weneckiej próżno szukać opinii w bezpośredni sposób traktujących o pozycji ustrojowej papieża w Watykanie i/lub w Stolicy Apostolskiej.

Opinie Komisji Weneckiej w stosunku do Liechtensteinu

Liechtenstein od przyjęcia Konstytucji Księstwa w 1921 r. pozostawał „klasyczną” monarchią konstytucyjną z jednak dość silną (jak na monarchię ograniczoną) pozycję głowy państwa. Jednak w 2002 r. powstał pomysł, by dokonać zmiany konstytucji w celu wzmocnienia pozycji głowy państwa. Pomysł Domu Książęcego spotkał się z kontrprojektem wniesionym przez Obywatelską Inicjatywę na rzecz Konstytucyjnego Pokoju (Initiativkomitee „Verfassungsfrieden”), który zakładał dalsze osłabienie ustrojowej pozycji księcia przede wszystkim poprzez znaczne ograniczenie możliwości stosowania weta legislacyjnego i ograniczenie roli monarchy w procesie wyłaniania sędziów⁸.

Książęca propozycja zmiany ustawy zasadniczej Liechtensteinu zmusiła Komisję Wenecką do zastanowienia się, na jakich fundamentach zbudowane jest członkostwo w Radzie Europy i/lub Komisji. Holenderski członek Komisji Pieter van Dijk w swoim komentarzu zwrócił uwagę na to, że prawo międzynarodowe pozostawia suwerenowi możliwość określenia wewnętrznego ustroju według jego

⁸ M. Łukaszewski, *Czy renesans monarchii absolutnej? Zmiany w Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z 2003 roku*, „Refleksje” 2010, nr 1, s. 155–160; Constitution of the Principality of Liechtenstein Incorporating Proposed Amendments by the Princely House and Detailing the Amendments Proposed by the “Citizens’ Initiative for Constitutional Peace”, CDL(2002)145, s. 27.

woli, skupiając się przede wszystkim w swojej analizie na rzadkim (o ile niespotykanym) w praktyce ustrojowej prawie gmin do secesji⁹. Zwrócił on uwagę, że o ile prawo międzynarodowe obecnie nie wskazuje określonej formy rządu jako pożądanej, to – przynajmniej jeśli chodzi o kontynent europejski – demokracja jest „jedyną akceptowalną formą rządu” i jako taka jest warunkiem wstępnym członkostwa w Radzie Europy i Unii Europejskiej (której *nota bene* Liechtenstein nie jest członkiem). Holenderski członek Komisji zwrócił uwagę, że o ile nie ma powszechnie akceptowanej definicji demokracji, to można przyjąć, że czynnikami ją tworzącymi są bez wątpienia: zasada reprezentacyjności, pluralizm, konstytucyjnie gwarantowany podział władzy i zasada rządów prawa. P. van Dijk zwrócił uwagę, że sama konstrukcja monarchii¹⁰ jest w naturalnym sporze z ideą przedstawicielstwa, gdyż monarcha nie jest wybierany choćby pośrednio przez suwerena, tj. naród. Zdaniem autora ów brak legitymizacji doprowadził w efekcie do stopniowego, ale jednocześnie bardzo radykalnego ograniczenia prerogatyw monarszych (z monarchii absolutnej do ograniczonej) na rzecz ciała przedstawicielskiego i odpowiedzialnego przed nim gabinetu (rządu)¹¹.

Krytyka zarówno ze strony Obywatelskiej Inicjatywy na rzecz Konstytucyjnego Pokoju, jak i Komisji Weneckiej zbiegła się w przyznaniu monarsze prawa do odmowy złożenia podpisu pod ustawą, tj. *de facto* na wyposażeniu go w absolutne weto ustawodawcze¹². Duński

⁹ Comments on the Constitutional Amendments proposed by the Princely House of Liechtenstein; and on the Constitutional Amendments proposed by the “Citizens’ Initiative for Constitutional Peace”, CDL(2002)140, s. 2.

¹⁰ Zasadnie wydaje się tutaj wtrącenie przywołujące na myśl (nieliczne co prawda) monarchie elekcyjne, które argumentu tego przynajmniej w części nie potwierdzają.

¹¹ Comments on the Constitutional Amendments proposed by the Princely House of Liechtenstein; and on the Constitutional Amendments proposed by the “Citizens’...”, s. 4–6.

