

Mariusz Tomaszuk

Dualistyczna głowa państwa Księstwa Andory jako nietypowe rozwiązanie ustrojowe

SŁOWA KLUCZOWE:

*głowa państwa, Andora, system polityczny,
współksiężęta, konstytucjonalizm*

Wstęp

Europejskie rozwiązania ustrojowe dotyczące głowy państwa zasadniczo nie różnią się od siebie. Na czele większości państw stoi prezydent bądź monarcha, w pojedynczych przypadkach mamy do czynienia z księciem (Monako, Liechtenstein) bądź papieżem. W każdym przypadku są to organy jednoosobowe. Obecne są w Europie jednakże rozwiązania, na podstawie których przyjęto odmienny typ organizacji najwyższego organu w państwie. Ich odmienność bazuje na kolegalności głowy państwa.

Jednym z państw europejskich, które w ramach swego ustroju wprowadziło kolegalną głowę państwa jest Księstwo Andory, niekiedy określane mianem Pryncypatu Andory¹. Jest to miniaturowe państwo położone na pograniczu hiszpańsko-francuskim, co determinuje jego sytuację geopolityczną oraz organizację wewnętrzną. Do czasu uchwalenia nowej konstytucji w marcu 1993 roku kraj ten nie był całkowicie niezależny, dopiero po referendum przeprowadzonym 14 marca 1993 roku prokla-

¹ W. Jakubowski, T. Słomka, J. Wojnicki, *Systemy polityczne państw Europy niebędących członkami Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 571.

mowano pełną niepodległość². Jednakże niezmiennie od 1278 roku głową państwa pozostają wspólnie prezydent (wcześniej władca) Francji oraz biskup ordynariusz hiszpańskiej diecezji La Seu d'Urgell (hiszp. Seo de Urgel), co jest pozostałością zależności feudalnej i wynika z historycznej tradycji. Ponadto, jest to ten ciekawy przypadek, gdzie głowa państwa nie przebywa stale na jego terytorium³, ale na terytorium państwa, w którym ma swoją siedzibę (Francja i Hiszpania), zaś stale w Andorze reprezentowana jest przez swoich przedstawicieli.

Sytuacja polityczna Andory przed 1981 r.

Historia Andory nie należy do najlepiej poznanych na tle historio-graphii innych państw europejskich. Najdawniejsze przekazy przekonują, iż na początku VIII wieku teren dzisiejszej Andory został podbity przez Arabów, następnie w IX wieku ziemie znane jako Dolina Andory zostały przejęte pod panowanie władców frankofońskich, którzy w późniejszych latach przekazali władzę swojemu oddanemu słudze Sunifredowi, który władał hiszpańskim hrabstwem Urgell. W XII wieku hrabiowie przekazali władzę na tym terenie biskupom, wobec którego Andorczycy złożyli przysięgę wierności pieczętując jego wpływy na tym terenie⁴. W późniejszych latach nad terytorium Andory zawiśł spór pomiędzy biskupami hiszpańskiej diecezji La Seu d'Urgell a ówczesnymi władcami hrabstw znajdujących się wokół granic państwa pochodzących z rodu de Foix, którzy byli wasalami królów Francji. Zakończenie długotrwałego konfliktu zostało narzucone przez Piotra III Wielkiego – króla Aragonii. W swoich działaniach poparł on prawa biskupów do Andory, a ówczesny ród de Foix powiązał małżeństwem ze swoim własnym. Jednocześnie obwołał się arbitrem w sporze i doprowadził do zawarcia ugody między Piotrem d'Urtx, biskupem z Seo de Urgell, a hrabią Rogerem-Bernatem III de Foix⁵. Została ona zawarta dnia 8 września 1278 roku w formie *pariagium*, nazywanej też układem *Pareatge* (od łac. *pares* – równi) – umowy dosyć powszechnej w średniowiecznej Francji, której celem było ustanowienie dziedzicznego władztwa nad określonym terytorium, sprawowanego łącznie przez dwóch feudałów, najczęściej osobę świecką i duchowną. Gwa-

² Tamże.

³ T. Słomka, *Głowa państwa w europejskich systemach politycznych (wybrane problemy)*, „Politeja” 2007, nr 1 (7), s. 127.

⁴ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny Księstwa Andory*, Opole–Toruń 2003–2006, s. 14.

⁵ M. Zubik, *Wstęp [w:] Konstytucja Księstwa Andory*, Warszawa 2014, s. 17.

rantowała im równość w prawie do pobierania pożytków, rozdzielała ich uprawnienia w zakresie podatkowym i militarnym, rozkładała obowiązki oraz odpowiedzialność i ponoszenie kosztów⁶. Inaczej rzecz ujmując, jest to termin wywodzący się z jurysprudencki feudalnej, oznaczający równość praw i posiadania dwóch panów feudalnych nad jednym lennem⁷. Z perspektywy politycznej, układ ten miał przełomowe znaczenie dla historii Andory, gdyż oznaczał uznanie przez stronę episkopalną równorzędnego udziału hrabiego w sprawowaniu feudalnego władztwa w Andorze.

