

# Pozycja ustrojowa parlamentu finlandzkiego *Eduskunty*

Viktoria Serzhanova, *Uniwersytet Rzeszowski*

ORCID ID: 0000-0002-8824-7192

## Streszczenie

Niniejsze opracowanie zawiera analizę pozycji ustrojowej parlamentu finlandzkiego Eduskunty, ze szczególnym uwzględnieniem obecnego stanu normatywnego i dotychczasowej praktyki ustrojowej. Artykuł ma na celu ukazanie genezy oraz przedstawienie ewolucji tego organu, co pozwoli na ustalenie jego obecnej pozycji ustrojowej w systemie naczelnych organów państwowych Finlandii. Przedmiot opracowania stanowi analiza początków kształtowania się Eduskunty oraz parlamentarizmu finlandzkiego, jego ewolucja, a nade wszystko aktualny skład, organizacja wewnętrzna, funkcje i kompetencje przedstawione w oparciu o egzegezę postanowień obowiązującej ustawy zasadniczej z 1999 roku oraz regulaminu parlamentu. Szczególnie istotne w tym kontekście wydają się zasady konstytucyjne odnoszące się do parlamentu oraz analiza relacji Eduskunty z innymi naczelnymi organami państwowymi, determinujące formę rządu państwa, co w konsekwencji przyczynia się do ustalenia i bardziej precyzyjnego określenia jej pozycji ustrojowej, a także wykazania jej oryginalności oraz odmienności względem innych współczesnych państw demokratycznych.

**Słowa kluczowe:** Eduskunta, parlament finlandzki, ustawa zasadnicza, pozycja ustrojowa, relacje z naczelnymi organami państwowymi.

## The constitutional position of the Finnish Parliament Eduskunta

### Abstract

The hereby paper takes up the analysis of the constitutional position of the Finnish parliament Eduskunta from the moment of its establishment and as a result of its development during the centuries, with a special attention paid to the present normative state and on the basis of the hitherto constitutional practice. It aims at deriving the origin and presenting the evolution of this authority at the Finnish lands, which in consequence leads to reliable conclusions in the scope of determining its current constitutional position in the system of the supreme state authorities of Finland. The subject of the paper focuses on the analysis of the beginnings of Eduskunta's formation and Finnish parliamentarianism, its further evolution, current composition, internal structure, functions and competences presented on the basis of the exegesis of the provisions of the binding basic law of 1999 and the parliament's rules of procedure. The constitutional principles referring to the parliament and the analysis of Eduskunta's relations with the other supreme state authorities, which determine the

state's form of government, seem to be of particular significance in this context, as they contribute to a more precise definition of Eduskunta's constitutional position, as well as to pointing out its originality and dissimilarity regarding other contemporary democratic states.

**Keywords:** Eduskunta, Finland's parliament, basic law, constitutional position, relations with the supreme state authorities.

Parlament Finlandii nosi nazwę *Eduskunta* w języku fińskim i *Riksdag* w języku szwedzkim, co w tłumaczeniu na język polski oznacza zgromadzenie państwowe. Finlandzki parlamentaryzm, jak i wiele instytucji ustrojowych państwa, swymi korzeniami sięga do tradycji parlamentaryzmu nordyckiego, w szczególności zaś szwedzkiego. Finlandia, należąca do kręgu kultury prawnej świata nordyckiego, zaliczana jest – obok Szwecji – do tzw. kultury wschodnio-nordyckiej (Serzhanova 2011ab, 2015, 2016, 2017). Początki parlamentaryzmu finlandzkiego sięgają zatem do okresu kształtowania się parlamentu w Szwecji, a jego rozwój następował wraz z pojawieniem się tam rządów parlamentarnych, gdyż Finlandia była związana ze Szwecją przez ponad 500 lat (Bain 2006; Andersson 1967; Andersson, Weibull 1981; Kersten 1973; Orfield 1953: 227 i n.; Blömstedt 1966; Cieślak 1978; Cieślak 1983; Szordykowska 2011).

Wówczas miały miejsce formowanie się i największy rozkwit tradycji parlamentarnych. Natomiast geneza *sensu stricte* parlamentu niepodległej Finlandii – *Eduskunty* – paradoksalnie wywodzi się z czasów ostatniej dekady panowania na jej terenach Rosji. Wtedy bowiem, po wielu latach „zamrożenia”, przywrócono funkcjonowanie tej instytucji na mocy pierwszego aktu o parlamencie z 1906 roku (Akt o parlamencie 1906)<sup>1</sup>. To właśnie na jego podstawie powołano jednoizbowy, 200-osobowy parlament – *Eduskuntę*, który zasadniczo zachował się w tym kształcie również po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości w 1917 roku i trwa do dziś. Przez ponad 80 lat istnienia niepodległej Finlandii pozycja ustrojowa *Eduskunty* była determinowana semi-prezydenckim systemem rządów.

