

ANDRZEJ JACKIEWICZ¹

REPREZENTACJA W STOSUNKACH MIĘDZYJARODOWYCH
ORAZ BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE JAKO KONSTYTUCYJNE
ZADANIA GŁOWY PAŃSTWA W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH
FEDERALNYCH – UJĘCIE PRAWNOPORÓWNAWCZE

1. Spośród wielu sposobów definiowania koncepcji federalizmu, jak i samego państwa federalnego, jedną z często spotykanych metod badawczych jest analiza struktur oraz wzajemnych relacji władz publicznych w państwach federalnych. Warto przy tym zwrócić uwagę na aktualny do dziś pogląd W. Sucheckiego, który analizując państwa federalne, wskazał trzy kryteria, według których można charakteryzować tego typu państwa: genetyczne, strukturalne i funkcjonalno-teleologiczne. Kryterium genetyczne dotyczy oparcia ustroju federalnego o ustawę zasadniczą określającą zakres kompetencji federacji i jej członków. Kryterium strukturalne, według tego autora, oznacza, iż państwo federalne na ogół charakteryzuje się określonymi, wyliczonymi przez tego autora cechami, takimi jak np. określony tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych, odrębność organów państwa federalnego i organów części składowych czy struktura dwuizbowa organu przedstawicielskiego, umożliwiającą reprezentację interesów poszczególnych części składowych. Kryterium funkcjonalno-teleologiczne odnosi się natomiast do celu postawionego przed państwem federalnym, którym może być np. utrzymanie jednolitości politycznej heterogenicznej społeczności za cenę autonomii lub niektórych praw suwerennych państw

1 Dr, Uniwersytet w Białymstoku.

członkowskich². Wielu innych autorów, podejmując się próby definiowania federalizmu/federacji, eksponowało w swoich wywodach właśnie elementy strukturalne³.

Ujęcie strukturalne jest więc z punktu widzenia prawa konstytucyjnego możliwą i atrakcyjną formułą analizy państwa federalnego, przy której zastosowanie powinna znaleźć, pożądana we współczesnej nauce, a w szczególności przydatna i akceptowana przy badaniu tego zagadnienia, metoda prawnooporównawcza⁴. Jest to szczególnie istotne ze względu na różnorodność federalizmu – bowiem jednoznaczne i wyczerpujące zdefiniowanie, czym jest federalizm, może być problematyczne, jako że, jak pisze np. H. Lensing, „jest prawdopodobnie tak wiele struktur federalnych, jak wiele istnieje federacji”⁵. Na wiele różnych „twarzy” federalizmu zwraca uwagę także np. K. Lenaerts w kontekście różnic pomiędzy federalizmem dewolutywnym oraz integracyjnym⁶.

Zakres tego opracowania pozwala na uwzględnienie federacji europejskich: Republiki Austrii, Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej oraz Konfederacji Szwajcarskiej. W poszukiwaniu zadań głów państwa w sferze reprezentacji w stosunkach międzynarodowych oraz bezpieczeństwa zewnętrznego zostanie dokonany przegląd przepisów konstytucyjnych obowiązujących w tych państwach. Tekst będzie uwzględniał także konstytucyjne kompetencje służące realizacji tych zadań, jednak nie o wyczerpującym i pogłębionym charakterze, lecz w celu egzemplifikacji specyfiki i sposobu realizacji niektórych zadań lub też w sytuacjach, gdy określone zadanie jako takie nie zostało wskazane *expressis verbis*, a zestaw uprawnień głowy państwa świadczy o konstytucyjnym wyznaczeniu pola aktywności danego podmiotu.

Oczywiście w procesie badania ustroju państw federalnych wskazane jest uwzględnienie, poza płaszczyzną konstytucyjnego modelu prawnoustrojowego, także płaszczyzny praktyki ustrojowej, a więc modelu behawiorystycznego⁷. Jednak założenia objętości tej formy wypowiedzi nie pozwalają na tak pogłębioną analizę tytułowego zagadnienia, ograniczając zakres badawczy do sfery uwarunkowań konstytucyjnoprawnych uzupełnionych jedynie absolutnie niezbędnymi uwagami

2 W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 94-96.

3 Por. definicje powoływane m.in. przez J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, Kielce 2009, s. 28-37; A. Jackiewicz, *Zasada federalizmu a funkcja ustawodawcza izb drugich parlamentu w federacjach europejskich*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych*. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, Białystok 2010, s. 176-179.

4 B. de Villers, *Opportunities and limitations as applied to the protection of cultural groups*, „*Journal of South African Law*” 2004, nr 2, s. 209.

5 H. Lensing, *The Federalisation of Europe: Towards a Federal system of Criminal Justice*, „*European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*” 1993, nr 1, s. 212.

6 K. Lenaerts: *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, „*American Journal of Comparative Law*” 1990, nr 38, s. 205 i n.

7 J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu...*, op. cit., s. 15.

z zakresu praktyki ustrojowej. Celem badawczym jest ustalenie, czy w określonym tytule zakresie przedmiotowym można mówić o zadaniach głowy państwa jako o elemencie charakteryzującym państwo federalne, ale także, czy większy wpływ na ukształtowanie realizacji danego zadania ma federalna forma państwa czy określony system rządów – np. semiprezydencki, kanclerski czy też parlamentarno-gabinetowy.