Na skutek pewnych nieścisłości zawartych w pierwszym układzie, a do których wykorzystania zaczął dążyć hrabia de Foix, 6 grudnia 1288 roku doszło do podpisania drugiego układu *Pareatge*. Przewidywało ono, że żaden z sygnatariuszy nie będzie mógł wznosić na terytorium Andory zamków i fortyfikacji bez zgody drugiej strony.

Na mocy obu tych średniowiecznych porozumień biskup z La Seu d'Urgell oraz hrabia de Foix stali się współksiężętami Andory. Z wielu układów tego rodzaju zawartych w okresie średniowiecza, te odnoszące się do Andory okazały się być najbardziej wyjątkowe. Ich unikalność polegała na tym, że pomimo zmian społeczno-politycznych przetrwały w niemalże oryginalnej strukturze ponad siedem wieków oraz dały podstawę ustroju politycznego dzisiejszego Księstwa Andory. Ich długowieczność była spowodowana tak rzadkimi cechami jak gotowością współksiążąt do kompromisów oraz tolerancją i głęboko zakorzenionym szacunkiem do prawa wśród samych Andorczyków, którzy potrafili identyfikować się z tymi układami⁸.

W kolejnych wiekach następowała stopniowa stabilizacja systemu politycznego państwa. W 1428 roku współksiężęta podpisali układ, w którym zobowiązali się respektować postanowienia *Pareatges* i zobowiązali się, że nie będą występować przeciwko sobie⁹. W XV wieku narodziła się również tradycja andorskiego parlamentaryzmu – najznakomitsi obywatele państwa w piśmie do biskupa Urgell zgłosili chęć zebrania się w celu rozwiązania niektórych problemów nękających mieszkańców państwa, na co biskup wyraził zgodę. Zgromadzenie przyjęło nazwę *Consell de la Terra*, czyli Rada Ziemi. Nazywana także Radą Dwudziestu Czterech stała się załącznikiem andorskiego parlamentu¹⁰. Kiedy hrabia Henryk II de Foix został królem

⁶ Tamże, s. 18.

⁷ B. Sikorska, *Sytuacja prawnomiędzynarodowa europejskich państw karłowatych (Liechtenstein, Monako, San Marino, Andora)*, Warszawa 1971, s. 11.

⁸ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 16.

⁹ Tamże, s. 16–17.

¹⁰ Tamże, s. 17.

Francji jako Henryk IV w 1589 roku, monarcha francuski stał się współksięciem Andory, co dało początek ewolucji współzwiązności ze strony francuskiej i miało ogromne znaczenie dla dalszych losów Andory. Siedemnasty i osiemnasty wiek to jedne z najtrudniejszych okresów w historii Księstwa, ogromne trudności przeżywała w owym czasie jego gospodarka, niepokoje wywołała również wojna o sukcesję w sąsiedniej Hiszpanii, a także rewolucja francuska, która doprowadziła do utraty przez Andorę unikalnego statusu współksięstwa – jej jedynym zwierzchnikiem pozostał biskup Urgell. Dzięki determinacji mieszkańców Andory, Napoleon I wydał dekret przywracający dawne więzy łączące Księstwo z Francją. Następcy Napoleona nigdy nie kwestionowali tych ustaleń – instytucja współksięcia Andory przetrwała zarówno w okresie Drugiej Republiki, Drugiego Cesarstwa, III, IV i V Republiki, jak i nawet w okresie marionetkowego „Państwa Francuskiego” rządzonego przez marszałka Pétaina¹¹.

Wiek XX to okres stopniowej demokratyzacji państwa i kierowania się ku nowoczesnym rozwiązaniom ustrojowym wzorowanym na innych państwach, z zachowaniem jednak specyfiki ustrojowej Księstwa wynikłej z historycznych uwarunkowań. Zmodernizowano system prawny, zrewolucjonizowano system wyborczy, przeprowadzono również reformy gospodarcze¹². Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju politycznego kraju miał konflikt pomiędzy Radą Generalną (wywodzącą się ze średniowiecznej Rady Dwudziestu Czterech) a wikariuszami współksięząt w latach 70. XX wieku, dotyczący dekretu określającego warunki przyznawania cudzoziemcom prawa do osiedlania się. Konflikt ten nieoczekiwanie wzmógł nacisk społeczny na podjęcie zmian instytucjonalnych w kraju, tak aby precyzyjnie rozdzielić kompetencje między współksiężętami a organami krajowymi. W 1978 roku Rada Generalna przedstawiła notę dotyczącą reformy konstytucyjnej, poruszono również kwestię podmiotowości na arenie międzynarodowej, prawa ludności do samodzielnego decydowania o sprawach krajowych, czy włączenia do porządku prawnego Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela¹³. Rada Generalna dążyła też do samodzielnego prowadzenia przez Andorę własnej polityki ekonomicznej na arenie międzynarodowej, do czego konieczne było dysponowanie czynnikiem rządowym, wyposażonym w uprawnienia wykonawcze. Przeciwwstawiała się temu jednak strona francuska, która twierdziła, że francuskie ministerstwo spraw zagranicznych jest dosko-

¹¹ Tamże, s. 18–20.