¹² Komitet „Verfassungsfrieden” w swoim kontrprojekcie opowiadał się za przyznaniem ograniczonego prawa sankcjonowania ustaw. W przypadku gdyby książę odmówił złożenia swojego podpisu, mogłoby dojść do referendum, w którego efekcie (jeśli doszłoby do akceptacji danej ustawy przez obywateli) sankcja monarsza nie byłaby (w odniesieniu do konkretnego aktu prawnego) wymagana.

członek Komisji Weneckiej Henrik Zahle wymienił przede wszystkim dwa zastrzeżenia do książęcej propozycji zmian w Konstytucji: wspomniane wyżej faktyczne prawo absolutnego weta ustawodawczego oraz prawo przyznające głowie państwa możliwość zdymisjonowania rządu, który nie utracił zaufania w parlamencie. W swojej niezwykle ciekawej opinii H. Zahle zauważył, że wobec proponowanego pakietu poprawek konstytucyjnych należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy proponowana rewizja nie stoi w sprzeczności z europejskimi standardami. Odpowiedź na to pytanie utrudnia fakt, że traktaty Rady Europy odnoszą się w dużej mierze do praw i wolności jednostki, a jedynie poprzez te prawa pośrednio do konkretnych rozwiązań prawno-ustrojowych. Połączenie gwarancji systemu ochrony praw i wolności jednostki wyłącznie z systemem demokratycznym nie musi – zdaniem H. Zahle’a – być aksjomatem, gdyż wolność słowa może być przestrzegana również w systemach niedemokratycznych, tj. między innymi w monarchiach (rozumianych w tym miejscu jako systemach, w których głowa państwa nie pochodzi z wyboru dokonanego przez jakikolwiek czynnik polityczny zależny pośrednio bądź pośrednio od suwerena-narodu). Jednak pewne prawa jednostki nie mają racji bytu, jeśli nie pozostają w ścisłym związku z demokratycznie wyłanianym rządem (rozumianym tutaj *sensu largo*), co tym samym implikuje konieczność istnienia systemu demokratycznego.

Sama monarchiczna forma rządów jest przez H. Zahle’a uważana za system niedemokratyczny. W przypadku europejskich monarchii ów system niedemokratyczny uległ tak dalekim reformom instytucjonalnym, by można było ten system pogodzić z ideą demokratycznie wyłanianego rządu (por. tabela 1).

Wobec tego wszystkiego H. Zahle uważa, że idea demokracji jest do pogodzenia z ideą monarchii tylko i wyłącznie w momencie spełnienia jednego warunku: braku możliwości ingerencji w bieżącą politykę państwa połączonego ze znacznym ograniczeniem urzędu monarchy do funkcji symbolicznej i reprezentacyjnej. Członek

Constitution of the Principality of Liechtenstein Incorporating Proposed Amendments by the Princely House and Detailing the Amendments Proposed by the “Citizens’..., s. 4.

Tabela 1. Sposoby uzyskania zgodności między ideą demokratycznie wyłanianego rządu a monarchiczną formą rządu według Henrika Zahle'a

<p>Monarcha uczestniczy formalnie w wykonywaniu funkcji konstytucyjnych</p>	<p>Monarcha jest wyłączony z wykonywania funkcji konstytucyjnych</p>
<p>reinterpretacja tekstu konstytucji, wedle którego władza formalnie spoczywać ma w rękach monarchy na założenie, że jej wykonanie (<i>conferment of authority</i>) leży w gestii rządu</p>	<p>monarcha pozostaje tylko i wyłącznie głową państwa spełniającą funkcje reprezentacyjne i symboliczne (konstytucja szwedzka wskazuje nawet, że monarcha nie posiada żadnej władzy publicznej).</p>
<p>formalne prawo udziału w procesie tworzenia ustaw ograniczone zostaje wyłącznie do formalnego złożenia podpisu pod jej tekstem (tj. do sankcji), po tym jak większość parlamentarna ów akt przyjęła, a monarcha jest zobowiązany do podpisania ustawy, jeśli zażyczy sobie tego rząd;</p> <p>w przypadku monarchii duńskiej, co prawda formalnie władza ustawodawcza należy do monarchy i parlamentu, a ustawa bez sankcji nie może stać się prawem (tj. król posiada weto absolutne), to w praktyce odmowa sankcjonowania ustawy jest niemożliwa wobec ewolucji monarchii duńskiej w kierunku systemu parlamentarnego</p>	
<p>formalne prawo korzystania z uprawnień władzy wykonawczej leży w rękach króla (tak w Norwegii), ale w praktyce jest wykonywane przez rząd</p>	
<p>pomimo posiadania przez monarchę szeregu kompetencji (przypadek belgijski) prawo do ich wykonywania nie są uprawnieniami osobistymi (tj. prerogatywami), ale wykonywane są przez monarchę wraz z ministrami, którzy odpowiadają za nie przed parlamentem</p>	

Źródło: Comments on the Constitutional Amendments Proposed by the Princely House of Liechtenstein, CDL(2002)149, s. 2–4.