2. Jednym z zadań tradycyjnie kojarzonych z głową państwa jest reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych. Poniżej zostanie dokonane spojrzenie na przepisy konstytucyjne uwzględnionych federacji poprzez pryzmat spraw zagranicznych i roli, jaką odgrywają w tej sferze głowy poszczególnych państw.

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii uznaje, że sprawy zagraniczne, włączając w to polityczne i gospodarcze przedstawicielstwo wobec zagranicy, a w szczególności zawieranie traktatów, jednak bez naruszania właściwości krajów zgodnie z art. 16 ust. 1, należą do właściwości federacji. Kluczową rolę odgrywać więc mają organy federalne.

Konstytucja Austrii poświęca temu art. 65 ust. 1, w którym prezydentowi federalnemu powierzono zadanie reprezentowania republiki na zewnątrz, dodając, że przyjmuje on i dokonuje akredytacji posłów, wyraża zgodę na powołanie konsulów państw obcych, powołuje przedstawicieli konsularnych Republiki Austrii za granicą i zawiera traktaty międzynarodowe⁸, przy czym w tym ostatnim przypadku, na podstawie art. 66 ust. 2, może upoważnić rząd federalny lub jego właściwego członka do zawierania określonych kategorii traktatów, a upoważnienie takie obejmuje również uprawnienie do zarządzenia, że traktaty te zostaną wykonane przez wydanie rozporządzeń⁹. Jak zauważył P. Sarnecki, w doktrynie austriackiej pojawił się spór o to, czy reprezentacja republiki jest odrębną kompetencją, czy też wyczerpuje się w innych, wskazanych wyżej uprawnieniach¹⁰. Warto także zwrócić uwagę na kompetencję zawartą w art. 23c, który dotyczy wystawiania austriackich propozycji w zakresie stanowisk w UE (np. Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości itd.). Należy to do rządu federalnego, który jest jednak zobowiązany zawiadomić Radę Narodową i prezydenta federalnego o planowanych kandydaturach.

Jak już wspomniano, sprawy zagraniczne należą do federacji, jednak konstytucja pozwala na podejmowanie aktywności w tej sferze także krajom związkowym, które mogą w sprawach należących do ich samodzielnego zakresu działania zawie-

8 Z tego zakresy wyłączone są traktaty, które części składowe federacji – kraje – mogą w sprawach należących do ich samodzielnego zakresu działania zawierać z państwami graniczącymi z Austrią lub ich państwami składowymi (art. 16 ust. 1) oraz inne traktaty w zakresie, w jakim zawierają treść zmieniającą lub uzupełniającą ustawy.

9 Jak podaje P. Sarnecki, prezydent skorzystał z tego uprawnienia już w 31 grudnia 1920 r., P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 45.

10 *Ibidem*, s. 45 i cytowane tam opracowanie F. Koja, *Wer vertritt Die Republik nach aussen*, „Juristische Blätter” 1993, s. 622.

rać traktaty z państwami graniczącymi z Austrią lub ich państwami składowymi (art. 16). Rola prezydenta federalnego w tej sferze polega na upoważnianiu do podjęcia negocjacji i zawarcia takiego traktatu (na wniosek rządu krajowego i za kontrasygnatą naczelnika kraju).¹¹

Konstytucja Królestwa Belgii poświęca stosunkom międzynarodowym odrębny tytuł IV („O stosunkach międzynarodowych”). W zakresie reprezentacji państwa konstytucja ta w art. 167 ust.1 przyznaje monarsze kierownictwo stosunkami międzynarodowymi, jednak podobnie jak w przypadku Austrii, konstytucja czyni zastrzeżenie, że owo kierownictwo nie narusza kompetencji wspólnot i regionów do określania współpracy międzynarodowej, w tym także do zawierania traktatów w zakresie należącym do ich konstytucyjnych kompetencji. Król zawiera traktaty międzynarodowe, które jednak wywierają skutki prawne dopiero po uzyskaniu zgody izb parlamentarnych¹² oraz wypowiada określone konstytucyjnie kategorie traktatów. Zgodnie z art. 107 obsadza on także stanowiska w służbie zagranicznej. Na uwagę zwraca także kompetencja ogłaszania stanu wojny, jak też zakończenia działań militarnych, przy jednoczesnym powiadomieniu o tym izby, gdy tylko interes i bezpieczeństwo państwa na to pozwalają, dołączając do tego stosowne wyjaśnienia. Nie da się jednak w przypadku określania roli monarchy belgijskiego w tym zakresie pominąć wykształconej praktyki, zgodnie z którą kompetencje te król wykonuje za pośrednictwem rządu, co przesuwą środek ciężkości prowadzenia polityki zagranicznej na rząd, skutkując tym, że rola króla jest niemal wyłącznie ceremonialna.

Wspomniana kompetencja wspólnot i regionów do określania współpracy międzynarodowej przejawia się w możliwości zawierania przez rządy wspólnot i regionów, każdy w zakresie, jaki go dotyczy, traktatów odnoszących się do dziedzin należących do kompetencji ich parlamentów. Traktaty te wchodzi w życie po uzyskaniu zgody parlamentu (art. 121). Wypowiadanie tych traktatów należy już jednak do króla, który czyni to za wspólną zgodą zainteresowanych rządów wspólnot i regionów. Król wypowiada te traktaty, jeżeli zainteresowane rządy wspólnot i regionów wystąpią z takim wnioskiem.