¹² M. Zubik, *Wstęp...*, s. 28–32.

¹³ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 31–32.

nale predysponowane do reprezentowania Andory stosunkach z innymi państwami i z nieukrywaną wrogością patrzyło na wszelkie próby uzyskania przez Andorę podmiotowości międzynarodowej¹⁴.

Współksiążę francuski nie musiał jednakże w swoich postępowaniach kierować się opinią szefa francuskiej dyplomacji i w rezultacie powyższych wydarzeń 15 stycznia 1981 roku doszło do podpisania przez przedstawicieli współksiążąt dekretu, na mocy którego powołano do życia organ rządowy, czyli Radę Wykonawczą¹⁵.

Funkcjonowanie państwa na podstawie dekretu z 15 stycznia 1981 r.

Dekretowi z 1981 roku przypisuje się doniosłe znaczenie. Na jego podstawie Andora została wyposażona w prawdziwy rząd, a dotychczasowy wykonawca uchwał – Syndyk, czyli przewodniczący Rady Generalnej, został z tego obowiązku zwolniony. Dekret uściślił też kompetencje Rady Generalnej, przyznając jej między innymi prawo uchwalania budżetu, którego wykonanie powierzono Radzie Wykonawczej; co więcej obie Rady dzieliły prawo inicjatywy ustawodawczej¹⁶. Pierwszy andorski rząd rozpoczął jednakże swoje urzędowanie niemal rok później, bo 8 stycznia 1982 roku, a pierwszym premierem został Óscar Ribas Reig. Wybierany był przez Radę Wykonawczą na okres czterech lat, niekoniecznie spośród jej członków, absolutną większością głosów. Premier sprawował swoją funkcję przez maksymalnie dwie kadencje, jego uprawnieniem była nominacja członków swojego gabinetu, zwykle od czterech do sześciu osób. Decyzje rządu nie były ostateczne, mieszkańcy księstwa mieli możliwość odwoływania się od nich w formie skargi kierowanej do współksiążąt, chociaż w rzeczywistości decyzje te były podejmowane przez ich wikariuszy¹⁷.

W dekreście określono również charakter państwa, opisując je jako „federację parafii andorskich”, nie pozwalało to na ingerencje innych władz w wewnętrzne sprawy parafii, które leżały w gestii rad lokalnych, jednakże ich decyzje można było zaskarżać przed Radą Wykonawczą. Ponadto, ustanowiono trybunały administracyjny i podatkowy, do których można było wnosić zażalenia kierowane do tej pory do współksiążąt.

¹⁴ Tamże, s. 32.

¹⁵ M. Emerson, *Andorra and the European Union*, Center for European Policy Studies, Bruksela 2007, s. 37.

¹⁶ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 32.

¹⁷ Tamże, s. 38.

Szeroki zakres unormowań dekretu z 15 stycznia 1981 roku powoduje, że czasami bywa on uznawany za quasi-konstytucję Księstwa Andory¹⁸. Konstytucja z prawdziwego znaczenia została przyjęta dopiero w 1993 roku, jednakże mimo to należy pamiętać o doniosłym znaczeniu dekretu, który jako pierwszy doprowadził do realizacji trójpodziału władzy w Księstwie Andory¹⁹.

Ustrój polityczny po uchwaleniu Konstytucji w 1993 r.

Pierwszy andorski premier wraz ze swoim gabinetem podczas pełnienia swych funkcji dawali jasno do zrozumienia, że są zwolennikami opracowania i uchwalenia nowej konstytucji Księstwa²⁰. Jednakże pierwsze lata po utworzeniu Rady Wykonawczej charakteryzują się przestojem w zakresie zmian instytucjonalnych, w dużej mierze wiązało się to z przeniesieniem punktu ciężkości debaty społeczno-politycznej na tematy bardziej ekonomiczne, co prawdopodobnie miało związek z wejściem Hiszpanii w struktury Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i koniecznością uregulowania relacji Andory ze strukturami europejskimi²¹. Sytuacja zmieniła się po wyborach i początkiem nowej kadencji Rady Generalnej w 1989 roku, ponadto obaj współksiążęta zaczęli wysyłać sygnały o chęci przeprowadzenia zmian ustrojowych.