Przeprowadzenie reformy konstytucyjnej spowodowało przemianę wielu instytucji polityczno-ustrojowych. Warto tutaj zaznaczyć, że ukształtowane dotychczas tradycje zostały umiejętnie połączone z wymogami współczesności. W konsekwencji funkcjonujący model parlamentarny o wyraźnym pro-prezydenckim nachyleniu, zwany niekiedy systemem semi-prezydenckim, został w dużej mierze zrjonalizowany oraz w pewnym stopniu zmodyfikowany. Dowodzi tego analiza dwóch zasadniczych wątków: prawno-konstytucyjnego i polityczno-ustrojowego. System relacji między trzema naczelnymi organami państwowymi: parlamentem, głową państwa i rządem został ukształtowany inaczej w porównaniu do początków funkcjonowania Finlandii jako niepodległego państwa przed stu laty. Kształtowanie się tych relacji na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej, a szczególnie ich wciąż trwającej ewolucji, pozostaje niezwykle fascynującym obszarem zagadnień dla badacza problematyki konstytucyjnej i ustrojowej, dlatego stanowi zasadniczy przedmiot niniejszego opracowania. Wnikliwa analiza tej ewolucji

<sup>1</sup> O funkcjonowaniu Wielkiego Księstwa Finlandii w ramach Imperium Rosyjskiego, jego statusie oraz o okresie „zamrożonego konstytucjonalizmu” por.: Serzhanova 2007: s. 22 i n.

dowodzi, że „wahadło sił”, które do tej pory poruszało się między prezydentem, parlamentem a rządem, zmieniło swój bieg i zaczęło cyrkulować pomiędzy parlamentem a rządem, z głową państwa w tle. Obserwujemy zatem nowy rozdział w kształtowaniu się ustroju fińskiego, który wymaga i buduje zarazem odmienne „reguły gry” w relacjach na linii parlament – rząd. Prezydent jest coraz bardziej odsuwany od decydowania o bieżących sprawach państwa, a jego pozycję coraz to pewniej zajmuje Rada Państwa, działająca pod przewodnictwem premiera, oraz *Eduskunta*. Jednakże nie można nie doceniać roli głowy państwa w funkcjonowaniu systemu organów państwowych, gdyż dewaluacja jego znaczenia dla ustroju Finlandii byłaby nieuzasadniona.

Celem niniejszego opracowania jest określenie pozycji ustrojowej parlamentu Finlandii – *Eduskunta* - w obecnym systemie rządów parlamentarnych, ze szczególnym uwzględnieniem zmiany modelu ustrojowego po przeprowadzeniu reformy konstytucyjnej w latach 90. XX wieku. Przedmiot opracowania głównie obejmuje genezę parlamentaryzmu fińskiego, analizę pozycji ustrojowej *Eduskunta* w pierwotnych założeniach jej funkcjonowania w warunkach niepodległości w systemie rządów semi-prezydenckich, modyfikację tej pozycji w wyniku zmiany formuły rządów i jej wciąż trwającej ewolucji w kierunku modelu parlamentarno-gabinetowego. Realizacji tego celu posłużyło zastosowanie głównie metody formalno-dogmatycznej, poddającej analizie i egzegezie obowiązujące na terenach fińskich akty normatywne dotyczące organizacji i funkcjonowania parlamentu (ustawy zasadnicze, akty o parlamencie i regulamin *Eduskunta*, ordynacje wyborcze). Pomocniczo zaś, w zakresie genezy parlamentaryzmu, zastosowano metodę historyczno-prawną oraz diachroniczną, które to pozwoliły na zbadanie tego zagadnienia w procesie jego ewolucji, wykazując występujące w nim związki i wzajemne zależności.

## Początki parlamentaryzmu fińskiego

Początki kształtowania się parlamentu fińskiego sięgają okresu, gdy Finlandia znajdowała się pod panowaniem szwedzkiej monarchii absolutnej. Archetypem zgromadzeń przedstawicielskich na ziemiach fińskich były zgromadzenia lokalne, które zbierały się już w okresie późnego średniowiecza. Nieco później stały się one zalążkiem urzędującym idei czterostanowego zgromadzenia przedstawicielskiego (szw. *Riksdag*), składającego się z przedstawicieli duchowieństwa, szlachty, mieszczaństwa i chłopów<sup>2</sup>.