Także niemiecka Ustawa Zasadnicza zadanie zewnętrznej reprezentacji federacji powierza głowie państwa – prezydentowi federalnemu. Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej sprawy zagraniczne należą do wyłącznych kompetencji ustawodawczych federacji. Jednocześnie art. 83 stwierdza, że kraje związkowe wykonują ustawy federalne we własnym zakresie, o ile sama Ustawa Zasadnicza

11 Poza tym, naczelnik kraju zawiadamia rząd federalny o podjęciu rokowań w sprawie takiego traktatu, a przed jego zawarciem naczelnik kraju winien uzyskać zgodę rządu federalnego.

12 W przypadku rozpoczęcia negocjacji w celu całkowitej rewizji traktatów powołujących Wspólnoty Europejskie oraz traktatów, które je zmieniały lub uzupełniały, monarcha musi powiadomić o tym izby, a ponadto zapoznać je z projektem traktatu przed jego podpisaniem.

nie stwierdza inaczej. W przypadku spraw zagranicznych Ustawa Zasadnicza (art. 87 ust. 1) stanowi, że to administracja federalna poprzez własne organy administracyjne prowadzi sprawy zagraniczne. Na podstawie art. 59 ust. 1 Ustawy Zasadniczej prezydent federalny reprezentuje federację w stosunkach międzynarodowych. Zadaniu temu towarzyszą kompetencje do zawierania umów międzynarodowych¹³ oraz do akredytowania i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych, a także dokonywania innych aktów istotnych z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jak np. uznawanie nowo powstałych państw¹⁴. Podobnie jak w przypadku Belgii realne oddziaływanie na politykę federacji jest dość ograniczone i uzależnione od działań rządu, który np. przygotowuje i prowadzi negocjacje w sprawie umów międzynarodowych. Jak pisze B. Banaszak, kompetencje niemieckiej głowy państwa wcale nie oznaczają, że może ona prowadzić własną politykę zagraniczną¹⁵. Wpisuje się to w bardzo ograniczoną na rzecz kanclerza pozycję ustrojową prezydenta federalnego, który nie odgrywa istotnej roli w systemie ustrojowym tego państwa¹⁶.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyznaje prezydentowi Federacji Rosyjskiej kluczową rolę w omawianym zakresie, stwierdzając w art. 80 ust. 2, że jako głowa państwa reprezentuje Federację Rosyjską w stosunkach międzynarodowych. Jednak rola głowy państwa nie ogranicza się w tym przypadku do samej reprezentacji, ponieważ zgodnie z art. 80 ust. 3, prezydent Federacji Rosyjskiej określa podstawowe kierunki zagranicznej polityki państwa. Artykuł 86 wyposaża rosyjską głowę państwa w kompetencje umożliwiające realizację tego zadania. Zgodnie z tym przepisem prezydent Federacji Rosyjskiej kieruje polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej, prowadzi rokowania i zawiera umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej (w zależności od rodzaju umowy może to robić także rząd). Jednak zgodnie z art. 106d rosyjskiej konstytucji zgodę na związanie się umową międzynarodową wyraża Zgromadzenie Federalne w formie ustawy ratyfikacyjnej, ale o tym, które umowy wymagają ratyfikacji, decyduje ustawa federalna¹⁷. Jak pisze J. Zalesny, ratyfikowanie umów międzynarodowych nie jest bezkolizyjnym elementem relacji łączących parlament, prezydenta i władzę wykonawczą i nie są czymś nadzwyczajnym zachodzące na jego tle wątpliwości wywołujące nie tylko gorące dyskusje parlamentarne, ale również potrafiące prowadzić do zablokowania ratyfikowania umowy między-

13 Jednak zgodnie z art. 59 ust. 2, umowy międzynarodowe, odnoszące się do regulowania stosunków politycznych federacji lub do spraw związanych z ustawodawstwem federacji, wymagają zgody lub współuczestnictwa odpowiedniego organu w formie ustawy federalnej.

14 B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 86.

15 *Ibidem*.

16 S. Bożyk, Niemcy, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 151-153.

17 Jest to uchwalona w 1995 r. ustawa federalna „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”. Szerzej o ustawach ratyfikacyjnych i relacjach pomiędzy prezydentem Federacji a Zgromadzeniem Federalnym na tym polu zob. J. Zalesny, *Ustawa ratyfikacyjna jako szczególna postać ustawy federalnej w Rosji*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Toruń 2012, s. 24-35 i powołana tam literatura.

narodowej. Warto mieć na uwadze także to, że ze względu na fakt, że Federacja Rosyjska jest kluczowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, aktywność prawotwórcza władz rosyjskich powoduje, że ustawy ratyfikujące są istotną częścią legislacji¹⁸. Efektem uchwalonej ustawy są listy ratyfikacyjne, które zgodnie z art. 86 podpisuje prezydent Federacji.

Prezydent Federacji Rosyjskiej przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych. Na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 powołuje i odwołuje – po konsultacji z właściwymi komitetami lub komisjami izb Zgromadzenia Federalnego – przedstawicieli dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej w państwach obcych oraz organizacjach międzynarodowych¹⁹.

Należy zwrócić uwagę także na to, że specyfika ustroju politycznego Rosji i usytuowanie ustrojowe prezydenta Federacji względem rządu²⁰ pozwala mu kierować działalnością federalnych ministrów i innych federalnych organów władzy wykonawczej odpowiadających m.in. za zagadnienie spraw zagranicznych²¹.