Rada Generalna w czerwcu 1990 roku zwróciła się z oficjalną prośbą do współksiążąt o wyrażenie zgody na rozpoczęcie prac nad przyjęciem nowej konstytucji, na którą otrzymano pozytywną odpowiedź ze strony francuskiej w październiku 1990 roku oraz hiszpańskiej w styczniu 1991 roku. W kwietniu 1991 roku powołano do życia komisję trójstronną, w której skład weszli przedstawiciele obu współksiążąt, delegaci Rady Generalnej oraz Rady Wykonawczej²². Rezultatem prac miało być nie tylko przyjęcie ustawy zasadniczej, ale doprowadzenie do faktycznego osiągnięcia suwerenności przez Andorę, oparcie ustroju na zasadzie rządów demokratycznych, podziale władzy oraz poszanowaniu praw człowieka.

Już w listopadzie 1992 roku komisja przedstawiła projekt nowej konstytucji, jednakże jego opublikowanie wywołało kryzys polityczny, dopro-

¹⁸ Tamże, s. 33; M. Emerson, *Andorra...*, s. 37.

¹⁹ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 40.

²⁰ Tamże, s. 42.

²¹ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 33.

²² Tamże, s. 33–34; P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 44.

wadzający do samorozwiązania Rady Generalnej i rozpisania nowych wyborów, w wyniku których większość parlamentarną zdobyli zwolennicy ustalenia nowego porządku konstytucyjnego²³. W wyniku nowej sytuacji politycznej, w dniu 2 lutego 1993 roku Rada Generalna zatwierdziła nową konstytucję, a 14 marca odbyło się referendum, w którym 74% głosujących opowiedziało się za jej przyjęciem. W kwietniu podpisy pod nową ustawą zasadniczą złożyli obydwaj współksiążęta – prezydent Francji François Mitterand oraz biskup Joan Martí Alanis, a także przewodniczący Rady Generalnej. Konstytucja została ogłoszona w Oficjalnym Biuletynie Księstwa Andory i weszła w życie w dniu 4 maja 1993 roku²⁴.

Realizacja zasady trójpodziału władzy

Konstytucja Księstwa Andory określa państwo mianem „współksięstwa parlamentarnego” (art. 1 ust. 4)²⁵, jednakże pojęcie to nigdzie nie zostało zdefiniowane, co więcej, forma ta nie znajduje swojego odpowiednika w żadnym z istniejących w XXI wieku państw na politycznej mapie Europy²⁶, co stanowi o niepowtarzalności rozwiązań ustrojowych przyjętych w organizacji wewnętrznej tego państwa. Mimo to, konstytucja ta w pełni realizuje zasadę trójpodziału władzy, która mimo że nie została *expressis verbis* w niej wskazana, jest łatwo dostrzegalna na podstawie systematyki konstytucyjnej organów państwowych oraz przypisanych im kompetencji²⁷. Ustawa zasadnicza przestrzega także zasad państwa prawa czy poszanowania praw człowieka i obywatela²⁸, ponadto pozwoliła zaistnieć Andorze na arenie międzynarodowej jako suwerenne państwo i nawiązać po raz pierwszy w swej historii stosunki dyplomatyczne z innymi państwami, co jako pierwsze uczyniły Hiszpania i Francja mianując swych ambasadorów zaraz po wejściu w życie nowej konstytucji²⁹.

²³ Tamże, s. 45.

²⁴ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 34.

²⁵ *Konstytucja Księstwa Andory*, Warszawa 2014, s. 83.

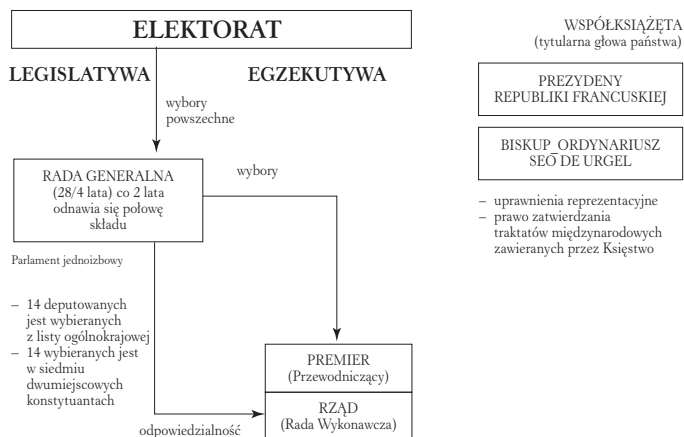
²⁶ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 38.

²⁷ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 51.

²⁸ Report on the application by the Principality of Andorra for membership of the Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 15th September 1994, (Doc. 7152), punkty 20–21.

²⁹ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 60.

Ilustracja 1. Schemat powiązań pomiędzy naczelnymi organami w systemie politycznym Andory



* Prezydenta Francji reprezentuje Philippe Massoni (od 2002 r.); Biskupa Urgel (Enric Vives i Sicilia – od 2003 r. reprezentuje Marques Memes i Oste.

Źródło: W. Jakubowski, T. Słomka, J. Wojnicki, *Systemy polityczne państw Europy niebędących członkami Unii Europejskiej* [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka...*, s. 571.