Znamienne dla ewolucji parlamentaryzmu fińskiego było uchwalenie pierwszych ustaw o parlamencie (np. Akt o *Riksdagu* z 1617 roku), które zapoczątkowało w Finlandii erę instytucji parlamentarnych opartych na prawie pisanim (Wasilewski 1925: s. 22). Zaś jeszcze większe znaczenie dla kształtującego się systemu parlamentarnego Królestwa Szwecji, w tym również Wielkiego Księstwa Finlandii, miały pierwsze szwedzkie ustawy zasadnicze, szczególnie Akty konstytucyjne o formie rządów Królestwa (szw. *Regerings-*

<sup>2</sup> Pierwszą, choć nieudaną próbę zwołania pełniejszego zgromadzenia przeprowadził król Magnus II Eriksson w Kalmarze w roku 1359. Zob.: Grzybowski 2001: s. 5; Kersten 1973: s. 110; Osiński 1997: s. 6. O ewolucji czterostanowego *Riksdagu*, jego składu i roli w życiu politycznym: Herlitz 1969: s. 53; Baranowski 1978: s. 97; Gwiżdż 1971: s. 9.

form) z 1634, 1719 i 1720 roku (Grzybowski 1989: s. 12; Grzybowski 2001: s. 6; Baranowski 1978: s. 97; Serzhanova 2007: s. 19–21; Serzhanova et al. 2013a: s. 433; Roberts 2002; Roberts 2003). W swojej istocie te akty ustrojowe opierały się na postępowych ideach społecznych i politycznych wczesnego oświecenia, w szczególności zaś na teoriach Johana Locke'a, a przede wszystkim spowodowały wprowadzenie nowego Aktu o *Riksdagu* (szw. *Riksdagsordning*) (Serzhanova 2007: s. 20–21; Serzhanova et al. 2013a: s. 433–434; Heckscher 1961: s. 13 i n.)

Powrót Szwecji do monarchii absolutnej w wersji oświeceniowej w ostatnich dekadach XVIII wieku zahamował rozwój parlamentaryzmu. Z inicjatywy monarchy dokonano zmiany obowiązującego Aktu o formie rządu z 1720 roku, formalnie uchwalając 21 sierpnia 1772 roku nowy Akt o *Riksdagu* (Serzhanova et al. 2013a: 434; Surhone et al. 2010). 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.

Po wchłonięciu Finlandii przez Rosję (18 marca 1808 roku) jej losy potoczyły się nieco odmiennymi drogami niż Szwecji (Serzhanova 2007: s. 22 i n.). Mimo formalnego obowiązku do 1917 roku na terytorium inkorporowanej Finlandii (jako Wielkiego Księstwa o statusie autonomicznym, połączonego z Rosją unią personalną) ustaw zasadniczych z okresu jej przynależności do Królestwa Szwedzkiego (z lat 1772 i 1789), rozwój jej instytucji politycznych został wyraźnie zahamowany, a parlament nie był zwoływany przez następne pół wieku<sup>3</sup>. Dopiero w 1864 roku rozpoczęto przygotowywanie reform o charakterze ustrojowym, które ograniczyły się do zmian dotyczących parlamentu i zostały wprowadzone w drodze uchwalenia Aktu o parlamencie z 20 lipca 1906 roku (Serzhanova 2007: s. 26 i n., Serzhanova et al. 2013a: s. 439 i n.). Początkowo komisja konstytucyjna, pracująca nad projektem ustawy zasadniczej, miała zamiar utworzyć dwuzbową legislaturę. Jednakże zamiar ten odrzucono i zastąpiono ideą powołania parlamentu jednoizbowego – 200-osobowej *Eduskunty*. Akt ten należy uznać za początek etapu kształtowania się nowożytnego parlamentaryzmu w Finlandii, gdyż zakończył on jednoznacznie okres zgromadzeń czterech stanów, które przetrwały nie tylko pięćsetletnie panowanie monarchii szwedzkiej, ale również 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 (Grzybowski 1989: s. 22).

Akt z 1906 roku był bez wątpienia jedną z najbardziej demokratycznych ustaw konstytucyjnych w swoim czasie (Andrén 1981: s. 47; Osiński 2003: s. 13). Obowiązywał on również w niepodległej Finlandii, został bowiem derogowany dopiero w 1928 roku, kiedy to uchwalono kolejną ustawę składającą się na konstytucję Finlandii (Akt o formie rządu 94/1919) – najnowszy Akt o parlamencie (Akt o *Eduskuncie* 7/1928). Jednocześnie z tym Aktem uchwalono ordynację wyborczą. Kadencja *Eduskunty* wówczas wynosiła trzy lata, a sesje zwyczajne odbywały się co roku. Wybory miały być tajne i oparte na zasadach

<sup>3</sup> Okres ten w literaturze przedmiotu nazywany jest „zamrożonym konstytucjonalizmem”. Zakończył go car Aleksander II (1855–1881) decyzją o zwołaniu parlamentu, podjętą 18 września 1863 roku. Por.: Cieślak 1983: s. 128; Szordytkowska 2011: s. 145; Jussila et al. 2001: s. 18.

równości, powszechności i proporcjonalności (Herlitz 1969: s. 56–57). 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>4</sup>.

