

Viktoriya Serzhanova

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-8824-7192

viktorija@ur.edu.pl

## Geneza i ewolucja parlamentu fińskiego *Eduskunta*

### STRESZCZENIE

W niniejszym opracowaniu przeprowadzono analizę genezy i ewolucji parlamentu fińskiego – *Eduskunta*: od chwili jego ustanowienia do czasów współczesnych, w tym – na podstawie dotychczasowej praktyki ustrojowej – dokonano charakterystyki obecnej pozycji ustrojowej tego parlamentu, będącej wynikiem jego rozwoju na przestrzeni wieków, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnego stanu normatywnego. Artykuł ma na celu ustalenie źródeł powstania oraz przedstawienie rozwoju tego organu w Finlandii, co w konsekwencji prowadzi do wiarygodnych wniosków w zakresie określenia jego obecnej pozycji ustrojowej w systemie naczelnych organów państwowych Finlandii. Przedmiot pracy koncentruje się przede wszystkim na analizie początków *Eduskunta* i parlamentaryzmu fińskiego, a także dalszej ewolucji *Eduskunta* w różnych okresach, tj. w czasach, gdy Finlandia była włączona do Królestwa Szwecji, funkcjonowała w obrębie Imperium Rosyjskiego oraz po uzyskaniu przez nią niepodległości w 1917 r. Opracowanie koncentruje się też na analizie obecnej pozycji ustrojowej *Eduskunta*, jej składu, organizacji wewnętrznej, funkcjach oraz kompetencjach przedstawionych na podstawie egzekucji postanowień obowiązującej ustawy zasadniczej z 1999 r. oraz regulaminu parlamentu. Zasady konstytucyjne odnoszące się do parlamentu również wydają się mieć w tym kontekście szczególne znaczenie, ponieważ przyczyniają się one do dokładniejszego zdeterminowania pozycji ustrojowej *Eduskunta*, a także wskazują na jej oryginalność i odmienną w stosunku do parlamentów innych współczesnych państw demokratycznych.

**Słowa kluczowe:** *Eduskunta*; geneza i ewolucja; ustawa zasadnicza; organizacja wewnętrzna; funkcje; kompetencje; pozycja ustrojowa

### WPROWADZENIE

Parlament Finlandii nosi nazwę *Eduskunta* w języku fińskim i *Riksdag* w języku szwedzkim, co w tłumaczeniu na język polski oznacza „zgromadzenie państwowe”. Parlamentaryzm Finlandii bierze początek i swymi korzeniami głęboko tkwi w tradycji parlamentaryzmu nordyckiego, w szczególności szwedzkiego. Finlandia, należąca do kręgu kultury prawnej świata nordyckiego, zaliczana jest – obok Szwecji – do tzw. kultury wschodnio-nordyckiej<sup>1</sup>. Początki parlamentaryzmu fińskiego sięgają zatem okresu kształtowania się parlamentaryzmu szwedzkiego, a jego rozwój następował wraz z pojawieniem się w Szwecji

---

<sup>1</sup> Wśród opracowań na temat nordyckiej kultury prawnej warto sięgnąć przede wszystkim do doktryny nordyckiej, która jest dosyć bogata, zarówno jeśli chodzi o publikacje w językach państw nordyckich, jak i w języku angielskim. Zob. np. J. Husa, *Nordic Reflections on Constitutional Law: A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main 2002, passim. W literaturze polskojęzycznej szerzej i bardziej wnikliwie problematykę tę bada: V. Serzhanova, *Suomen perustuslaki. Ustawa zasadnicza Finlandii*, Rzeszów 2017, s. 7 i n.; eadem, *Ewolucja konstytucji państw nordyckich*, [w:] *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, red. S. Sagan, Rzeszów 2011, s. 270. Por. eadem, *Tryb uchwalania oraz reforma Konstytucji Republiki Islandii*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, red. V. Serzhanova, Rzeszów 2015, s. 31; eadem, *Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michałak, Łódź 2016, s. 363–377.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

rządów parlamentarnych, gdyż Finlandia w swojej historii była związana z nią przez ponad 500 lat<sup>2</sup>.

Wówczas nastąpiło nie tylko zapoczątkowanie, lecz także największy rozkwit i formowanie tradycji parlamentarnych. *Sensu stricto* natomiast geneza parlamentu niepodległej Finlandii *Eduskunty* paradoksalnie wywodzi się z ostatniej dekady panowania na jej terenach Rosji, gdyż po wielu latach „zamrożenia” pod koniec tego okresu przywrócono jego funkcjonowanie na mocy pierwszego Aktu o parlamencie z dnia 20 lipca 1906 r.<sup>3</sup> To właśnie na jego podstawie powołano jednoizbowy, 200-miejscowy parlament – *Eduskuntę*, który zasadniczo zachował się w tym kształcie również po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości w 1917 r. oraz trwa w nim do dziś. Przez ponad 80 lat funkcjonowania niepodległej Finlandii pozycja ustrojowa *Eduskunty* była determinowana semiprezydenckim systemem rządów.

Przeprowadzenie w Finlandii reformy konstytucyjnej skutkowało przemianą wielu instytucji polityczno-ustrojowych. Warto tutaj zaznaczyć, że ukształtowane dotychczas tradycje zostały umiejętnie połączone z wymogami współczesności. W konsekwencji funkcjonujący tam model parlamentarny o wyraźnym proprezydenckim nachyleniu, zwany niekiedy systemem semiprezydenckim, został w dużej mierze zrationalizowany oraz w pewnym stopniu zmodyfikowany. Przekonuje o tym analiza dwu zasadniczych wątków: prawno-konstytucyjnego i polityczno-ustrojowego. System relacji między trzema naczelnymi organami państwowymi: parlamentem, głową państwa i rządem – został ukształtowany znacznie inaczej niż na początku funkcjonowania Finlandii jako niepodległego państwa przed stu laty. Zbadanie tych relacji na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej, a szczególnie ich wciąż trwającej ewolucji, pozostaje niezwykle fascynującym obszarem zagadnień dla badacza problematyki konstytucyjnej i ustrojowej<sup>4</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest dowiedzenie wpływu, jaki wywarła na współczesną pozycję ustrojową *Eduskunty* geneza parlamentaryzmu finlandzkiego, biorącego swoje początki od zgromadzeń na ziemiach należących do dzisiejszej Finlandii od czasu zwoływania pierwszych zgromadzeń lokalnych, poprzez ewolucję instytucji i mechanizmów parlamentarnych wywodzących się z tradycji historycznych zapoczątkowanych w Szwecji w wyniku kilkunastowiecznych wspólnych z Finlandią dziejów. Zbadanie prawnych i ustrojowych przesłanek oraz praktyki funkcjonowania parlamentów Finlandii na przestrzeni wieków, w tym *Eduskunty* w jej nowożytnym kształcie, poprzez dokonanie ich analizy prawnej bez wątpienia przyczynia się bowiem do zrozumienia istoty oraz mechanizmów, na jakich opiera się jego

<sup>2</sup> Szerzej o historii politycznej Szwecji zob. R.N. Bain, *Scandinavia: A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905 (reprint 2006), passim; I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, passim; I. Andersson, J. Weibull, *Swedish History in Brief*, Stockholm 1981, passim; A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, passim. O kształtowaniu się systemu prawnego oraz instytucji ustrojowych w Szwecji zob. L.B. Orfield, *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953, s. 227 i n. O historii politycznej Finlandii zob. Y. Blömmstedt, *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966, passim; T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław 1983, passim; idem, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978, passim. Z nowszych opracowań zob. B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, passim.