Na podstawie art. 1 ust. 3 konstytucji Księstwa Andory władza zwierzchnia należy do ludu andorskiego, który sprawuje ją poprzez różne formy uczestnictwa oraz poprzez organy ustanowione przez konstytucję³⁰. Czynne jak i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu pełnoletniemu obywatelowi, który korzysta z pełni praw cywilnych i politycznych³¹, o czym stanowi art. 25 konstytucji. Obywatele w wyborach powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich i poprzez tajne głosowanie dokonują wyboru Rady Generalnej³², czyli andorskiego jednoizbowego parlamentu. Składa się on z nie mniej niż 28 i nie więcej niż 42 członków (art. 52 konstytucji), z czego połowa wybierana jest w systemie proporcjonalnym, zaś pozostała część w systemie większościowym w siedmiu okręgach, którymi są andorskie parafie (jednostki podziału terytorialnego kraju)³³.

Władza wykonawcza w Andorze należy do rządu, czyli Rady Wykonawczej, w jej sprawowaniu nie uczestniczą współksiążęta. Rada wybierana jest przez parlament i ponosi przed nim odpowiedzialność, po

³⁰ *Konstytucja Księstwa Andory*, s. 83.

³¹ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 45.

³² Tamże, s. 46.

³³ Tamże, s. 47.

wyborze oficjalnego powołania dokonują współksiążęta (art. 73 Konstytucji). Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku określiła, że w skład rządu może wchodzić nie mniej niż 6 i nie więcej niż 12 osób³⁴.

Władzę sądowniczą w państwie sprawują sądy i trybunały, o czym stanowi Tytuł VII konstytucji. Ponadto, w ustroju politycznym Andory funkcjonuje również Trybunał Konstytucyjny, który jest „najwyższym interpretatorem Konstytucji” (art. 95 ust. 1 Konstytucji). Jego skład jest niezwykle interesujący, gdyż spośród czterech sędziów powołanych do tego organu, tylko jeden jest narodowości andorskiej, pozostali są Francuzami (jeden) i Hiszpanami (dwóch). Tak ukształtowany skład ma stanowić gwarancję niezależności Trybunału. Na czas pełnienia funkcji, sędziowie niebędący andorczykami uzyskują obywatelstwo Andory³⁵. Najniższym szczeblem andorskiego wymiaru sprawiedliwości są sędziowie działający w drobnych sprawach administracyjnych, cywilnych i karnych, ponad nimi znajdują się sądy pierwszej i drugiej instancji, najwyższą instancję stanowi Sąd Najwyższy Andory. Artykuł 89 konstytucji ustanawia Najwyższą Radę Sprawiedliwości, która mianuje sędziów³⁶.

Charakterystycznym elementem systemu konstytucyjnego Andory jest organ, który pozwala zachować ciągłość władzy ustawodawczej w czasie, kiedy nie funkcjonują parlamenty – Andorska Stała Komisja. Określa ją art. 56 konstytucji oraz regulamin parlamentu, działa w sytuacji rozwiązania parlamentu lub w okresie międzysesyjnym. W jej skład wchodzi przewodniczący parlamentu oraz po trzech deputowanych z okręgu ogólnokrajowego i poszczególnych parafii³⁷.

Dwoje współksiążąt jako głowa państwa

Najwyższym organem państwowym Księstwa Andory mającym największe znaczenie i szczególną pozycję w systemie politycznym kraju, a także na arenie stosunków międzynarodowych, jest głowa państwa. W przypadku Andory organ ten jest kolegialny – jego funkcję wykonują jednocześnie dwie osoby, współksiążęta³⁸ – prezydent Republiki

³⁴ Tamże, s. 53.

³⁵ Report on the application by the Principality of Andorra..., punkt 28.

³⁶ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 53–54.

³⁷ Tamże, s. 55.

³⁸ W literaturze pojawiają się również głosy, aby głowę państwa Andory określać mianem konpryncepsów, ze względu na fakt, iż ustrój Andory powinien zostać zakwalifikowany jako pryncypat, a więc mieszana forma ustrojowa łącząca elementy monarchiczne i repu-

Francuskiej oraz biskup hiszpańskiego miasta Seo de Urgel. Jak stanowi konstytucja w artykule 43, pełnią tę funkcję łącznie i niepodzielnie, osobiście i wyłącznie, a także stanowią najwyższą reprezentację państwa. Obaj współksiążęta są wobec siebie równi, przysługują im takie same uprawnienia i prerogatywy wyliczone w ustawie zasadniczej, w tytule III. Każdy ze współksiążąt ponadto mianuje swojego Przedstawiciela osobistego, do czego zobowiązuje artykuł 48 konstytucji, gdyż współksiążęta są obywatelami innych państw i rezydują na ich terenie – odpowiednio w Paryżu oraz katalońskim mieście Seo de Urgell.