Komisji wydaje się jednocześnie tworzyć standardy europejskiej monarchii, opierając jej zasady na królestwach nordyckich, w których: monarcha nie sprawuje większych funkcji politycznych, a jeśli bierze udział w ich wypełnianiu, to sprowadzają się one wyłącznie do czynności *stricte* formalnych (marginalizując tym samym pozycję polityczną króla/królowej), a przede wszystkim zakres władzy głowy państwa jest stopniowo ograniczany (podkreśl. – M.Ł.)¹³ w okresie funkcjonowania tych państw w ramach struktur systemu Rady Europy. Ten ostatni czynnik (stopniowe ograniczanie prerogatyw monarszych) jest charakterystyczny dla wszystkich monarchii europejskich z wyjątkiem Monako, a od 2003 r. również z wyjątkiem Liechtensteinu¹⁴.

Zdaniem H. Zahle'a akty prawne dotyczące dziedziczenia tronu winny być poddane kontroli parlamentarnej, a nie stanowione wyłącznie przez głowę państwa. Autor zauważa również swoiste *novum* konstytucyjne w postaci możliwości przyjęcia obywatelskiego wotum nieufności względem głowy państwa (w drodze referendum-plebiscytu), a także prawo zniesienia monarchii w drodze referendum (poza tym wymienione jest też prawo gmin do secesji, które nie jest przedmiotem niniejszego artykułu). Są one słusznie uważane za zaskakujące i nieznanujące swego potwierdzenia w tradycji europejskich monarchii¹⁵. P. van Dijk w swojej opinii, odnosząc się do tych instrumentów, stwierdził, że o ile są to poważne instrumenty wpływu społeczeństwa na kształt systemu politycznego (w szczególności prawo zniesienia monarchii bez prawa weta ze strony monarchy), to nie równoważą one nierównego (zdaniem P. van Dijka) podziału władzy w Księstwie, które uprzywilejowuje niewybieralnego w wyborach bezpośrednich lub pośrednich monarchę¹⁶. Powstaje jednak

¹³ Ważne jest tutaj podkreślenie, że nie istnieje możliwość odwrócenia (czy nawet zatrzymania) tendencji ograniczania prerogatyw monarszych.

¹⁴ Autor świadomie pomija tutaj Watykan.

Comments on the Constitutional Amendments Proposed by the Princely House of Liechtenstein, CDL(2002)149, s. 2–5.

¹⁵ Comments on the Constitutional Amendments Proposed by the Princely House..., s. 5.

¹⁶ Tamże, s. 7.

w tym miejscu pytanie, czy możliwość uchwalenia wotum nieufności dla monarchy nie stanowi swego rodzaju formy realnego wpływu obywateli na obsadę najważniejszego urzędu w państwie. Tym bardziej że po uchwalonym wotum nieufności głowa państwa zobowiązana jest do opuszczenia tronu na rzecz innego członka rodziny książęcej w zgodzie z ustawą sukcesyjną¹⁷.

Krytyka Komisji Weneckiej i poszczególnych jej członków była kierowana również w odniesieniu do procedury wyboru sędziów. Eksperci wskazywali, że angażowanie w proces wyborczy sędziów czynnika niedemokratycznego, jakim jest monarcha, jest „problematyczne” w szczególności, jeżeli monarcha ma w tym procesie zdanie decydujące. Na tak formułowaną krytykę nie ma wpływu fakt, że sam czynnik decydujący nie pozostaje w orbicie działań powoływanych sędziów (monarchę chroni immunitet).

Trzeci, belgijski członek Komisji Weneckiej, Jean-Claude Scholsem, krytykuje właściwie tylko dwa elementy proponowanej (a później wprowadzonej) książęcej propozycji konstytucyjnej: możliwość odmówienia udzielenia sankcji ustawie przyjętej przez większość parlamentarną oraz możliwość arbitralnego zdymisjonowania rządu. Zwraca on uwagę, że sama Konstytucja Księstwa wskazuje, że formą rządów Liechtensteinu jest monarchia konstytucyjna, gdyż po wstąpieniu na tron monarcha zobowiązany jest do złożenia przysięgi przestrzegania Konstytucji i ustaw w oparciu o nią wydanych. J.-C. Scholsem wskazuje, że jego ojczyzna może posłużyć za pierwowzór monarchii konstytucyjnej. Dla tego eksperta fundamentem monarchii konstytucyjnej jest przekazanie odpowiedzialności politycznej głowy państwa na członków gabinetu, tj. ministrów, którzy przejmują ową odpowiedzialność poprzez współpodpis pod każdym aktem monarchy¹⁸, stąd poddana zostaje możliwość wydawania przez monarchę liechtensteińskiego aktów bez kontrasygnaty członka

¹⁷ *Verfassung des Fürstentums Liechtenstein* (1921), LR 101, art. 13ter.