<sup>3</sup> Akt z dnia 20 lipca 1906 r. o parlamencie w języku fińskim dostępny jest w elektronicznym zbiorze aktów prawnych Finlandii pod adresem [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) [dostęp: 19.12.2020]. O funkcjonowaniu Wielkiego Księstwa Finlandii w obrębie Imperium Rosyjskiego, jego statusie oraz okresie „zamrożonego konstytucjonalizmu” zob. V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007, s. 22 i n.

<sup>4</sup> Bardziej szczegółowo zob. eadem, *Zmiana formy rządu w najnowszej konstytucji Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2011, z. 71, s. 181–195.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

obecna organizacja i działanie. Tym samym pozwala to na ustalenie pozycji ustrojowej *Edu-skunty* w obecnym systemie rządów parlamentarnych oraz zrozumienie powodów, dla których jest ona właśnie taka, a nie inna. Przedmiot opracowania w szczególności obejmuje wywie-dzenie genezy parlamentaryzmu fińskiego, analizę prawną pozycji ustrojowej *Eduskunty* w początkowych założeniach jej funkcjonowania w warunkach niepodległości w systemie rządów semiprezydenckich, następnie zaś modyfikację tej pozycji w kontekście zmiany for-muły rządów i jej wciąż trwającej ewolucji w kierunku modelu parlamentarno-gabinetowego.

## POWSTANIE I ROZWÓJ PARLAMENTARYZMU NA ZIEMIACH FIŃSKICH

Początki kształtowania się parlamentu fińskiego sięgają okresu, gdy Finlandia znajdowała się we władzy absolutnej monarchii szwedzkiej. Archetypem zgromadzeń przed-stawicielskich na ziemiach fińskich były zgromadzenia lokalne, które zbierały się już w okre-sie późnego średniowiecza. Nieco później zgromadzenia stały się załączkiem urzeczywistnie-nia idei czterostanowego zgromadzenia przedstawicielskiego (szw. *Riksdag*), składającego się z przedstawicieli duchowieństwa, szlachty, mieszczaństwa i chłopów<sup>5</sup>.

Pierwszą próbę zwołania pełniejszego zgromadzenia przeprowadził król Magnus II Eriksson w Kalmarze w 1359 r., jednakże nie odbyło się ono w zaplanowanym składzie. Idea czterostanowego *Riksdagu* urzeczywistniona została dopiero 76 lat później, kiedy to w stycz-niu 1435 r. zwołano reprezentację czterech stanów Królestwa Szwecji, w skład których wchodzili również przedstawiciele Księstwa Finlandii. Doprowadziło to do stopniowego zmniejszania roli zgromadzeń lokalnych, jednakże na terenie Finlandii były one zwoływane aż do końca XVI w.<sup>6</sup>

Znamienny dla parlamentaryzmu Finlandii jest rok 1616, kiedy to panujący wówczas w Szwecji król Gustaw II Adolf (1611–1632) zwołał stany fińskie na odrębne posiede-nie. W obradach wzięli udział przedstawiciele szlachty, duchowieństwa, mieszczan i chło-pów<sup>7</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić, że udział przedstawicieli stanu chłopskiego w parla-mencie był zjawiskiem jeśli nie unikalnym, to niezmiernie wyjątkowym w siedemnasto-wiecznej Europie<sup>8</sup>.

W 1617 r. została uchwalona pierwsza ustawa o zakresie działania parlamentu – Akt o *Riksdagu*, która zapoczątkowała w Finlandii erę instytucji parlamentarnych opartych na prawie pisanim. Akt ten stanowił, że:

---

<sup>5</sup> Sytuacja chłopów w Finlandii, jak zresztą w całej Skandynawii, była odmienna od innych obszarów Europy, gdyż pozostawali oni ludźmi wolnymi, zarówno w sensie wolności osobistej, jak i posiadania prawa własności ziemi. Warto też wspomnieć o tym, że w razie wojny stanowili oni trzon sił zbrojnych, posiadali zatem broń i znali rzemiosło wojenne. To w jakiejś mierze wyjaśnia rolę chłopów w strukturze społecznej i późniejszy ich udział – obok szlachty, duchowieństwa i mieszczan – w pracach parlamentu.

<sup>6</sup> M. Grzybowski, *Eduskunta. Parlament Finlandii*, Warszawa 2001, s. 5; A. Kersten, *op. cit.*, s. 110 i n.; *Konsty-tucja Finlandii*, oprac. i przeł. J. Osiński, Warszawa 1997, s. 6.

<sup>7</sup> N. Herlitz w pracy *Elements of Nordic Public Law* (Stockholm 1969, s. 53) przedstawia interesujące rozważa-nia na temat czterostanowego *Riksdagu*, jego składu i roli w życiu politycznym. O czterostanowym zgromadze-niu zob. także: K. Baranowski, *Republika Finlandii*, Warszawa 1978, s. 97.

<sup>8</sup> Szerzej zob. A. Gwiżdż, *Uwagi wstępne do konstytucji Finlandii*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemiec-kiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971, s. 9.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

[...] cztery stany (tj.: szlachta, duchowieństwo, mieszczaństwo i chłopci) tworzyły parlament, w którym każdy ze stanów skupiał się we własne odrębne ciało przedstawicielskie. Tylko takie wnioski uważano za przyjęte, które były uchwalone przez wszystkie stany. Wniosków odrzuconych, chociażby przez jeden ze stanów, nie można było przedstawić królowi do zatwierdzenia<sup>9</sup>.

W 1623 r. przyjęta została ordynacja wyborcza, która wyraźnie faworyzowała stan szlachecki oraz ustanawiała wybory pośrednie przedstawicieli stanu mieszczańskiego i chłopskiego.

Ogromne znaczenie dla kształtującego się systemu parlamentarnego Królestwa Szwecji, w tym również Wielkiego Księstwa Finlandii<sup>10</sup>, miało uchwalenie w czerwcu 1634 r. przez *Riksdag* w Nyköpingu Aktu konstytucyjnego o formie rządów Królestwa (szw. *Regeringsform*)<sup>11</sup>. Określał on m.in. kompetencje *Riksdagu* oraz stanowił archetyp późniejszych uregulowań ustrojowych na poziomie konstytucyjnym, gdyż był pierwszym pisany aktem ustrojowym, który w zwartej formie zawierał normy dotyczące regencji, organizacji Rady Królestwa, administracji, sądów oraz parlamentu *Riksdagu*, a nadto służył walce z absolutyzmem kolejnych monarchów<sup>12</sup>. Zagwarantował on także zgromadzeniu stanów *Riksdagowi* wpływ na decydowanie o stanowieniu prawa, podatkach oraz następstwie tronu<sup>13</sup>. W dniu 21 lutego 1719 r. *Riksdag*, zwołany w celu dokonania elekcji monarchy, uchwalił nowy Akt o formie rządu wraz z Aktem zobowiązań królewskich i Aktem elekcyjnym, który w 1720 r. został zastąpiony bardziej rozwiniętą wersją<sup>14</sup>.