Praktyka ustrojowa pokazuje, że prezydent Federacji aktywnie korzysta z tych kompetencji, co w połączeniu ze specyfiką systemu politycznego Rosji i charyzmą W. Putina pozwala uznać głowę państwa za niezwykle ważny podmiot w zakresie zadania reprezentacji Federacji, choć znajdujący się – przynajmniej na płaszczyźnie formalnoprawnej – w sytuacji wymagającej współpracy z parlamentem.

Nie oznacza to oczywiście monopolu prezydenta Federacji na relacje międzynarodowe, ponieważ o ile konstytucja zastrzega, że polityka zagraniczna i stosunki międzynarodowe Federacji Rosyjskiej, umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej, sprawy wojny i pokoju należą do władz federalnych (art. 71j), to jednocześnie dopuszcza kontakty międzynarodowe i kontakty gospodarcze z zagranicą podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 72 ust. 1n),²² zastrzegając w tym samym przepisie, że koordynowanie tych kontaktów należy do wspólnego zakresu działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej. Konstytucja nie przewiduje literalnie szczególnej roli prezydenta Federacji w zakresie działalności międzynarodowej podmiotów Federacji. Jako że materie te, zaliczane do wspólnego zakresu działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej, regulowane są ustawami federalnymi oraz uchwalanymi zgodnie z nimi ustawami i innymi normatywnymi aktami prawnymi podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 76 ust. 2), ewen-

18 Ibidem, s. 33-34.

19 Patrz także A. Czajowski, *Demokracja w Rosji w latach 1987-1999*, Wrocław 2001 s. 335.

20 J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacja w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010, s. 269.

21 J. Zaleśny, *Duma Państwowa a rząd w Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2015, s. 45.

22 Szerzej materię tę omawia J. Rychlik, *Działalność międzynarodowa podmiotów Federacji Rosyjskiej*, *Studia ustrojoznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 383-403.

tualne uprawnienia głowy państwa w tym zakresie wynikają z tego rodzaju aktów²³. W kontekście przedmiotu tego opracowania należy mieć jednak na uwadze, iż rozważana płaszczyzna nie dotyczy reprezentacji Federacji, a koordynacji działalności międzynarodowej podmiotów Federacji, działających w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność²⁴.

Zupełnie inne rozwiązanie w zakresie zadania reprezentacji federacji odnajdujemy w Konfederacji Szwajcarskiej, co wynika z przyjętego niespotykanego nigdzie indziej w Europie modelu władzy wykonawczej i tym samym głowy państwa²⁵. Stojący na czele Rady Federalnej prezydent federalny jest jednym z siedmiu radców jednocześnie kierujących jednym z departamentów, jednak jak pisze M. Aleksandrowicz, niedopuszczalne jest „zdegradowanie” prezydenta federalnego jedynie do pozycji kierownika departamentu. Jego rola polega na kierowaniu pracami Rady, podpisywaniu jej uchwał, występowaniu w jej imieniu oraz na funkcjach reprezentacyjnych i protokolarnych. Nie jest on jednak głową państwa w klasycznym jej rozumieniu²⁶. Można więc uznać, że funkcje głowy państwa pełni nie jedna osoba – przewodniczący, ale Rada Federalna kolegialnie²⁷. Niniejsze opracowanie uwzględnia więc tę szczególną sytuację ustrojową – jednocześnie przewodniczącego oraz Radę Federalną, której to właśnie konstytucja szwajcarska w art. 184 ust. 1 powierza reprezentację Szwajcarii oraz materię spraw zagranicznych (z zachowaniem prawa współdziałania Zgromadzenia Federalnego). W tym zakresie Rada Federalna zawiera umowy międzynarodowe, ratyfikuje je oraz przedstawia je Zgromadzeniu Federalnemu dla wyrażenia zgody (art. 184 ust. 2)²⁸. Sam Prezydent, przewodnicząc Radzie Federalnej, reprezentuje zarówno Radę, jak i w pewnym zakresie także Konfederację²⁹.

Podobnie jak w przypadku Federacji Rosyjskiej, należy mieć na uwadze konstytucyjnie gwarantowaną możliwość podejmowania aktywności międzynarodowej przez kantony, które w zakresie ich kompetencji mogą zawierać umowy z zagrani-

23 Kluczowymi w tym względzie aktami prawnymi są uchwalone w 1999 roku: ustawa federalna „O zasadach i trybie rozgraniczenia przedmiotów kompetencji i uprawnień pomiędzy organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej a organami władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej” oraz ustawa federalna „O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą podmiotów Federacji Rosyjskiej”. Podaje za J. Rychlik, *Działalność międzynarodowa...*, op. cit., s. 384.

24 Przeglądu działalności międzynarodowej podmiotów Federacji Rosyjskiej dokonuje J. Rychlik w powołanym wyżej opracowaniu.

25 O genezie tego rozwiązania pisze m.in. M. Aleksandrowicz, *Władza wykonawcza w Szwajcarii. Perspektywa historyczna i współczesność*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/B, s. 225-228.

26 M. Aleksandrowicz, *Władza wykonawcza...*, op. cit., s. 228, 231. Autor ten podaje jako przykłady aktywności prezydenta federalnego wygłaszanie wystąpień radiowo-telewizyjnych z okazji Nowego Roku i święta państwowego 1 sierpnia, składanie życzeń noworocznych dla korpusu dyplomatycznego.