¹⁸ J.-C. Scholsem wyraźnie wskazuje, że nie dotyczy to tylko samych aktów prawnych, ale nawet konkretnych działań monarchy.

egzekutywy¹⁹. Poza tym członek Komisji krytykuje możliwość zdymisjonowania rządu, który nie utracił zaufania w parlamencie, i wskazuje, że akty prawne powołujące i odwołujące członków rządu nie powinny być zwolnione z obowiązku uzyskania kontrasygnaty, tak jak jest to obecnie w Belgii²⁰.

Krytyka wobec przyznania monarchie prawa do odmowy sankcjonowania ustaw (tj. *de facto* absolutne weto ustawodawcze) skupia się w przypadku belgijskiego członka Komisji na przywoływanym kazusie z początku lat 90. XX w. Jak zauważa J.-C. Scholsem, głowa państwa belgijskiego nie poprzestała jedynie na samym odmówieniu złożenia sankcji, ale zapowiedziała odmowę, jednocześnie zwracając się do premiera z sugestią znalezienia odpowiednich mechanizmów konstytucyjnych, by wola parlamentu mogła zostać urzeczywistniona. Autor wskazuje tym samym, że kazus z 1990 r. jedynie potwierdza tezę, wedle której monarcha zobowiązany jest do bezwarunkowego podpisania ustawy przyjętej przez większość parlamentarną, stwierdzając wyraźnie, że jeżeli kiedykolwiek królowi przysługiwało prawo weta ustawodawczego, to monarcha jest obecnie tego prawa pozbawiony („un tel veto, s’il a jamais existé, n’existe plus”). J.-C. Scholsem wskazuje również, że prawo sukcesji tronu powinno być określone w ustawie zasadniczej, a nie w specjalnej ustawie²¹.

W przyjętej pod koniec 2012 r. opinii Komisji Weneckiej zawarto większość uwag formułowanych przez wszystkich trzech autorów w komentarzach wcześniej przywoływanych. W rozdziale IV opinii zatytułowanym *Wspólne konstytucyjne dziedzictwo monarchicznych państw członkowskich Rady Europy* Komisja dokonała próby wskazania katalogu zasad, którymi kierują się ustrojodawcy współczesnych monarchii. Do najważniejszych zaliczyć należy stwierdzenia, wedle których:

¹⁹ Observations sur les amendements constitutionnels proposés par la Maison princière du Liechtenstein, CDL(2002)151, s. 2.

²⁰ Tamże, s. 3.

²¹ Tamże, s. 4–5.

- zakres kompetencji monarchy jest ograniczony do tego stopnia, że obecna pozycja ustrojowa głowy państwa nie pozostaje w sprzeczności z ideą demokracji;
- istnieje tendencja do stopniowego ograniczania zakresu władzy monarchy;
- monarchowie nie posiadają szerokich kompetencji;
- władza wykonawcza podlega kontroli społecznej (bądź poprzez wybory i referenda, bądź pośrednio poprzez wybierany w regularnych wyborach organ przedstawicielski, przed którym egzekutywa jest odpowiedzialna);
- istnieje ciało, które reprezentuje wszystkie warstwy i części społeczeństwa z zachowaniem zasady pluralizmu (wybory są wolne, a akt głosowania jest tajny);
- władza spoczywa w pierwszym rzędzie na demokratycznie wybieranym organie przedstawicielskim, który ma prawo rewizji przyjętych wcześniej aktów prawnych (jak i wszczęcia procedury legislacyjnej), ma możliwość wpływu na treść ustawy zasadniczej, sprawuje kontrolę (również finansową) nad działalnością egzekutywy;
- zasada rządów prawa, czyli oparcie wszelkich działań państwowych na odpowiednim akcie prawnym na czele z konstytucją (kwestią wtórną jest sama forma tej konstytucji, przez co należy rozumieć, że nie ma znaczenia, czy konstytucja ma charakter jednego aktu prawnego o szczególnym charakterze, czy składa się z wielu składników, jak ma to miejsce chociażby w przypadku konstytucji brytyjskiej)²².