W swojej istocie powyższe akty ustrojowe opierały się na postępowych ideach społecznych i politycznych wczesnego Oświecenia, w szczególności zaś na teoriach J. Locke'a<sup>15</sup>. Lud reprezentowany przez *Riksdag* był uznawany za jedyne źródło władzy państwowej i mógł wypowiadać monarsze posłuszeństwo<sup>16</sup>. Nowy akt znacznie zawęził możliwość wy-

<sup>9</sup> Akt o *Riksdagu* z 1617 r., cyt. za: L. Wasilewski, *Finlandja*, Kraków 1925, s. 22. Konsekwentną realizację równości stanów w obrębie parlamentu podkreślał badacz problemów fińskich L. Wasilewski. Zwrócił uwagę również na interesujący szczegół dotyczący składu społecznego parlamentu: „Otóż element fiński był reprezentowany tylko w obrębie stanu chłopskiego i konsekwencje tego odbijały się na całym życiu krajowym” (L. Wasilewski, *op. cit.*, s. 22).

<sup>10</sup> Finlandia uzyskała status Wielkiego Księstwa w 1584 r. i utrzymała go aż do ogłoszenia niepodległości w 1918 r. Por. M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 12.

<sup>11</sup> K. Baranowski, *op. cit.*, s. 97.

<sup>12</sup> Odegrał znaczącą rolę w historii ustroju szwedzkiego i finlandzkiego w XVII i na początku XVIII stulecia oraz stworzył podwaliny nowoczesnych instytucji ustrojowych. Bardziej szczegółowo zob. V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem...*, s. 19; V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *Akty ustrojowe i konstytucje historyczne w Szwecji i Finlandii*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 433; K. Baranowski, *op. cit.*, s. 97.

<sup>13</sup> M. Grzybowski, *Eduskunta...*, s. 6.

<sup>14</sup> Stało się to w wyniku zapoczątkowania zmian ustrojowych w Szwecji i Finlandii, prowadzących do przeobrażenia monarchii absolutnej w konstytucyjną, które przyniosły kres szwedzkiej pozycji mocarstwowej, spowodowany klęskami militarnymi króla Karola XII (1697–1718). Kolejny Akt o formie rządu, uchwalony przez *Riksdag* w maju 1720 r., oprócz istotnego ograniczenia władzy królewskiej stworzył podstawy ustrojowe dla Szwecji, a w konsekwencji również dla Finlandii. Jednocześnie odbyła się koronacja nowego monarchy – króla Fryderyka (1720–1751), co zapoczątkowało tzw. erę wolności (szw. *Frihetstiden*) – najbardziej chwalebne półwiecze w dziejach tego kraju. Zob. M. Roberts, *The Age of Liberty: Sweden 1719–1772*, Cambridge 2002, *passim*; idem, *Sverige under frihetstiden: 1719–1772*, Inbunden 2003, *passim*. Szerzej zob. V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem...*, s. 21; V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 433.

<sup>15</sup> G. Heckscher, *The Swedish Constitution 1809–1959*, Stockholm 1961, s. 13 i n.

<sup>16</sup> Należące do króla prawo decydowania o wojnie i pokoju wymagało zasięgnięcia opinii Rady Królestwa. Król i Rada nie mogły jednakże podejmować decyzji o stanie wojny lub pokoju bez zgody parlamentu. Król posiadał w Radzie dwa głosy, tym niemniej musiał podporządkować się większości. Akt z 1720 r. przywracał formalnie elekcyjność monarchy, chociaż w znacznie ograniczonej formie. Sama Rada Królestwa ewoluowała w kierunku

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

wierania wpływu przez króla na Radę Królestwa. Ustanowiono odpowiedzialność Rady przed *Riksdagiem*, który miał także wpływ na jej skład personalny. Wyboru nowych członków dokonywał monarcha wraz z urzędującą Radą. Rada Królestwa zaczęła zatem przybierać charakter rządu, a jej relacje z parlamentem wskazują na początek kształtowania się parlamentaryzmu<sup>17</sup>. Zmiana Aktu o formie rządu pociągnęła za sobą wprowadzenie nowego Aktu o *Riksdagu* (szw. *Riksdagsordning*)<sup>18</sup>.

Na skutek zamachu stanu, dokonanego przez króla Gustawa III (1771–1792), „era wolności” dobiegła końca. Ponownie wprowadził on w Szwecji monarchię absolutną w wersji oświeconej, co zahamowało rozwój parlamentaryzmu. Z inicjatywy monarchy dokonano zmiany obowiązującego Aktu o formie rządu z 1720 r., formalnie uchwalając nowy Akt o *Riksdagu* w dniu 21 sierpnia 1772 r.<sup>19</sup> Mimo że uchwała ta została swoiście wymuszona, nowy akt paradoksalnie był inspirowany ideami oświeceniowymi i teoriami Monteskiusza, a także opierał się na wcześniejszych szwedzkich tradycjach ustrojowych. Tym niemniej ustanowił on monarchę jako najwyższy czynnik władzy państwowej, który odpowiadał tylko przed Bogiem i ojczyzną. Miał on wyłączne prawo zwoływania *Riksdagu* wówczas, kiedy istniała potrzeba uchwalania podatków, ustaw i wypowiedania wojny. Król był zwierzchnikiem służby cywilnej. *Riksdag* zachował nadal pełną kontrolę nad Bankiem Państwowym (szw. *Riksbank*). Król zminimalizował też rolę Tajnej Rady, która stała się jedynie ciałem doradczym monarchy w sprawach pokoju, zbrojeń i sojuszy oraz składania wizyt za granicą. W tym przypadku Rada mogła zawetować decyzje króla, jeżeli wszyscy jej członkowie byli jednomyślni. Ponadto nowy akt derogował wszystkie inne akty ustrojowe uchwalone po 1680 r. Miało to istotne znaczenie m.in. dla *Riksdagu*, gdyż przerwało jego aktywną działalność, a ponadto została zakazana działalność partii politycznych. Akt ustrojowy z 1772 r. uchylił również liberalny Akt o wolności prasy z 1766 r., który został zastąpiony Aktem z 1774 r. W 1789 r., mimo braku poparcia *Riksdagu*, król wprowadził w życie nowy Akt o jedności i bezpieczeństwie (szw. *Förenings – och säkerhetsakten*), który uzupełniał Akt o formie rządu. Akt ten znacznie wzmacniał pozycję monarchy. W konsekwencji *Riksdag* utracił prawo inicjatywy ustawodawczej, a zachował wyłącznie prawo uchwalania podatków. Król określał liczbę członków Rady Królewskiej i mógł ich odwoływać, co w praktyce oznaczało jej likwidację. Akt znosił wiele dotychczasowych przywilejów szlacheckich<sup>20</sup>.

Losy Finlandii potoczyły się nieco odmiennymi drogami niż Szwecji po wchłonięciu tej pierwszej przez Imperium Rosyjskie. Aneksji Finlandii dokonano w dniu 18 marca

---

rządu. Radzie podlegało też Kolegium Kancelarii (szw. *Kanslikolegium*), będące najwyższym organem administracyjnym. Szerzej: V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 433–434.

<sup>17</sup> G. Heckscher, *op. cit.*, s. 249 i n. Szerzej Akt o formie rządu z 1720 r. został omówiony w: V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem...*, s. 20–21.