Sprawę następstwa każdego ze współksiążąt pozostawiono w gestii odpowiednich unormowań prawnych mających zastosowanie w państwach pochodzenia każdego księcia, a więc francuskich regulacji dotyczących wyboru prezydenta oraz postanowień prawa kanonicznego dotyczących mianowania biskupów³⁹. To tworzy ciekawy *casus* na tle innych europejskich rozwiązań ustrojowych, gdzie *de facto* obywatele państwa nie mają wpływu na wybór osoby będącej głową ich kraju.

Artykuł 44 stanowi, iż książęta są symbolem i gwarantem trwałości i ciągłości Andory, a także jej niepodległości oraz utrzymania tradycyjnego ducha równości w relacjach z państwami sąsiednimi. Źródłem władzy jest ustawa zasadnicza, każdy ze współksiążąt przed objęciem władzy jest zobowiązany przysiąc na przepisy konstytucji i przyrzec wykonywać swe funkcje w zgodzie z jej postanowieniami. Andorska tradycja przewiduje dwie formy przysięgi – na konstytucję lub na krzyż. W pierwszym przypadku uznaje się to za przyrzeczenie, w drugim za przysięgę⁴⁰.

Zakres uprawnień andorskich współksiążąt jest dosyć ubogi, pełnią głównie funkcję reprezentacyjną, trafne wydaje się tu być sformułowanie jednego z premierów Andory, Marca Forné Molnégo, który stwierdził, iż współksiążęta panują, ale nie rządzą⁴¹. Katalog ich obowiązków nie odbiega jednakże znacząco od rozwiązań przyjętych w innych państwach (zarówno z prezydentem jak i monarchą jako głową państwa)⁴². Artykuł 44 Konstytucji przyznaje im uprawnienia do wyrażania zgody na zaciąganie przez państwo zobowiązań międzynarodowych, są również rozjemcami i arbitrami wobec funkcjonujących władz publicznych i instytucji. Nie

blikańskie, a nie księstwo (por. M. M. Wiszowaty, *Współksiążęta czy konprincepsi? Kilka uwag o statusie prezydenta Francji i biskupa Urgell jako głowy państwa andorańskiego w kontekście formy ustrojowej Andory*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2004, nr 18 (4), s. 330).

³⁹ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 57.

⁴⁰ Tamże, s. 57–58.

⁴¹ Tamże, s. 60.

⁴² M. Emerson, *Andorra...*, s. 38.

ponoszą odpowiedzialności politycznej za wydawane przez siebie akty, przeniesiona jest ona na organy władzy, które dokonują ich kontrasygnaty.

Artykuł 45 zawiera katalog decyzji, które mogą zostać podjęte przez współksiążąt, jednakże wymagają kontrasygnaty premiera lub przewodniczącego Rady Generalnej. Są to, między innymi, zarządzenie wyborów powszechnych czy referendum, powołanie szefa rządu, akredytacja przedstawicieli dyplomatycznych, podpisywanie i publikacja ustaw i innych aktów urzędowych. Wszelkie akty prawne powinny zostać przedstawione do podpisu jednocześnie obydwu współksiążętom, którzy powinni zarządzić ich publikację lub skierować wniosek o zbadanie aktu przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie zgodności z konstytucją. Jeżeli na skutek różnych okoliczności jeden ze współksiążąt nie może podpisać aktu, przedstawiciel takiego księcia powinien poinformować premiera lub przewodniczącego Rady Generalnej, a akt taki wchodzi w życie w ustawowych terminach z podpisem jednego z książąt i kontrasygnatą odpowiedniego urzędnika⁴³.

Ponadto artykuł 46 określa zakres prerogatyw, czyli uprawnień, co do których nie jest wymagana kontrasygnata innego organu. W katalogu tym znajdują się, między innymi, prawo łaski, tworzenie służb niezbędnych do wypełniania swoich funkcji, desygnowanie Najwyższej Rady Sądownictwa, powoływanie członków Trybunału Konstytucyjnego, kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, czy wyrażanie zgody na zawieranie umową międzynarodową.

Prezydent Francji i jego uprawnienia

Każdorazowy Prezydent Francji, zgodnie z artykułem 43 ustęp 2 konstytucji Księstwa Andory, wypełnia funkcję współksięcia Andory, co jest jego osobistym i wyłącznym prawem. Wybierany jest w wyborach powszechnych na podstawie przepisów wyborczych określonych w konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 roku, także ta ustawa określa przypadki opróżnienia urzędu oraz determinuje kto wypełnia funkcje głowy państwa w takiej sytuacji – Senat albo rząd⁴⁴.

Prezydent Republiki Francuskiej nie odpowiada prawnie za działania lub zaniechania związane z jego prerogatywami przyznanymi mu przez Konstytucję Andory. Wydawane przez niego w tym zakresie akty nie

⁴³ *Report on the application by the Principality of Andorra...*, punkt 24.