27 K. Prokop, *Szwajcaria, [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, op. cit., s. 238.

28 Jeden z departamentów Rady Federalnej to Federalny Departament Spraw Zagranicznych, zajmujący się polityką zagraniczną, sprawami prawa międzynarodowego, pomocą humanitarną.

29 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 59.

cą pod warunkiem, że umowy te nie pozostają w sprzeczności z interesami federacji i innych kantonów. Ponadto kantony mają obowiązek powiadomienia federacji przed zawarciem umów. W relacjach z innymi państwami działalność międzynarodowa kantonów jest ograniczona i odbywa się za pośrednictwem federacji, a jedynie z organami zagranicznymi niższego szczebla kantony mogą utrzymywać stosunki bezpośrednio (art. 56). Ważną regulację w tym zakresie, określającą zasady współdziałania kantonów w podejmowaniu decyzji w sprawach zagranicznych, która eksponuje zasadę szwajcarskiego federalizmu, odnajdujemy ponadto w art. 55 szwajcarskiej konstytucji, zgodnie z którą kantony współdziałają w przygotowywaniu decyzji w sprawach zagranicznych, które dotyczą ich kompetencji lub ich istotnych interesów. W tym celu federacja informuje kantony obszernie i w odpowiednim czasie oraz zasięga ich opinii, na co konstytucja każe zwracać szczególną uwagę, jeżeli chodzi o sprawy dotyczące ich kompetencji. W takich przypadkach kantony w odpowiedni sposób współdziałają w negocjacjach międzynarodowych (art. 55 ust. 3). Konstrukcja ta jest więc konstytucyjnym mechanizmem angażującym kantony w kształtowanie polityki międzynarodowej federacji, a aktywność kantonów w tej sferze jest dwutorowa: na płaszczyźnie działań podejmowanych przez organy kantonalne w interesie danego kantonu (bezpośrednio lub pośrednio przez organy federalne) lub też poprzez wpływ na działania organów federalnych, podejmowanych w interesie Konfederacji Szwajcarskiej. Tym samym działalność Rady Federalnej w tym zakresie wymaga uwzględnienia tych mechanizmów.

3. Drugim uwzględnionym w opracowaniu zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego.

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii stwierdza, że Austria zapewnia całościową obronę krajową. Jej zadaniem jest ochrona niepodległości zewnętrznej oraz nienaruszalności i jedności terytorium federalnego, w szczególności zachowanie i obrona wieczystej neutralności (art. 9a). Przepis ten stawia zadanie przed państwem, nie wskazując konkretnego organu odpowiedzialnego za to zadanie. Materia spraw wojskowych należy do spraw, w których konstytucja uznaje właściwość federacji (art. 10 ust. 1 pkt 15), a federalnym siłom zbrojnym poświęca w dalszej części artykuły 79-81 („Federalne siły zbrojne”), określając w nich rolę prezydenta federalnego w tym zakresie³⁰.

Wart. 80 ust. 1 Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii powierza prezydentowi federalnemu naczelne dowództwo federalnych sił zbrojnych. Jednak kolejne przepisy tego artykułu zdecydowanie przerzucają ciężar odpowiedzialności na właściwego ministra federalnego, bowiem w art. 80 ust. 2 ograniczono zakres

30 O materialnym podziale władzy, uwzględniającym m.in. kwestie bezpieczeństwa pisze P. Czarny, *Zasady podziału władzy w Austrii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach demokratycznych*, t. 1, Rzeszów 2016, s. 108-109.

działania głowy państwa w tym zakresie wyłącznie do kompetencji przewidzianych ustawą o siłach zbrojnych (kontrasygnowanych) – konstruując jednocześnie domniemanie kompetencji w tym zakresie na rzecz odpowiedniego ministra federalnego działającego w zakresie upoważnienia udzielonego przez rząd Federalny. Pozycja prezydenta federalnego w zakresie tego zadania jest ponadto osłabiona wyraźnym wskazaniem konstytucyjnym, które przy jednoczesnym przyznaniu naczelnego dowództwa głowie państwa umożliwia realizację tego zadania także właściwemu ministrowi federalnemu, określając jego funkcję w art. 80 ust. 3 jako „zwykłe” dowództwo nad federalnymi siłami zbrojnymi. Zwierzchnictwo prezydenta federalnego nad siłami zbrojnymi ma więc jedynie formalny charakter i w praktyce ogranicza się do takich kompetencji, jak np. mianowanie oficerów (art. 65 ust. 2a), zwołanie Zgromadzenia Federalnego dla podjęcia uchwały o wypowiedzeniu wojny (art. 39 ust. 1) czy przeniesienie siedziby najwyższych organów federacji w inne miejsce na terytorium federacji w sytuacji nadzwyczajnej – na wniosek rządu federalnego (art. 5 ust. 2), co oznacza, jak pisze P. Czarny, powinność wydania przez głowę państwa wnioskowanego aktu³¹. Rola krajów związkowych ogranicza się do udziału krajów w uzupełnianiu, zaopatrzeniu i zakwaterowaniu federalnych sił zbrojnych oraz zaspokajaniu ich innych potrzeb (art. 81).