<sup>18</sup> Wraz z uchwalonym w 1723 r. prawem wyborczym do parlamentu (szw. *Vallagen*) oraz w 1766 r. ustawą o wolności prasy (szw. *Tryckfrihetsförordningen*) składały się one na konstytucję ówczesnej Szwecji. Ta tradycja konstytucyjna, polegająca na wielości obowiązujących aktów o mocy nadrzędnej, utrzymała się w Szwecji do dziś, w Finlandii zaś została zastosowana po uzyskaniu przez nią niepodległości od Rosji w 1917 r. i była kultywowana aż do czasu uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej z 1999 r. Bardziej szczegółowo: V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 433–434.

<sup>19</sup> L.M. Surhone, M.T. Timpledon, S.F. Marseken, *Swedish Constitution of 1772*, Beau-Bassin (Mauritius) 2010, *passim*.

<sup>20</sup> Bardziej szczegółowo zob. V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 434.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

1808 r.<sup>21</sup> Tym niemniej inkorporacja Finlandii jako Wielkiego Księstwa o statusie autonomicznym, połączonego z Rosją unią personalną, nie skutkowało tym, że ustawy zasadnicze z lat 1772 i 1789 przestały obowiązywać, gdyż formalnie zostały one zachowane<sup>22</sup>. Taki stan rzeczy utrzymał się do 1917 r.<sup>23</sup> Mimo to rozwój instytucji politycznych w Finlandii został zahamowany, a parlament nie był zwoływany przez następne pół wieku. Po okresie tzw. zamrożonego konstytucjonalizmu decyzję o zwołaniu kolejnego parlamentu car Aleksander II (1855–1881) podjął dopiero w dniu 18 września 1863 r. W 1864 r. rozpoczęto przygotowywanie reform o charakterze ustrojowym. Niestety, nie były one udane, gdyż ograniczyły się jedynie do zmian dotyczących parlamentu, które zostały wprowadzone dopiero w drodze uchwalenia Aktu o parlamencie z dnia 20 lipca 1906 r.<sup>24</sup>

Początkowo komisja konstytucyjna, pracująca nad projektem ustawy zasadniczej, miała zamiar utworzyć dwuizbową legislaturę. Jednakże zamiar ten odrzucono i zastąpiono ideą powołania parlamentu jednoizbowego – 200-miejscowej *Eduskunty*. Zakończyło to jednoznacznie okres zgromadzeń czterech stanów, które przetrwało nie tylko pięćsetletnie panowanie monarchii szwedzkiej, lecz także prawie cały, ponad stuletni okres dominacji Rosji. Za swoisty paradoks historyczny można by uznać fakt, że stało się to właśnie u schyłku okresu panowania Rosji na ziemiach fińskich<sup>25</sup>.

Akt z 1906 r.<sup>26</sup> był bez wątpienia jedną z najbardziej demokratycznych ustaw konstytucyjnych w swoim czasie. Obowiązywał on również w niepodległej Finlandii, został bowiem derogowany dopiero w 1928 r., kiedy to uchwalono kolejną ustawę składającą się na konstytucję Finlandii – Akt o parlamencie<sup>27</sup>. Jednocześnie z tym aktem uchwalono ordynację wyborczą. Kadencja *Eduskunty* wówczas wynosiła 3 lata, a sesje zwyczajne odbywały się co roku. Wybory miały być tajne i oparte na zasadach równości, powszechności i proporcjonalności<sup>28</sup>. Czynne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele po ukończeniu 24. roku życia. Zniesiono cenzusy majątkowe, a ewenementem na tle współczesnych ordynacji było przyznanie praw wyborczych kobietom. Nie było to uprawnienie wyłącznie formalne, gdyż już w pierwszych wyborach kobiety zdobyły 19 mandatów. Zmiany w prawie wyborczym zwiększyły liczbę uprawnionych do głosowania dziesięciokrotnie – do 1,3 mln. Tak demokratyczna ordynacja wymusiła reorganizację życia politycznego, stwarzając konieczność tworzenia nowoczesnych partii masowych o wyraźnych programach<sup>29</sup>.

<sup>21</sup> Wnikliwie i dogłębnie moment przejścia Finlandii pod panowanie carskiej Rosji i jej dalsze losy, a także konsekwencje polityczne i prawnoustrojowe analizuje: V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem...*, s. 22 i n.

<sup>22</sup> T. Cieślak, *Historia...*, s. 128. Por. B. Szordykowska, *op. cit.*, s. 145.

<sup>23</sup> O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, Kraków 2001, s. 18.

<sup>24</sup> Szerzej zob. V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem...*, s. 26 i n.; V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 439 i n.

<sup>25</sup> M. Grzybowski, *Systemy polityczne...*, s. 22.

<sup>26</sup> Szerzej zob. N. Andrén, *Five Roads to Parliamentary Democracy*, [w:] *Nordic Democracy: Ideas, Issues and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*, eds. E. Allardt, N. Andrén, E.J. Friis, G.Th. Gíslason, S.S. Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wisti, Copenhagen 1981, s. 47; *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, przeł. J. Osiński, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>27</sup> Akt z dnia 21 czerwca 1919 r. o formie rządu nr 94/1919 oraz Akt z dnia 13 stycznia 1928 r. o *Eduskuncie* nr 7/1928 w przekładzie J. Osińskiego.

<sup>28</sup> O zasadzie proporcjonalnej reprezentacji w parlamencie, przyjętej w 1906 r., zob. N. Herlitz, *op. cit.*, s. 56–57.

<sup>29</sup> Finlandia była drugim po Nowej Zelandii, a pierwszym w Europie państwem, które przyznało czynne i bierne prawo wyborcze kobietom. Bardziej szczegółowo o ewolucji systemu i prawa wyborczego w Finlandii zob. V. Serzhanova, *Wybory do parlamentu fińskiego Eduskunty*, [w:] *Aktualne problémy volebného práva a vo-*

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

## ROZWÓJ EDUSKUNTY PO UZYSKANIU PRZEZ FINLANDIĘ NIEPODLEGŁOŚCI

Ogłoszenie przez Finlandię niepodległości w dniu 6 grudnia 1917 r. oznaczało, że zreformowana w 1906 r. 200-osobowa jednoizbowa *Eduskunta* stała się najwyższym organem ustawodawczym, i zarazem wykonawczym. Stan taki był niekorzystny dla ustroju państwa, a ponadto nie był przewidziany w Akcie o formie rządu z 1772 r., który przynajmniej formalnie miał być podstawą prawną nieuniknionej reformy ustrojowej. Jej przeprowadzenie odkładano w czasie ze względu na wojnę, która toczyła się od stycznia do maja 1918 r.<sup>30</sup>

W dniu 21 czerwca 1919 r. *Eduskunta* uchwaliła fundamentalny dla finlandzkiego systemu konstytucyjnego Akt o formie rządu o tradycyjnej nazwie *Suomen hallitusmuoto* (fin.) / *Regeringsform för Finland* (szw.) nr 94/1919<sup>31</sup>, który wszedł w życie w dniu 19 lipca 1919 r. Obowiązywał przez ponad 80 lat, kształtując i determinując w tym okresie ustrój polityczny Finlandii, w tym pozycję ustrojową *Eduskunty*<sup>32</sup>.