⁴⁴ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 48.

podlegają kontrasygnacie ani żadnej innej kontroli przewidzianej przez system prawny V Republiki. Ponadto, nie ma żadnych uregulowań prawnych francuskich, które regulowałyby kwestię wypełniania funkcji współksięcia Andory przez prezydenta Francji⁴⁵. Jednakże żadne pociągnięcie do odpowiedzialności francuskiej głowy państwa przez organ francuski nie będzie miało znaczenia dla czynności urzędowych dokonywanych w ramach księstwa⁴⁶. Relacje między francuskim współksięciem Andory a francuskim państwem są oparte na praktyce, nie jest jednak wykluczone, że w przyszłości pojawi się wola polityczna uregulowania tej kwestii na poziomie ustawowym jednego z państw, a być może w drodze umowy międzynarodowej⁴⁷. W związku z tym można jednakże domniemywać, że decyzje prezydenta Francji podejmowane jako współksięcia Andory nie stanowią przedmiotu kontrasygnaty przewidzianej we francuskiej konstytucji, z wyjątkiem decyzji pociągających ze sobą obciążenia dla budżetu Francji⁴⁸.

Kwestią istotną jest również pytanie o to, czy francuski prezydent, podejmując decyzje dotyczące spraw księstwa, jest zobowiązany do respektowania polityki zagranicznej prowadzonej przez Francję. Z artykułu 5 konstytucji Francji wynika, że rząd francuski nie może narzucić prezydentowi prowadzonej przez siebie polityki zagranicznej, a więc nie jest on niczym związany w podejmowaniu decyzji dotyczących Andory. W praktyce jednak nie doszło do tej pory do sytuacji, gdy prezydent podjął decyzję sprzeczną z kierunkiem polityki prowadzonej przez rząd⁴⁹.

Mimo istniejących wątpliwości prawnych i interpretacyjnych oraz planów regulacji kwestii dotyczących relacji między uprawnieniami prezydenta Francji wykonującego swój urząd w Paryżu a wynikającymi z faktu bycia współksięciem Andory, państwo francuskie nie może postawić francuskiego współksięcia w sytuacji, gdy będzie on działał na niekorzyść Andory. Ograniczenie to wynika z traktatu sąsiedzkiego podpisanego pomiędzy Francją a Andorą w czerwcu 1993 roku, który nałożył na Paryż obowiązek poszanowania niepodległości i suwerenności Księstwa⁵⁰.

⁴⁵ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 73.

⁴⁶ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 48-50

⁴⁷ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 58-59.

⁴⁸ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 73-74.

⁴⁹ Tamże, s. 74.

⁵⁰ Tamże, s. 75.

Biskup La Seu d'Urgell i jego uprawnienia

Drugim ze współksiążąt, o statusie równym do pierwszego, jednakże o nieco odmiennym charakterze ze względu na specyfikę pełnionej funkcji (duchowny Kościoła katolickiego) jest biskup z katalońskiego miasta La Seu d'Urgell znajdującego się przy granicy hiszpańsko-andorskiej, w odległości około 20 kilometrów od miasta Andora. Uściślając, współksięciem jest biskup sprawujący kanoniczne rządy w tej diecezji, a więc nie dotyczy to emerytowanego biskupa. Wiąże się z tym również specyfika powoływania tego współksięcia – dokonuje tego w sposób nieskrępowany papież (Biskup Rzymu)⁵¹, a więc głowa Kościoła katolickiego, ale jednocześnie władca suwerennego państwa. Mamy więc do czynienia z ciekawą sytuacją, w której obsada głowy niepodległego państwa jest częściowo zależna od decyzji głowy innego suwerennego państwa, nawet jeśli w momencie powoływania występuje jedynie w charakterze zwierzchnika Kościoła.

Wedle prawa kanonicznego, którym rządzi się wybór biskupa, może nim zostać jedynie mężczyzna, mogący przyjąć sakrę biskupią. Rozpoczyna sprawowanie swej władzy od chwili kanonicznego objęcia diecezji, zaś zakończenie sprawowania w niej władzy (poza przypadkiem śmierci) uzależnione jest także od woli papieża. Może to nastąpić z powodu rezygnacji, przeniesienia, usunięcia, pozbawienia urzędu, przejścia na emeryturę po ukończeniu 75. roku życia, a także objęcia innej diecezji⁵². Stolica Apostolska jest władna trojako oddziaływać na status biskupa Urgell – poprzez jego mianowanie, definiowanie jego praw i obowiązków oraz określanie jego pozycji hierarchicznej. Warto przypomnieć w tym miejscu również fakt, iż oba porozumienia *Pareatges* zostały w czasie ich zawarcia zatwierdzone przez papieża, który dał w ten sposób swoją zgodę na wykonywanie władzy na terytorium Andory przez ówczesnego biskupa i jego sukcesorów⁵³.