W Królestwie Belgii konstytucja w art. 167 par. 1 zd. 2 powierza głowie państwa zadanie dowodzenia siłami zbrojnymi. Zamieszczona w art. 105 konstytucji konstrukcja ograniczająca realizowanie zadań jedynie za pomocą tylko tych kompetencji, które wyraźnie przyznaje mu konstytucja i ustawy szczególne wydane na jej podstawie, ogranicza króla także i na tym polu, choć nie zmienia ogólnego wrażenia szeroko zakreślonych konstytucyjnych kompetencji monarszych³². Nie sposób jednak nie wspomnieć, że pomimo tych kompetencji współcześnie król nie sprawuje przecież realnej władzy, co narzuca oczywistą perspektywę oceny nawet literalnie wyrażonych w konstytucji uprawnień monarszych. Wśród konstytucyjnych kompetencji belgijskiej głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa należy wskazać, wspominaną już kompetencję ogłaszania stanu wojny, jak też zakończenia działań militarnych (art. 167 par. 1 zd. 2), nadawanie stopni w armii (art. 107) oraz nadawanie odznaczeń wojskowych stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (art. 114). Król wspólnie z Izbą Reprezentantów ustala liczebność armii (art. 74). Warto także zauważyć, że konstytucja belgijska sporo miejsca poświęca siłom zbrojnym, dedykując im odrębny tytuł VI („O Siłach Zbrojnych”). W tytule tym zwraca uwagę uzależnienie szeregu decyzji od ustaw – niektóre decyzje muszą zapadać na drodze ustawy – tak jak np. coroczne ustalenie stanu liczebowego armii (art. 183), a inne muszą zapadać w sposób określony ustawą – tak jak np.

31 Ibidem, s. 111, zob. także powołana tam literatura.

32 A. Głowacki, System konstytucyjny Belgii, Warszawa 1999, s. 29, K. Prokop, Zasady podziału władzy w Belgii, [w:] Zasady podziału władzy..., op. cit., s. 61-62, 65.

pozbawienie wojskowych stopni, odznaczeń i emerytur. Powoduje to oczywiście ograniczenie swobody władzy wykonawczej w tym zakresie.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej sprawy obrony należą do wyłącznych kompetencji ustawodawczych federacji. Jak to już było wspomniane przy okazji materii spraw zagranicznych, zgodnie z art. 83 kraje związkowe wykonują ustawy federalne we własnym zakresie, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie postanawia lub nie dopuszcza inaczej. Tak jest także w przypadku spraw związanych z obronnością – przepisy konstytucyjne (art. 87 a i art. 87b) powierzają wykonywanie ustaw w zakresie spraw związanych z obronnością organom federalnym, chyba że same ustawy federalne będą stanowiły, że będą wykonywane przez kraje związkowe na zlecenie federacji. Poza tym, udział podmiotów federacji w tym zakresie sprowadza się do kompetencji Bundesratu³³.

Według niemieckiej Ustawy Zasadniczej uprawnienie do dowodzenia siłami zbrojnymi i wydawania im rozkazów posiada federalny minister obrony (art. 65a ust. 1), a z chwilą ogłoszenia stanu obrony uprawnienia do wydawania rozkazów i dowodzenia siłami zbrojnymi przechodzą na kanclerza federalnego (art. 115 b). Prezydent federacji nie posiada właściwie żadnych konstytucyjnych uprawnień w zakresie obronności. Do wyjątków należy zaliczyć przewidziane w art. 60 ust. 1 prawo powoływania oficerów i podoficerów,³⁴ a także niektóre kompetencje w zakresie stanu obrony³⁵. Warto przy tym zwrócić uwagę na znaczącą w tym przedmiocie regulację zawartą w art. 115a, zgodnie z którą zastępcze stwierdzenie stanu obrony – w sytuacji, w której normalna procedura, a więc dokonanie tego stwierdzenia przez Bundestag za zgodą Bundesratu na wniosek rządu federalnego – należy nie do głowy państwa, lecz do Komisji Wspólnej. Rola prezydenta federalnego ogranicza się do ogłoszenia tego stwierdzenia³⁶.

W Federacji Rosyjskiej sprawy wojny i pokoju, obrony i bezpieczeństwa należą do zakresu działań Federacji (art. 57),³⁷ a na podmioty Federacji nie nakłada zadań ani nie przyznaje kompetencji w tym zakresie. Konstytucyjna rola prezydenta Federacji na tym polu jest wyznaczona jednym z zadań: ochroną suwerenności

33 Por. A. Młynarski, *Tendencje rozwoju federalizmu w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, Kielce 2009, s. 129.

34 B. Banaszak, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 87. W praktyce prezydent federalny często deleguje to uprawnienie. Jak wskazuje B. Banaszak, jeżeli sam wykonuje, to uprawnienie to ma prawo odmowy zaproponowanych mu kandydatów.

35 W latach 1956-1968, obowiązywał art. 59a, który w drugim ustępie przewidywał możliwość wprowadzenia stanu obrony przez prezydenta federalnego, jednak jedynie wyjątkowo – w zastępstwie parlamentu.

36 Innymi kompetencjami w tym zakresie są: powiadomienie o czasie ataku, który powoduje stwierdzenie stanu obrony z mocy prawa w sytuacji, w której parlament nie jest w stanie natychmiast stwierdzić stanu obrony (art. 115 ust. 4), a także w sytuacji, gdy stwierdzenie stanu obrony zostało ogłoszone, wydanie stosownego oświadczenia w oparciu o przepisy prawa międzynarodowego dotyczące zaistnienia stanu obrony, za zgodą Bundestagu lub ewentualnie Komisji Wspólnej (art. 115 ust. 5).