W swoich konkluzjach Komisja Wenecka zwróciła uwagę, że pozycja księcia w brzmieniu konstytucji sprzed zmiany z 2003 r. i tak była stosunkowo duża, a jej brzmienie nie przeszkodziło Księżtwu w procedurze akcesyjnej do Rady Europy w 1978 r. Zdaniem Komisji

²² Forma rządu, podział kompetencji, system wyborczy i podstawowe prawa polityczne muszą być oparte na prawie i mogą być zmienione tylko przez konstytucyjną i demokratyczną procedurę zmiany aktu prawnego. *Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein, adopted by the Venice Commission at its 53rd plenary session, CDL-AD(2002)032, s. 5.*

poprawka książęca jest krokiem wstecz w budowaniu monarchii konstytucyjnej w Liechtensteinie i może doprowadzić do izolacji Księstwa w ramach wspólnoty państw europejskich, a członkostwo w Radzie Europy stanie się problematyczne²³.

Opinie Komisji Weneckiej w stosunku do Luksemburga

W grudniu 2009 r. Komisja Wenecka wydała tymczasową opinię w sprawie zmian w Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga. Wskazano, że po nowelizacji z 1919 r. władza suwerenna została przyznana narodowi (w miejsce głowy państwa). Dziewięć poprawek przyjęto w latach 1945–1988, a dalsze 24 w okresie 1988–2008. Komisja wspomniała o kolejnym ograniczeniu kompetencji głowy państwa w 2004 r. (zniesiono formalne prawo sankcji monarchy pod propozycją zmiany Konstytucji Wielkiego Księstwa). Autorzy opinii wskazali, że tekst luksemburskiej ustawy zasadniczej wydaje się przyznawać monarchszemu dużo szerszy zakres kompetencji, niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Komisja Wenecka wyraźnie wskazuje, że pożądane jest, aby w konstytucji funkcjonował zapis określający monarchię jako konstytucyjną²⁴. Komisja zauważyła, że Luksemburg obecnie jest demokracją parlamentarną, w której zakres władzy monarchy jest ograniczony do postanowień Konstytucji i aktów na jej podstawie wydanych (art. 52). Wskazała też cytowany we wprowadzeniu stosunek Komisji do różnych modeli monarchii: „**[w]ybór jednego z różnych modeli monarchii nie jest poddany krytyce do momentu, gdy taki wybór nie jest zgodny z zasadami demokracji i praworządności**”. Komisja taki pogląd później kilkakrotnie powtórzyła (m.in. w *Observations sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg*²⁵).

²³ Tamże, s. 4–6, 12.

²⁴ *Projet d'avis sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg*, CDL(2009)162; *Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du Luxembourg*, CDL(2009)131, s. 43.

²⁵ *Observations sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg* (J. Velaers), CDL(2009)160.

Zdaniem Komisji konstytucja powinna wskazywać sposób mianowania regenta na czas wakatu, a także zobowiązywać monarchę do zachowania gwarancji proceduralnych na wypadek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przez monarchę (Komisja proponuje konieczność konsultacji z sądem konstytucyjnym)²⁶.

W opiniach Komisji wspomniany został **kryzys konstytucyjny z 2008 r.**, kiedy to Wielki Książę Henri poinformował, że nawet w przypadku przyjęcia przez parlament ustawy dopuszczającej eutanazję, nie złoży na jej tekście swojego podpisu, co tym samym doprowadzi do odrzucenia ustawy²⁷. Ostatecznie doprowadzono do kolejnego ograniczenia prerogatyw monarszych (na co wyraził zgodę monarcha) i nowelą z 2009 r. w miejsce zdań „Wielki Książę nadaje sankcję ustawom i promulguje je. Powiadamia On o swoim postanowieniu w ciągu trzech miesięcy od głosowania w Izbie” pojawiło się „Wielki Książę promulguje ustawy w przeciągu trzech miesięcy od głosowania w Izbie” (art. 34), tym samym odebrano Wielkiemu Księciu prawo sankcjonowania ustaw, pozostawiając w ramach jego kompetencji czysto techniczną czynność promulgacji ustaw²⁸.

Komisja Wenecka w innym fragmencie tej samej opinii dość szeroko odniosła się do wspomnianej już wcześniej kwestii **sankcjonowania ustaw**. Jej autorzy zauważyli, że podpis składany pod ustawą potwierdza zarówno poprawność przepisów, jak i przestrzeganie

²⁶ Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg..., dz. cyt., s. 4–5, 12–14, 19.