Konstytucja proklamowała Finlandię suwerenną republiką i przyjęła podstawowe zasady konstytucjonalizmu. Akt o formie rządu z 1919 r. stanowił o tym, że władza zwierzchnia należała do narodu, który reprezentowany był w parlamencie przez swoich przedstawicieli. Tym samym ustawa zasadnicza ustanowiła jednocześnie dwie zasady ustrojowe: zwierzchnictwa (suwerenności) narodu oraz przedstawicielskiej formy sprawowania władzy zwierzchniej. Akt z 1919 r. uczynił parlament Finlandii – *Eduskuntę* – depozytariuszem zwierzchnictwa narodu (i to na zasadzie wyłączności w systemie organów państwowych)<sup>33</sup>. Znamienne było natomiast to, że parlament nie posiadał wyłączności w sferze wykonywania władzy ustawodawczej, gdyż realizował ją wspólnie z Prezydentem Republiki<sup>34</sup>. Ponadto, nieco później, do systemu aktów konstytucyjnych, które wówczas składały się na ustawę zasadniczą Finlandii, dołączył uchwalony 13 stycznia 1928 r. Akt o parlamencie nr 7/1928 (fin. *Valtiopäiväjär-*

---

*lebného súdnicтва v Slovenskej republike – II ústavné dni*, red. L. Orosz, T. Majerčák, Košice 2014, s. 143 i n. Por. M. Grzybowski, *Systemy...*, s. 22; idem, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 49, 53 i n.; *Konstytucja Finlandii z 1999 roku...*, s. 13, 16; K. Baranowski, *op. cit.*, s. 98.

<sup>30</sup> N. Herlitz, *op. cit.*, s. 10.

<sup>31</sup> Wnikliwie pisze o tym N. Herlitz (*ibidem*, s. 29, 34 i n.).

<sup>32</sup> Warto sięgnąć po komentarz, w którym oceny nowej ustawy zasadniczej dokonał sam C.G. Mannerheim (*Wspomnienia*, Gdynia 1996, s. 141–142). Równie interesujące dygresje odnoszące się do tego aktu znaleźć można w: A. Gwiżdż, *Finlandia*, [w:] *Konstytucje Finlandii...*, s. 20.

<sup>33</sup> O zasadach Konstytucji Finlandii z 1919 r. zob. E. Allardt, J.J. Wiatr, *Political Systems*, [w:] *Social Structure and Change, Finland and Poland: Comparative Perspective*, eds. E. Allardt, W. Wesołowski, Warszawa 1978, s. 55 i n.

<sup>34</sup> Tezy tej dowodzi fakt posiadania przez Prezydenta niezwykle doniosłej kompetencji w zakresie działalności normotwórczej (poza tradycyjnymi uprawnieniami w postępowaniu ustawodawczym, jak prawo inicjatywy ustawodawczej oraz weta zawieszającego), jaką było tzw. prawo dekretowania, tj. możliwość wydawania dekretów będących aktami normatywnymi rangi ustawowej. Zgodnie z tradycją fińską, wywodzącą się z ery szwedzkiej i rosyjskiej, przedmiotem regulacji w drodze dekretu mogły być jedynie zagadnienia normowane w drodze administracyjnej przez władzę wykonawczą. Zgodnie z § 28 Konstytucji z 1919 r. przepisy te miały charakter wykonawczy do ustaw regulujących sprawy z zakresu zarządzania majątkiem państwa oraz organizacji i funkcjonowania organów i instytucji administracji publicznej. Wobec wyłączności parlamentu w zakresie uchwalania ustaw treść dekretów prezydenckich nie mogła zawierać postanowień zmieniających ustawy. O parlamencie wobec władzy wykonawczej również piszą A. Antoszewski i R. Herbut (*Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 258 i n.), dokonując interesującej i obszernej typologii parlamentów ze względu na ich siłę w wykonywaniu funkcji decyzyjnej.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

jestys, szw. *Riksdagsordning*)<sup>35</sup>. Wraz z Aktem o formie rządu stanowił on podstawę organizacji i funkcjonowania *Eduskunty* aż do wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej z 1999 r.

System reprezentacji w wyborach parlamentarnych został oparty na demokratycznych rozwiązaniach. Parlament był wybierany na trzyletnią kadencję w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i proporcjonalnych, a czynne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele po ukończeniu 24. roku życia. Podstawą relacji między *Eduskuntą* a Radą Państwa były reguły charakterystyczne dla systemów parlamentarnych. Konstytucja *expressis verbis* uzależniała funkcjonowanie rządu od posiadania przezeń zaufania większości parlamentarnej. Możliwość odmowy zaufania została jednak częściowo ograniczona prawem Prezydenta do rozwiązania *Eduskunty*.

W kontekście ustalenia pozycji ustrojowej *Eduskunty* w ówczesnym systemie konstytucyjnym Finlandii warto podkreślić, że ustawa zasadnicza przesądziła o silnej pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki<sup>36</sup>. Posiadał on bardzo szerokie kompetencje, stąd finlandzką formę rządu w okresie obowiązywania Konstytucji z 1919 r. powszechnie klasyfikuje się jako semiprezycencką<sup>37</sup>. W konsekwencji Prezydent stał się głównym filarem władzy Republiki. Legitymizację takiej pozycji ustrojowej wzmacniała zasada powszechnych, choć dwustopniowych, wyborów głowy państwa<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Poza Aktem o formie rządu z 1919 r. i Aktem o *Eduskuncie* z 1928 r. na Konstytucję Finlandii składały się: Akt z dnia 25 listopada 1922 r. o Trybunale Stanu nr 273/1922 (fin. *Laki valtakuunnanoikeudesta*, szw. *Lag om riksrätten*), Akt z dnia 25 listopada 1922 r. o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmána nr 274/1922 (fin. *Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta*, szw. *Lag angående rätt för riksdagen att granska lagenligheten av medlemmarnas av statsrådet och justitiëkanslerns ämbetsåtgärder*), zwany potocznie aktem o odpowiedzialności ministerialnej, oraz Akt o samorządzie Wysp Alandzkich – pierwotnie z 1951 r., a następnie obecnie obowiązujący Akt z dnia 16 sierpnia 1991 r. nr 1144/1991 (fin. *Ahvenanmaan itsehallintolaki*, szw. *Självstyrelselag för Åland*). W języku fińskim i szwedzkim wszystkie są dostępne w elektronicznym zbiorze aktów prawnych na stronie [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) [dostęp: 19.12.2020].

<sup>36</sup> M. Grzybowski, *Systemy polityczne...*, s. 34. O koncepcji rządów parlamentarnych z silną pozycją prezydenta w Konstytucji Finlandii z 1919 r. zob. S. Lindman, *The "Dualistic" Conception of Parliamentary Government in the Finnish Constitution*, [w:] *Democracy in Finland: Studies in Politics and Government*, Helsinki 1960, s. 47.