37 Konstytucja dodaje w tym przepisie także kwestie produkcji na potrzeby obronności; określania trybu sprzedaży i zakupu broni, amunicji, sprzętu wojskowego i innego mienia wojskowego, ale także „wytwarzanie substancji trujących, środków narkotycznych i tryb ich wykorzystywania”.

Federacji Rosyjskiej, jej niepodległości i integralności państwowej, które to zadanie ma realizować, podejmując kroki w trybie określonym przez konstytucję Federacji (art. 80 ust. 2). Znajduje to potwierdzenie w rocie składanej przysięgi, gdzie znalazło się stwierdzenie, iż prezydent zobowiązuje się bronić suwerenności i niepodległości, bezpieczeństwa i integralności państwa (art. 82 ust. 1). Zwraca na to uwagę także J. Zalesny, stwierdzając, iż zarówno przysięga, jak i funkcje wraz ze szczegółowymi kompetencjami pozwalają widzieć szczególną, a zarazem wiodącą rolę prezydenta w sferze obronności i bezpieczeństwa państwowego³⁸. W tym celu Konstytucja ustanawia prezydenta Federacji Rosyjskiej Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej (art. 87 ust. 1) oraz przyznaje rosyjskiej głowie państwa szereg kompetencji w tym zakresie, pozwalających rzeczywiście realizować to zadanie, takich jak np. tworzenie i przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, zatwierdzanie doktryny wojskowej Federacji Rosyjskiej; powoływanie i odwoływanie najwyższego dowództwa Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej (art. 83 ust. 1); wprowadzanie stanu wojennego (art. 87 ust. 2)³⁹. Decyzje w sprawie wojny i pokoju podejmowane są na drodze ustawy federalnej uchwalanej przez Dumę Państwową, następnie rozpatrywanej przez Radę Federacji (art. 107), a podpisywanej przez prezydenta Federacji (art. 107). Prezydent może być także inicjatorem takiej ustawy (art. 104 ust. 1). Za J. Zalesnym, który powołuje się na rosyjską literaturę przedmiotu, należy dodać, że prezydent Federacji kieruje działalnością federalnych ministrów i innych federalnych organów władzy wykonawczej odpowiadających m.in. za zagadnienia obrony i bezpieczeństwa. Autor ten nie ma wątpliwości, że przedmiotowa sfera stosunków kluczowych dla państwa została bezpośrednio podporządkowana prezydentowi. W jej ramach prezydent, samodzielnie kieruje sprawami rządowymi⁴⁰. Postanowienia te pozwalają na określenie dominującej roli prezydenta Federacji w zakresie tego zadania, i nie zmieniają tej oceny kompetencji innych organów federalnych w tym zakresie, takie jak np. należące do Rady Federacji zatwierdzanie dekretów prezydenta Federacji Rosyjskiej o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego oraz rozstrzyganie kwestii ewentualnego użycia Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej poza granicami Federacji Rosyjskiej, tym bardziej że w praktyce decyzje Rady Federacji realizują politykę prezydenta Federacji.

W Konfederacji Szwajcarskiej zadania z zakresu bezpieczeństwa i obronności zostały powierzone organom federalnym, jednak z pewnym uwzględnieniem zadań kantonów (art. 57-60). Na poziomie federalnym zadanie to zostało podzielone po-

38 J. Zalesny, *Duma Państwowa...*, op. cit., s. 43-44. Autor powołuje także orzeczenie federalnego Sądu Konstytucyjnego z 31 lipca 1995 r., w którym stwierdzono, iż konstytucyjnie wyznaczone funkcje prezydenta tworzą podstawę dla decyzji i działań, podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, nawet wówczas, gdy nie są one bezpośrednio przewidziane w zupełnie określonych normach prawnych – konstrukcja tzw. ukrytych zadań.

39 Patrz także A. Czajowski, *Demokratyzacja w Rosji...*, op. cit., s. 335.

40 J. Zalesny, *Duma Państwowa...*, op. cit., s. 45.

między Zgromadzenie Federalne oraz Radę Federalną. Podejmowanie środków dla ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii zostało powierzone Zgromadzeniu Federalnemu (art. 173 ust. 1a). Konstytucja w tym samym artykule powierza parlamentowi uprawnienie zarządzania pełnienia służby czynnej i mobilizowania w tym celu armii lub jej części⁴¹. Zgromadzenie Federalne także wybiera głównodowodzącego federalną armią szwajcarską („generała”) w sytuacji powszechnej mobilizacji (art. 168 ust. 1). Rada Federalna została natomiast upoważniona do podejmowania działań w zakresie obronności normą zawartą w art. 185 ust. 1, zgodnie z którą Rada Federalna podejmuje środki dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii. Kluczowe wydaje się przy tym upoważnienie do wydawania rozporządzeń i zarządzeń dla zapobieżenia występujących lub bezpośrednio grożących zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego (art. 185 ust. 3). Ponadto w pilnych przypadkach może ona ogłaszać mobilizację armii. Jeżeli mobilizacja dotyczy więcej niż 4 000 żołnierzy do pełnienia służby czynnej lub powołanie trwa dłużej niż trzy tygodnie, należy bezzwłocznie zwołać Zgromadzenie Federalne (art. 185 ust. 4).