Na podstawie konkordatu zawartego w 1953 roku między Stolicą Apostolską a Hiszpanią, Andora jest częścią składową diecezji Urgell, a więc biskup, będący już współksięciem, jest również głową wspólnoty katolickiej na tym terenie⁵⁴. W swojej osobie skupia jakoby dwie sfery władztwa – „ziemską” jako współksiążę oraz „duchową” jako biskup die-

⁵¹ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 47.

⁵² Tamże, s. 48.

⁵³ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 77.

⁵⁴ Tamże, s. 76–77.

cezjalny⁵⁵. Nie ponosi on prawnej odpowiedzialności przed hiszpańskimi organami państwa za czynności urzędowe wykonywane jako głowa Księstwa Andory. Relację między Hiszpanią a Księstwem Andory reguluje porozumienie zawarte między rządami tych krajów z 1993 roku⁵⁶, na mocy którego Hiszpania zobowiązała się traktować biskupa Urgell jako głowę państwa, przyznała mu status analogiczny do osoby posiadającej immunitet dyplomatyczny, co więcej cieszy się on na terytorium Hiszpanii także pełnym immunitetem sądowym (karnym, cywilnym i administracyjnym⁵⁷), ma zagwarantowaną nienaruszalność jego rezydencji oraz urzędowej korespondencji, w wykonywaniu swoich kompetencji jako współksiążę nie ma obowiązku uwzględniania stanowiska hiszpańskiego rządu. Jest więc całkowicie niezależny politycznie⁵⁸. Jednakże nie można wykluczyć ponoszenia przez biskupa odpowiedzialności kanonicznej za tego typu działania lub zaniechania, pod warunkiem uznania ich przez Stolicę Apostolską za niezgodne z wiarą bądź moralnością. Nie ma przeszkód, aby mieszkańcy Andory mogli zwrócić się do Stolicy Apostolskiej w konkretnej sprawie, w której stroną byłby biskup-współksiążę⁵⁹, tym bardziej, iż Watykan ma możliwość zastosowania szeregu działań dyscyplinujących wobec biskupa, polegających na przykład na obniżeniu jego rangi czy przeniesieniu do innej diecezji⁶⁰.

STRESZCZENIE

Istnieją w Europie państwa, które charakteryzują się nietypowymi rozwiązaniami w zakresie głowy państwa. Przykładem omawianym w niniejszym artykule jest Księstwo Andory, której głowa państwa ma charakter dualistyczny – funkcję tą pełni jednocześnie prezydent Francji oraz hiszpański biskup Seo de Urgell. Oboje określani są mianem współksiążąt, co pokazuje bliskość rozwiązań do tych przyjętych w ramach monarchii. Artykuł niniejszy stara się pokazać nie tylko rozwiązania ustrojowe dotyczące ich funkcjonowania, ale również praktykę ustrojową, w szczególności z uwagi na pełnienie urzędu poprzez swych przedstawicieli.

⁵⁵ Tamże, s. 78.

⁵⁶ Umowa między Królestwem Hiszpanii a Księstwem Andory w sprawie episkopalnego współksięcia Andory.

⁵⁷ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 76.

⁵⁸ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 59.

⁵⁹ M. Zubik, *Wstęp...*, s. 49–50.

⁶⁰ P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 78.

Mariusz Tomaszuk

THE DUALISTIC HEAD OF STATE OF THE PRINCIPALITY OF ANDORRA AS AN ATYPICAL POLITICAL SOLUTION

There are countries in Europe that are characterized by atypical solutions related to the head of state. An example presented in this article is the Principality of Andorra, which head of state is dualistic – hosted by the French President and the Spanish Bishop of Seo de Urgell. Both are described as co-princes, which shows the closeness of solutions to those adopted within the monarchy. This article seeks to show not only the systemic solutions related to their functioning but also the practice, especially in view of representatives they are ruling by.

KEY WORDS: *head of state, Andorra, political system, co-princes, constitutionalism*

Bibliografia

- Emerson M., *Andorra and the European Union*, Center for European Policy Studies, Bruksela 2007.
- Jakubowski W., Słomka T., Wojnicki J., *Systemy polityczne państw Europy niebędących członkami Unii Europejskiej* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007.
- Osóbka P., *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008.
- Osóbka P., *Współczesny system polityczny Księstwa Andory*, Opole–Toruń 2003–2006.
- Sikorska B., *Sytuacja prawnomiędzynarodowa europejskich państw karłowatych (Liechtenstein, Monako, San Marino, Andora)*, Warszawa 1971.
- Słomka T., *Głowa państwa w europejskich systemach politycznych (wybrane problemy)*, „Politeja” 2007, nr 1 (7).
- Wiszwowaty M. M., *Współksiążęta czy konprincepsi? Kilka uwag o statusie prezydenta Francji i biskupa Urgell jako głowy państwa andorańskiego w kontekście formy ustrojowej Andory*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2004, nr 18 (4).