<sup>37</sup> Zakres formalnej i rzeczywistej władzy głowy państwa oraz jego kształtująca się w bardzo trudnych wówczas warunkach pozycja stały się wytworem procesu historycznego Finlandii, na który wpływ miały doświadczenia ustrojowe, tradycja historyczna, system partii politycznych, aktualna polityka wewnętrzna i zagraniczna, stabilność lub słabość gabinetów parlamentarnych oraz sposób obsadzania głowy państwa. Przyjęcie w Finlandii formy rządów eksponującej pozycję głowy państwa w tym okresie było wyrazem potrzeby silnego przywódcy czy też koncepcji konieczności jednoczenia się wokół silnych prezydentów – tak charakterystycznego dla państw nieposiadających stabilnych tradycji ustrojowych i odrębnej państwowości. Zob. M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 50; J. Nousiainen, *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, [w:] *The Constitution of Finland*, Vammala 2001, s. 148; K. Ciemniowski, *Zasady ustroju politycznego Finlandii*, Bydgoszcz 1971, s. 131 i n. Szerzej zob. V. Serzhanova, *Suomen perustuslaki...*, s. 20–21; V. Serzhanova, S. Sagan, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 443; V. Serzhanova, D. Wapińska, *Ewolucja konstytucjonalizmu w Finlandii*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 422. Warto również sięgnąć do monografii *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 45.

<sup>38</sup> Dogłębne rozważania na temat pozycji głowy państwa w ówczesnym systemie ustrojowym Finlandii zob. w: V. Serzhanova, *Suomen perustuslaki...*, s. 75–83. Por. eadem, *Zmiana formy rządu...*, s. 188 i n.; eadem, *Zmiany pozycji ustrojowej prezydenta Finlandii*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 172 i n.; V. Serzhanova, D. Wapińska, *op. cit.*, s. 421 i n.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Należy również dodać, że postanowienia konstytucyjne nie zawierały rozwiązań instytucjonalno-prawnych dotyczących badania zgodności z konstytucją ustaw, dekretów czy innych aktów normatywnych. Suwerenność prawna parlamentu nie dopuszczała możliwości orzekania o konstytucyjności ustaw przez jakikolwiek inny organ. Stosownej zmiany mogła dokonać jedynie *Eduskunta*, a do tego momentu nawet niekonstytucyjny przepis ustawy musiał być stosowany.

Taki stan rzeczy utrzymał się bez zasadniczych zmian aż do obszernej reformy konstytucyjnej zapoczątkowanej w latach 90. ubiegłego wieku<sup>39</sup>, w wyniku której w dniu 11 czerwca 1999 r. *Eduskunta* uchwaliła ustawę zasadniczą Finlandii nr 731/1999 (fin. *Suomen perustuslaki*, szw. *Finlands grundlag*)<sup>40</sup>. Zmieniła ona w pewnym stopniu pozycję ustrojową parlamentu, zwłaszcza w kontekście kształtującej się na tym etapie formy ustrojowej, gdyż relacje między parlamentem, rządem a głową państwa zostały ustalone na całkiem odmiennych, dotychczas nieznanym ustrojowi Finlandii zasadach.

### EDUSKUNTA NA GRUNCIE OBOWIĄZUJĄCEJ USTAWY ZASADNICZEJ

Obowiązująca ustawa zasadnicza Finlandii zachowała dotychczasowe regulacje dotyczące składu i organizacji *Eduskunty*. W obecnym brzmieniu Konstytucja poświęca parlamentowi dosyć obszerne fragmenty swego tekstu. Postanowienia bezpośrednio regulujące pozycję ustrojową, a także organizację i kompetencje *Eduskunty* znajdują się głównie w rozdziałach: 1. „Postanowienia zasadnicze” (zawierającym naczelne zasady ustroju, w tym również odnoszące się do pozycji parlamentu), 3. „*Eduskunta* i deputowani”, 4. „Funkcjonowanie *Eduskunty*” oraz 6. „Ustawodawstwo”. Poza tym zasady systemu wyborczego zostały zawarte w rozdziale 2 „Podstawowe prawa i wolności” (§ 14) oraz w rozdziale 3 (§ 25–27) Konstytucji, a przepisy konkretyzujące jej postanowienia – w obowiązującej od 8 października 1998 r. ustawie wyborczej (nr 714/1998)<sup>41</sup>. Nie mniej istotne dla działalności *Eduskunty* są normy zawarte w jej Regulaminie z dnia 17 grudnia 1999 r. nr 40<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> W 1954 r. wydłużono kadencję parlamentu do czterech lat. Poza tym zarówno skład, organizacja wewnętrzna, jak i pozycja ustrojowa i kompetencje parlamentu, a także system oraz zasady prawa wyborczego do *Eduskunty*, wywodzące się z jej początków, w okresie ponad stuletniej ewolucji nie uległy zasadniczym zmianom i w dużej mierze zachowują kształt nadany im ustawą konstytucyjną – Aktem o parlamencie z dnia 20 lipca 1906 r. Por. M. Grzybowski, *Eduskunta...*, s. 14.

<sup>40</sup> Najnowsze tłumaczenie tekstu ustawy zasadniczej Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., obowiązującej od 1 marca 2000 r., które uwzględnia ostatnie poprawki z 2011 r., zostało dokonane przez V. Serzhanovą (*Suomen perustuslaki...*, s. 143 i n.). Najdokładniejszą, jak się wydaje, analizę konstytucji oraz ustroju Finlandii znaleźć można w najnowszym opracowaniu J. Husy (*The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*, Oxford–Portland 2011, passim).

<sup>41</sup> Ustawa wyborcza nr 714/1998 (z późniejszymi zmianami, ostatnie z 2004 r. – ustawą nr 218/2004), która weszła w życie w dniu 8 października 1998 r., dostępna jest w języku fińskim, szwedzkim i angielskim w elektronicznych zbiorach aktów prawnych Finlandii na stronie [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) [dostęp: 19.12.2020]. Szczegółowo została omówiona w: V. Serzhanova, *Wybory do parlamentu...*, s. 144 i n. Por. I. Saraviita, *The Constitution of Finland*, Helsinki 2004, s. 94 i n.; M. Grzybowski, *Finlandia...*, s. 67 i n.; idem, *Systemy konstytucyjne...*, s. 53–57.

<sup>42</sup> Regulamin *Eduskunty* z dnia 17 grudnia 1999 r. nr 40 dostępny jest w języku fińskim, szwedzkim i angielskim w elektronicznych zbiorach aktów prawnych Finlandii na stronie [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) [dostęp: 19.12.2020].

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

*Eduskunta* składa się zatem z 200 deputowanych wybieranych na okres czterech lat w oparciu o pięcioprzymiotnikowy system wyborczy, według zasad: powszechności, bezpośredniości, tajności, równości i proporcjonalności<sup>43</sup>.

Wśród naczelnych zasad konstytucyjnych determinujących pozycję ustrojową *Eduskunty* znalazły się następujące: zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy, podziału władzy oraz parlamentaryzmu (parlamentarno-gabinetowej formy rządu). Rolę *Eduskunty* w systemie ustrojowym państwa wzmacnia również zasada ustanawiająca rządy demokracji i prawa, sprawowane przez naród za pomocą pośredniej reprezentacji w parlamencie<sup>44</sup>.

*Eduskunta* realizuje trzy podstawowe funkcje: ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Stanowienie ustaw pozostaje, rzecz jasna, funkcją najważniejszą i finlandzki parlament realizuje ją na zasadzie wyłączności, gdyż jest on głównym kreatorem prawa i żaden inny organ państwowy nie jest uprawniony do tworzenia aktów prawnych rangi ustawowej. Znajduje się tutaj także funkcja rozpatrywania i zatwierdzania budżetu – chociaż *de facto* stanowi element realizacji funkcji ustawodawczej, to niektórzy autorzy nadają jej pewną odrębność<sup>45</sup>.