Jednak, jak już wspomniano, także kantony mają konstytucyjną rolę do odegrania w tym zakresie. Zgodnie z art. 57 ust. 1 szwajcarskiej konstytucji, również kantony w ramach swoich kompetencji dbają o bezpieczeństwo kraju i obronę ludności. O ile ustawodawstwo wojskowe, sprawy organizacji, wyszkolenia i wyposażenia armii należą do kompetencji federacji, tak jak i samo użycie armii (art. 58 ust. 3 zd. 1), to kantony są właściwe w ramach prawa federalnego do tworzenia kantonalnych formacji, które mogą być użyte dla zachowania porządku publicznego na swoim terenie, jeżeli środki władz cywilnych okażą się niewystarczające do odparcia poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 58 ust. 3 zd. 2). Warto także zauważyć, że federacja może przejąć wojskowe urzędy kantonów za odpowiednim odszkodowaniem (art. 60 ust. 3).

Konstytucja nie przyznaje więc żadnych uprawnień prezydentowi federacji, które mógłby realizować autonomicznie, a wszelka działalność w tym zakresie jest pochodną wskazanych wyżej zadań i kompetencji Rady Federalnej, ograniczonej z jednej strony kompetencjami i nadzorem Zgromadzenia Federalnego i uwzględniającej konstytucyjne kompetencje kantonów z drugiej strony.

4. Podsumowując powyższy przegląd przepisów konstytucyjnych, można odnieść wrażenie, że ustrojowe zaangażowanie głowy państwa w realizowanie dwóch przedmiotowych zadań państwa (reprezentacja w stosunkach międzynarodowych oraz bezpieczeństwo zewnętrzne) jest w poszczególnych federacjach dość zróżnicowane.

41 Co wynika z koncepcji armii (zasadniczo niezawodowej), która również została określona konstytucyjnie – art. 58-60.

W sferze stosunków międzynarodowych rola głowy państwa w Austrii jest niemalże czysto formalna, sprowadzona do nielicznych kompetencji często przekazywanych rządowi. W Belgii monarcha formalnie kieruje polityką zagraniczną, lecz w praktyce jest to ograniczone do działań ceremonialnych, pozostawiając na tym polu rząd. W Niemczech co prawda Ustawa Zasadnicza przedmiotowe zadanie powierza prezydentowi federalnemu, jednak jego działania formalnie i praktycznie są uzależnione od polityki zagranicznej ustalonej przez kanclerza i rząd. W federacjach tych zauważamy konstytucyjne, choć zarazem dość ograniczone, zaangażowanie ustrojowe głów państw w aktywność międzynarodową podmiotów federacji. Zupełnie inna jest pozycja ustrojowa prezydenta Federacji Rosyjskiej, któremu konstytucja rosyjska powierza kluczową rolę w określaniu polityki zagranicznej i reprezentacji Federacji, a także wyposaża w kompetencje pozwalające na realne kierownictwo w tym zakresie. Specyficzna konstrukcja władzy wykonawczej w Szwajcarii nie pozwala uznać prezydenta federalnego za kluczowy organ federalny w zakresie reprezentacji państwa i polityki zagranicznej, gdyż materie te są powierzone Radzie Federalnej (z zachowaniem praw Zgromadzenia Federalnego), której przewodniczy i z tego tytułu może aktywizować się na tym polu. Na uwagę zwracają postanowienia konstytucji szwajcarskiej, które w zestawieniu z pozostałymi federacjami pozwalają na najszersze zaangażowanie kantonów w sprawy zagraniczne federacji.

W sferze bezpieczeństwa zewnętrznego tak w Austrii prezydent federalny, jak w Belgii król formalnie jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, jednak nieliczne kompetencje konstytucyjne przesuwają środek ciężkości w zakresie tego zadania na rządy federalne. W RFN, znaczenie prezydenta federalnego w tym zakresie jest marginalne nawet w ujęciu formalnym. Prezydent Federacji Rosyjskiej znajduje się na drugim biegunie: konstytucja wyraźnie powierza mu to zadanie, wyposaża go w szereg ważnych kompetencji pozwalających na realizację tego zadania. Praktyka ustrojowa potwierdza te założenia. W Konfederacji Szwajcarskiej zadanie i kompetencje z tego zakresu są podzielone pomiędzy Zgromadzenie Federalne i Radę Federalną, z jednoczesnym zasygnalizowaniem roli kantonów w tym zakresie. Prezydent federacji nie ma autonomicznych kompetencji w tym zakresie.

Odnosząc się do postawionego we wstępie celu badawczego, a więc odpowiedzi na pytanie, czy w określonym tytule zakresie przedmiotowym można mówić o zadaniach głowy państwa jako o elemencie charakteryzującym państwo federalne, ale także, czy większy wpływ na ukształtowanie realizacji danego zadania ma ustrój federalny czy określony system rządów, należy odpowiedzieć, że z dokonanego przeglądu przepisów konstytucyjnych wynika, że zadania te i kompetencje służące ich realizacji w poszczególnych federacjach są raczej pochodną przyjętego systemu rządów, a federalna forma państwa ma na to niewielki, choć zróżnicowany w po-

szczególnych federacjach wpływ. Wynika z tego także to, że wracając do koncepcji strukturalnej definicji państwa federalnego, trudno uznać głowę państwa – choć tylko w zakresie wyznaczonym przedmiotem tego opracowania – za element (cechę) charakteryzującą państwo federalne.