²⁷ Niemalże identyczna sytuacja miała miejsce w przypadku odmowy podpisania ustawy dopuszczającej aborcję w Belgii. Wówczas król Baldwin I Koburg poinformował premiera, że w związku z tym, że jest katolikiem, jego sumienie nie pozwala mu podpisać się pod ustawą dopuszczającą przerywanie ciąży. Król zgodził się jednak na dwudniowe (4–5 czerwca 1990 r.) złożenie urzędu, aby kontrowersyjną ustawę mogli podpisać zastępujący go członkowie gabinetu.

Comments on the Constitutional Amendments Proposed by the Princely House..., s. 4.

²⁸ *Luxembourg strips monarch of legislative role*, „The Guardian”, 12.12.2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/12/luxembourg-monarchy>, 13.05.2013; *Luxembourg to reduce duke's power*, 3.12.2008, „BBC News”, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7763539.stm>, 13.05.2013; Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg..., s. 3.

zasad rządzących się przyjmowaniem aktu prawnego, a przyjęty akt jest wykonalny. Stąd sygnowanie ustawy jest powierzone w większości przypadków (tj. monarchii) suwerenowi, który wykonuje tę prerogatywę, przenosząc odpowiedzialność polityczną za ten akt na odpowiedzialny przed nim rząd. Taka sytuacja ma miejsce w Belgii, Danii, Holandii, Hiszpanii i Norwegii, a także w monarchii brytyjskiej, która jednak – głównie ze względu na brak jednego aktu prawnego o charakterze konstytucji – jest przypadkiem wyjątkowym. Nie bez zdziwienia można jednak zauważyć, że Komisja w sposób bardzo jasny wskazuje, że przyznanie monarsze samego prawa promulgacji (a nie składania sankcji) bądź wyposażania w owe prawo rządu jest kwestią celowości czy też praktyczności. Na obronę Komisji warto jednak odnotować, że wskazuje ona rozwiązanie optymalne: ogłaszanie ustaw pozostaje w rękach monarchy, a polityczna odpowiedzialność za promulgację ponosi odpowiedni członek egzekutywy. Dążenie do odebrania monarsze prawa do sankcjonowania ustaw znajduje dobre umotywowanie we wspomnianych wcześniej skrótowo wydarzeniach z 2008 r.²⁹

Autorzy opinii wskazują, że problem podmiotu odpowiedzialnego za dokonywanie **formalnego aktu mianowania wysokich urzędników państwowych** w wielu monarchiach parlamentarnych pozostaje w gestii głowy państwa, który wykonuje ową prerogatywę w ramach przeniesienia odpowiedzialności politycznej na członka rządu, a kwestia pozostawienia tego mechanizmu bądź jakakolwiek jego zmiana jest wyłącznie kwestią politycznego wyboru, a nie sprawą zasad ustrojowych.

W podobny sposób Komisja traktuje kwestię **orzekania sądów i trybunałów w imieniu monarchy i/lub narodu**. Samo ustalenie, że wyroki zapadają w imieniu głowy państwa ma jedynie wymowę symboliczną, pokazującą, że monarcha jest jedynie strażnikiem instytucji wymiaru sprawiedliwości, ale kwestia wskazania podmiotu, w którego imieniu będą zapadać wyroki, jest zdaniem Komisji wyłącznie kwestią politycznego wyboru. W podobny sposób

²⁹ Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg..., s. 15–16.

Komisja wypowiada się w kwestii podmiotu politycznego wyznaczonego do dokonania formalnego aktu mianowania sędziów³⁰.

W proponowanym tekście nowej ustawy zasadniczej Komisja Wenecka proponuje, by monarcha był uważany za głowę państwa, był symbolem jego jedności i gwarantem niepodległości, posiadał prawo łaski, składał ślubowanie przed parlamentem, był członem władzy wykonawczej (ale wyłącznie w ramach zadań przewidzianych przez Konstytucję Wielkiego Księstwa i ustawy). Komisja uważa, że pożądane byłyby artykuły dotyczące: nienaruszalności osoby monarchy (a także nienaruszalności jego mieszkania i zapewnienia mu godziwej pensji za wykonywane zadania jako głowa państwa), kompetencji w przypadku stanu nadzwyczajnego, możliwości ratyfikowania traktatów, prawa do samodzielnego wypowiedzenia wojny (gdy parlament nie może zostać zwołany), pozostawania najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, kwestii rozwiązania parlamentu oraz mianowania i odwoływania członków rządu (ale tylko formalnie, tj. na wniosek innego organu), a o wypełnieniu wakatu i wyznaczeniu regenta w przypadku braku potomka decydować winien parlament³¹.