Funkcja kontroli poczynań rządu i podległej mu administracji realizowana jest przy zastosowaniu instrumentów bezpośrednich i pośrednich, w które wyposażyła parlament Konstytucja. Do najważniejszych z nich należą: absolutorium, wotum zaufania, wotum nieufności, interpelacje, pytania, debaty problemowe, oświadczenia rządu, sprawozdania rządu, komunikaty premiera, działalność komisji parlamentarnych oraz ombudsmanów itd.<sup>46</sup>

Funkcja kreacyjna, polegająca na wyborze zewnętrznych, niezależnych organów państwowych, w dużej mierze związana jest też z wykonywaniem funkcji kontrolnej parlamentu. Mimo że *Eduskunta* nie jest organem formalnie powołującym Radę Państwa, to jednak do funkcji kreacyjnej należy zaliczyć przede wszystkim rolę, jaką odgrywa ona w procedurze tworzenia rządu. *Eduskunta* powołuje również organy kontroli wykonywania budżetu, wśród których poza Komisją Rewizyjną – wewnętrznym organem parlamentu – istotną rolę odgrywa niezależny, aczkolwiek związany z nią Państwowy Urząd Kontroli (fin. *Valtiontalouden tarkastusvirasto*). Właściwością i osobliwością Finlandii, ale i innych państw świata nordyckiego, jest tradycja powoływania, wywodzących się z tradycji nordyckiej, pozasądowych organów ochrony praw człowieka. W tym celu finlandzki parlament powołuje Ombudsmana *Eduskunty*. W ramach realizacji funkcji kreacyjnej i kontrolnej parlament wybiera również swoich pełnomocników do nadzorowania działalności Banku Finlandii. Ponadto wybiera skład sędziów Sądu Stanu.

*Eduskunta*, wzorem innych parlamentów współczesnych państw demokratycznych, posiada pewien stopień autonomii wewnętrznej, która wyraża się m.in. w prawie powoływa-

---

<sup>43</sup> Wnikliwie problematykę tę analizuje: V. Serzhanova, *Suomen perustuslaki...*, s. 59 i n.; eadem, *Wybory do parlamentu...*, s. 145 i n.

<sup>44</sup> Dogłębnie naczelną zasady ustroju politycznego w konstytucji Finlandii przeanalizowała V. Serzhanova (*Naczelną zasady ustroju politycznego...*, s. 363 i n.).

<sup>45</sup> Por. M. Grzybowski, *Finlandia...*, s. 76. W swoim podejściu autor traktuje funkcje parlamentu bardziej szczegółowo, wyróżniając także szereg innych.

<sup>46</sup> Bardziej szczegółowo bezpośrednio i pośrednio instrumenty kontroli parlamentu nad rządem zostały przebadane przez V. Serzhanovą (*Relacje między parlamentem...*, s. 165–194). Por. eadem, *Suomen perustuslaki...*, s. 94–96, 111–114, 122–126.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nia własnych organów<sup>47</sup>. Finlandzki parlament posiada dość złożoną budowę wewnętrzną, lecz nie jest ona szczególnie oryginalna, gdyż funkcjonują w niej organy na ogół znane parlamentom innych współczesnych państw demokratycznych. Wyjątek mogą stanowić jedynie: Rada Przewodniczących (fin. *puhemiesneuvosto*) oraz dwie komisje parlamentarne – Wielka Komisja (fin. *Suuri valiokunta*) i Komisja ds. Przyszłości (fin. *Tulevaisuusvaliokunta*), charakterystyczne wyłącznie dla tradycji finlandzkiej i raczej niespotykane w innych parlamentach<sup>48</sup>. Radę Przewodniczących tworzą: Przewodniczący *Eduskunty*, dwaj wiceprzewodniczący oraz przewodniczący komisji parlamentarnych. Istnienie tego rodzaju gremium, zespalającego osoby kierujące pracami *Eduskunty* z przewodniczącymi stałych komisji parlamentarnych, jest specyfiką parlamentu Finlandii<sup>49</sup>. Spośród komisji stałych warto wyróżnić Komisję Prawa Konstytucyjnego ze względu na rolę, jaką odgrywa w zakresie kontroli konstytucyjności prawa<sup>50</sup>.

## PODSUMOWANIE

Geneza i ewolucja parlamentaryzmu finlandzkiego oraz obecna pozycja ustrojowa *Eduskunty* w dużej mierze determinowane są przynależnością Finlandii do wschodnio-nordyckiej kultury prawnej. Długoletnia dominacja sąsiedniej Szwecji oraz specyficzna pozycja Finlandii w obrębie Królestwa przyczyniły się do tego, że Finowie oryginalnie adaptowali i starali się ugruntowywać wspólne osiągnięcia Szwedów i szerzej – sąsiednich krajów nordyckich. W szczególności bliskie stały się im wzorce osiągania kompromisów politycznych. Uchroniło to Finlandię przed wieloma ostrymi konfliktami politycznymi i społecznymi.

Wyrosły z korzeni szwedzkiego parlamentaryzmu fiński przetrwał dominację rosyjską, by po uzyskaniu niepodległości w 1917 r. rozwijać instytucje rodzime. Paradoksem i zarazem charakterystycznym rysem pozostaje to, że ponad wiekowe podporządkowanie Finlandii Rosji pozwoliło na kultywowanie, a nawet na rozwój własnego parlamentu. Utrwalona przez ustawy zasadnicze po uzyskaniu niepodległości jednoizbowa struktura *Eduskunty* z oryginalną instytucją Wielkiej Komisji zachowała się do czasów współczesnych.

Obecnie zarówno organizacja wewnętrzna, jak i tryb procedowania nie odbiegają zasadniczo od standardów parlamentarnych obowiązujących w innych współczesnych państwach demokratycznych, w szczególności zaś bliskie są tradycjom parlamentaryzmu nordyckiego. Za oryginalne w konstrukcji *Eduskunty* uznać należy dwie instytucje: Wielką Komisję oraz Komisję ds. Przyszłości, a co do kompetencji na szczególną uwagę zasługuje rola, jaką odgrywa Komisja Prawa Konstytucyjnego.

<sup>47</sup> Wnikliwie o problematyce organizacji oraz strukturze wewnętrznej *Eduskunty* zob. eadem, *Relacje między parlamentem...*, s. 100 i n.; eadem, *Suomen perustuslaki...*, s. 64 i n. Por. V. Serzhanova, S. Sagan, *Organizacja wewnętrzna Eduskunty*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 319–334; M. Grzybowski, *Eduskunta...*, s. 21; idem, *Finlandia...*, s. 77 i n.

<sup>48</sup> Szczegółowo o komisjach *Eduskunty* zob. V. Serzhanova, *Komisje Eduskunty*, „Ius et Administratio. Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2004, z. 2, s. 195–213; eadem, *Relacje między parlamentem...*, s. 100 i n.; eadem, *Suomen perustuslaki...*, s. 67–71. Por. V. Serzhanova, S. Sagan, *op. cit.*, s. 320 i n.