Opinia Komisji Weneckiej w odniesieniu do Andory, Belgii, Danii i Monako

Należy zauważyć, że o ile w odniesieniu do pozycji monarchy liechtensteińskiego i luksemburskiego Komisja Wenecka zabierała głos bardzo szeroko, to w odniesieniu do pozostałych państw liczba opinii i zdań w nich zawartych w kwestii pozycji ustrojowej monarchicznej głowy państwa jest bardzo mała.

W przypadku **Andory** w raporcie autorstwa François Luchaire zwrócono uwagę na pozycję obu współksiążąt³², którą porównać

³⁰ Tamże, s. 18.

³¹ *Projet d'avis sur le projet de révision constitutionnelle...; Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement...*, s. 12–33.

³² Andora jest diarchią. Głową państwa jest *ex officio* prezydent Republiki Francuskiej oraz biskup katalońskiej diecezji Seo de Urgell.

można z brytyjską i hiszpańską głową państwa (rola ograniczająca się do funkcji symbolicznej i reprezentacyjnej, niepozwalająca na angażowanie się w prowadzenie bieżącej polityki), choć wskazuje się na przysługujące współksiężętom (a nie przysługujące monarchom hiszpańskiemu i brytyjskiemu) prawo zwracania się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Owa pozycja ustrojowa nie jest poddana jakiegokolwiek ocenie ekspertów Komisji, na co warto zwrócić uwagę³³. Również nie poddano ocenie pozycji ustrojowej belgijskiej głowy państwa w 2000 r. P. Vandernoot wskazał jedynie, że **Belgia** jest monarchią konstytucyjną, rola głowy państwa sprowadza się do powoływania i odwoływania ministrów (ale tylko w oparciu o większość parlamentarną), a także sędziów (na wniosek parlamentu), a akty monarchy przyjmowane są za pośrednictwem ministrów, którzy za owe akty ponoszą odpowiedzialność polityczną³⁴.

W kwestii **Monako** w 2008 r. Komisja Wenecka wypowiedziała się w sprawie Sądu Najwyższego, wskazując, że okrojowanie konstytucji w 1911 r. wprowadziło w Monako monarchię konstytucyjną, co zostało potwierdzone później w 1962 i 2002 r.³⁵ Dwa lata wcześniej Komisja Wenecka zwróciła uwagę na ewolucję **duńskiej** monarchii z absolutnej (w 1660 r.) do konstytucyjnej (dzięki Konstytucji Królestwa z czerwca 1849 r.). Monarcha ma obecnie prawo mianowania sędziów, jednak tylko na wniosek ministra sprawiedliwości. Komisja w swoim dokumencie wspomina o możliwości oskarżenia przed Najwyższym Trybunałem Królestwa osób o przestępstwa, które monarcha uzna za szczególnie niebezpieczne dla państwa, którą

³³ IXe Conférence internationale de Erevan «le principe d'état de droit dans la pratique de la justice constitutionnelle», Rapport: «Andorre et son Tribunal constitutionnel», CDL-JU(2004)049, s. 2.

³⁴ Séminaire sur les «litiges concernant le pouvoir constitutionnel des autorités publiques devant la Cour constitutionnelle» organisé par la Commission de Venise en coopération avec la Cour constitutionnelle d'Arménie – La prévention et le règlement des conflits entre l'Etat fédéral et les entités fédérées en Belgique, CDL-JU(2000)028, s. 2–5.

³⁵ Supreme Court of Monaco – Working Document for the Circle of Presidents of the XIVth Conference of European Constitutional Courts, CDL-JU(2008)014, s. 1–3.

król (lub królowa) może wykonać jednak dopiero po wyrażeniu zgody przez parlament³⁶.

Konkludując, należy przede wszystkim zauważyć, że pożądana przez Komisję Wenecką pozycja głowy państwa w monarchii europejskiej (wyłączając Watykan) sprowadza się do roli głównie symbolicznej i reprezentacyjnej. Wobec tego nie podlega wątpliwości, że we współczesnej Europie Komisja Wenecka nie znajduje miejsca dla monarchii absolutnych, czym należy między innymi tłumaczyć obecny status członkowski Stolicy Apostolskiej w Komisji Weneckiej, a jedynym modelem monarchii jest forma ograniczona (parlamentarna, konstytucyjna). We wszystkich omawianych w artykule opiniach i komentarzach eksperci Komisji w szczególności sposób zwracali uwagę na:

- postulowany zakaz blokowania wejścia w życie ustaw oraz nowel konstytucyjnych przez czynnik polityczny nie pochodzący z bezpośrednich lub pośrednich wyborów, tj, monarchę;
- niemożliwość funkcjonowania jako członka Rady Europy i Komisji Weneckiej monarchii nierespektującej zasad demokracji i praworządności;
- postulowany brak możliwości arbitralnego dymisjonowania rządu lub jego członka przez monarchę;
- możliwość przekazania parlamentowi prawa stanowienia ustaw o sukcesji tronu w miejsce regulowania tych kwestii arbitralnie przez samego monarchę i/lub dom książęcy;
- konieczność przeniesienia odpowiedzialności politycznej za znikome kompetencje monarsze na członka egzekutywy, który swoim podpisem zdejmuje z głowy państwa odpowiedzialność polityczną i za ten czyn odpowiada przed szefem rządu i/lub parlamentem (również w przypadku aktów stanowionych przez monarchę w obliczu stanu nadzwyczajnego);

³⁶ Supreme Court of Denmark – Working document for the Circle of Presidents of the Conference of European Constitutional courts, CDL-JU(2006)034, s. 2–3, 5.

- konieczność pozbawienia wpływu monarchy na wybór sędziów, którzy mają być od niego niezależni, a monarcha powinien posiadać jedynie prawo formalnego wręczenia aktu nominacji.

Państwami spełniającymi wymienione wyżej kryteria w Europie są wszystkie monarchie europejskie. Wyjątek stanowią trzy najmniejsze z nich: Watykan, Monako oraz Liechtenstein. W ich przypadku zakres kompetencji głowy państwa jest ograniczony wyłącznie prawem religijnym (jak jest to w przypadku Watykanu). Z kolei w przypadku dwóch pozostałych monarchii oba księstwa stanowią przykład zaprzeczenia tezy o stopniowym ograniczaniu kompetencji głowy państwa (w przypadku nieomawianego szerzej przypadku Monako warto chociażby wspomnieć, że bez zgody głowy państwa żadna zmiana ustawy zasadniczej nie może być skuteczna)³⁷. Bardzo ciekawą kwestią jest przyszłość tych trzech państw. Czy presja ze strony instytucji Rady Europy i Unii Europejskiej (której państwem członkowskim nie jest żadne z trzech) w jakikolwiek sposób spowoduje w przyszłości odejście od silnej pozycji ustrojowej monarchy? O ile w przypadku Watykanu niemal bez wahania można odpowiedzieć negatywnie³⁸, o tyle w przypadku obu księstw kwestia zmian ustrojowych może w dużej mierze zależeć od dążeń społeczeństw obu państw i książąt do głębszej integracji ze strukturami europejskimi³⁹.

Kwestią zastanawiającą jest brak odniesienia się Komisji Weneckiej do referendum z przełomu czerwca i lipca 2012 r., kiedy to grupa obywateli, korzystając z instytucji ludowej inicjatywy ustrojodawczej,

³⁷ G. Grinda, *The Principality Of Monaco: State. International Status. Institutions*, The Hague 2010, s. 62–65.

³⁸ Warto wspomnieć chociażby o jednym z cytatów przypisywanym papieżowi Benedyktowi XVI, który miał powiedzieć, że prawda (w tym i prawdy wiary) nie może podlegać określeniu przez większość głosów (Mansfield, 2013).

³⁹ Na dzisiaj (13.06.2013 r.) oba księstwa pozostają poza strukturami Unii Europejskiej, są państwami członkowskimi Rady Europy (Liechtenstein od 1978 roku, a Monako od 2004 r.) i Komisji Weneckiej, a Księstwo Liechtensteinu od 1991 roku uczestniczy w strukturach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, a od 1995 roku w strukturach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

domagała się usunięcia książęcego prawa wetowania ustaw przyjętych w referendum i/lub przez parlament. W rezultacie referendum stosunkiem głosów obywateli 11 681 do 3602 odrzucono możliwość ograniczenia książęcego prawa weta legislacyjnego⁴⁰.

Marcin Łukaszewski

In search of the European model of the political system. European monarchies in the opinions of the Venice Commission

In Europe, there we have 12 monarchies, of which 11 are Member States of the Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), which is responsible for issuing opinions on constitutional amendments and advising on matters of constitutional law. The article is an attempt to create a synthetic model of monarchy, which is the result of the opinions and comments of experts of the Venice Commission. First of all, on the basis of opinions on constitutional amendments in both: Liechtenstein and Luxembourg, the author is trying to point out what rules standing at the foundation of modern European monarchy are highlighted by the experts of the Commission.

⁴⁰ *Akt. Abstimmungen – Ergebnisse 1.07.2012*, Information und Kommunikation der Regierung, Ja – damit deine Stimme zählt, <http://www.abstimmung.li/?tid=results&absid=&ukid=&mapmode=list>, 13.12.2014.