<sup>49</sup> *Konstytucja Finlandii z 1999 roku...*, s. 31.

<sup>50</sup> Szerzej zob. V. Serzhanova, *Suomen perustuslaki...*, s. 71–72; eadem, *Kontrola konstytucyjności prawa w Finlandii*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017, s. 802–816.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Wnikliwa analiza ewolucji *Eduskunty*, szczególnie w okresie od wejścia w życie obowiązującej ustawy zasadniczej, pokazuje, że daje się wyraźnie zaobserwować całkiem nowy rozdział w kształtowaniu się ustroju finlandzkiego, który wymaga i buduje zarazem odmienne „reguły gry” w relacjach na linii parlament – rząd, z prezydentem w tle, który jest coraz bardziej odsuwany od decydowania o bieżących sprawach państwa, a jego pozycję coraz pewniej zajmuje Rada Państwa działająca pod przewodnictwem premiera i *Eduskunty* właśnie.

Przyczyn odejścia od parlamentarnych rządów proprezydenckich i wyboru ewolucji ustroju w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego w Finlandii należałoby upatrywać przede wszystkim w uwarunkowaniach historycznych, związanych z przyjmowaniem wzorców szwedzkiej kultury polityczno-prawnej. Warte podkreślenia pozostaje wypracowanie nie tylko formalno-proceduralnych norm, lecz nade wszystko tradycji osiągania kompromisów w trakcie prac parlamentarnych. Nie spotyka się tu z zasady stosowania obstrukcji parlamentarnej. Walka między stronnictwami trwa w trakcie kampanii wyborczych, by zamienić się w poszukiwanie kompromisu w samej *Eduskuncie*. Być może właśnie stąd, a nie z formalnie szeroko zakreślonych przez Konstytucję kompetencji, wynika wysoki prestiż parlamentu w społeczeństwie fińskim. Przejawia się to w znaczącej frekwencji podczas wyborów parlamentarnych. Sięga ona około 80% uprawnionych do głosowania. Wysoką rangę *Eduskunty* potwierdzają także sondaże opinii publicznej. Stąd odgrywa ona rolę głównego aktora na fińskiej scenie politycznej.

#### BIBLIOGRAFIA

##### LITERATURA

- Allardt E., Wiatr J.J., *Political Systems*, [w:] *Social Structure and Change, Finland and Poland: Comparative Perspective*, eds. E. Allardt, W. Wesołowski, Warszawa 1978.
- Andersson I., *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967.
- Andersson I., Weibull J., *Swedish History in Brief*, Stockholm 1981.
- Andrén N., *Five Roads to Parliamentary Democracy*, [w:] *Nordic Democracy: Ideas, Issues and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*, eds. E. Allardt, N. Andrén, E.J. Friis, G.Th. Gíslason, S.S. Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wis-ti, Copenhagen 1981.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
- Bain R.N., *Scandinavia: A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905 (reprint 2006).
- Baranowski K., *Republika Finlandii*, Warszawa 1978.
- Blömstedt Y., *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966.
- Ciemniewski K., *Zasady ustroju politycznego Finlandii*, Bydgoszcz 1971.
- Cieślak T., *Historia Finlandii*, Wrocław 1983.
- Cieślak T., *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978.
- Grzybowski M., *Eduskunta. Parlament Finlandii*, Warszawa 2001.
- Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- Grzybowski M., *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989.
- Gwiżdż A., *Finlandia*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971.
- Gwiżdż A., *Uwagi wstępne do konstytucji Finlandii*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971.
- Heckscher G., *The Swedish Constitution 1809–1959*, Stockholm 1961.
- Herlitz N., *Elements of Nordic Public Law*, Stockholm 1969.
- Husa J., *Nordic Reflections on Constitutional Law: A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main 2002.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

- Husa J., *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*, Oxford–Portland 2011.
- Jussila O., Hentilä S., Nevakivi J., *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, Kraków 2001.
- Kersten A., *Historia Szwecji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
- Konstytucja Finlandii*, oprac. i przeł. J. Osiński, Warszawa 1997.
- Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, przeł. J. Osiński, Warszawa 2003.
- Lindman S., *The “Dualistic” Conception of Parliamentary Government in the Finnish Constitution*, [w:] *Democracy in Finland: Studies in Politics and Government*, Helsinki 1960.
- Mannerheim C.G., *Wspomnienia*, Gdynia 1996.
- Nousiainen J., *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, [w:] *The Constitution of Finland*, Vammala 2001.
- Orfield L.B., *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953.
- Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000.
- Roberts M., *Sverige under frihetstiden: 1719–1772*, Inbunden 2003.
- Roberts M., *The Age of Liberty: Sweden 1719–1772*, Cambridge 2002.
- Saraviita I., *The Constitution of Finland*, Helsinki 2004.
- Serzhanova V., *Ewolucja konstytucji państw nordyckich*, [w:] *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, red. S. Sagan, Rzeszów 2011.
- Serzhanova V., *Komisje Eduskunty*, „Ius et Administratio. Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2004, z. 2.
- Serzhanova V., *Kontrola konstytucyjności prawa w Finlandii*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017.
- Serzhanova V., *Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak, Łódź 2016.
- Serzhanova V., *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007.
- Serzhanova V., *Suomen perustuslaki. Ustawa zasadnicza Finlandii*, Rzeszów 2017.
- Serzhanova V., *Tryb uchwalania oraz reforma Konstytucji Republiki Islandii*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, red. V. Serzhanova, Rzeszów 2015.
- Serzhanova V., *Wybory do parlamentu fińskiego Eduskunty*, [w:] *Aktualne problemy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II ústavné dni*, red. L. Orosz, T. Majerčák, Košice 2014.
- Serzhanova V., *Zmiana formy rządu w najnowszej konstytucji Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2011, z. 71.
- Serzhanova V., *Zmiany pozycji ustrojowej prezydenta Finlandii*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.
- Serzhanova V., Sagan S., *Organizacja wewnętrzna Eduskunty*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007.
- Serzhanova V., Sagan S., Wapińska D., *Akty ustrojowe i konstytucje historyczne w Szwecji i Finlandii*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Serzhanova V., Wapińska D., *Ewolucja konstytucjonalizmu w Finlandii*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Surhone L.M., Timpledon M.T., Marseken S.F., *Swedish Constitution of 1772*, Beau-Bassin (Mauritius) 2010.
- Szordykowska B., *Historia Finlandii*, Warszawa 2011.
- Wasilewski L., *Finlandja*, Kraków 1925.

#### AKTY PRAWNE

- Akt z dnia 20 lipca 1906 r. o parlamencie.
- Akt z dnia 21 czerwca 1919 r. o formie rządu nr 94/1919.
- Akt z dnia 25 listopada 1922 r. o Trybunale Stanu nr 273/1922.
- Akt z dnia 25 listopada 1922 r. o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmána nr 274/1922.
- Akt z dnia 13 stycznia 1928 r. o *Eduskuncie* nr 7/1928.
- Akt z dnia 16 sierpnia 1991 r. o samorządzie Wysp Alandzkich nr 1144/1991.
- Regulamin *Eduskunty* z dnia 17 grudnia 1999 r. nr 40.
- Ustawa zasadnicza Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r.
- Ustawa wyborcza z dnia 8 października 1998 r. nr 714/1998.