### Ewolucja Eduskunta w niepodległej Finlandii

Ogłoszenie przez Finlandię niepodległości 6 grudnia 1917 roku spowodowało, że zreformowana w 1906 roku, 200-osobowa, jednoizbowa *Eduskunta* stała się najwyższym organem ustawodawczym, ale zarazem i wykonawczym. Stan taki był niekorzystny dla ustroju państwa, a ponadto nie był przewidziany w Akcie o formie rządu z 1772 roku, który, przynajmniej formalnie, miał być podstawą prawną nieuniknionej reformy ustrojowej. Jej przeprowadzenie odkładano w czasie ze względu na wojnę, która toczyła od stycznia do maja 1918 roku (Herlitz 1969: s. 10).

21 czerwca 1919 roku *Eduskunta* uchwaliła fundamentalny dla fińskiego systemu konstytucyjnego Akt o formie rządu o tradycyjnej nazwie *Suomen hallitusmuoto (fin.) / Regeringsform för Finland* (szw.) 94/1919 (Akt o formie rządu 94/1919, Herlitz 1969: s. 29, 34 i n.), który wszedł w życie w dniu 19 lipca 1919 roku. Obowiązywał on przez ponad 80 lat, kształtując i determinując w tym okresie ustrój polityczny Finlandii, w tym także pozycję ustrojową *Eduskunta* (Mannerheim 1996: s. 141–142, Gwiżdż 1971: s. 20).

Zgodnie z przyjętą konstytucją Finlandia stała się suwerenną republiką i przyjmowała podstawowe zasady konstytucjonalizmu. Akt o formie rządu z 1919 roku stanowił, że władza zwierzchnia należała do narodu, który reprezentowany był w parlamencie przez swoich przedstawicieli. Tym samym ustawa zasadnicza wprowadziła jednocześnie dwie zasady ustrojowe: zwierzchnictwa (suwerenności) narodu oraz przedstawicielskiej formy sprawowania władzy zwierzchniej. Akt z 1919 roku uczynił parlament Finlandii – *Eduskunta* – depozytariuszem zwierzchnictwa narodu (i to na zasadzie wyłączności w systemie organów państwowych) (Allardt, Wiatr 1978: s. 55 i n.). Znamienne było natomiast, że parlament nie posiadał wyłączności w sferze wykonywania władzy ustawodawczej, gdyż realizował ją wspólnie z prezydentem<sup>5</sup>. Ponadto do systemu aktów konstytucyjnych,

<sup>4</sup> Finlandia była drugim po Nowej Zelandii, a pierwszym w Europie państwem, które przyznało czynne i bierne prawo wyborcze kobietom. Bardziej szczegółowo dalszą ewolucję systemu i prawa wyborczego w Finlandii analizuje: Serzhanova 2014: s. 143 i n., por. Grzybowski 1989: s. 22, Grzybowski 2010: s. 49, 53 i n., Osiński 2003: s. 13 i 16, Baranowski 1978: s. 98.

<sup>5</sup> Prezydent posiadał niezwykle istotną kompetencję normotwórczą (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 roku przepisy te miały charakter

które wówczas składały się na ustawę zasadniczą Finlandii, dołączył później, uchwalony 13 stycznia 1928 roku, Akt o parlamencie (fin. *Valtioapäiväjärjestys*, szw. *Riksdagsordning*) 7/1928<sup>6</sup>. Wraz z Aktem o formie rządu stanowił on podstawę organizacji i funkcjonowania *Eduskunty* aż do chwili wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej z 1999 roku.

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 lat. 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 rozwiązywania *Eduskunty*.

W kontekście ustalenia pozycji ustrojowej *Eduskunty* w ówczesnym systemie konstytucyjnym Finlandii warto podkreślić, że ustawa zasadnicza przesądziła o silnej pozycji ustrojowej prezydenta (Grzybowski 1989: s. 34, Lindman 1960: s. 47). Posiadał on bardzo szerokie kompetencje, stąd finlandzką formę rządu w okresie obowiązywania konstytucji z 1919 roku powszechnie klasyfikuje się jako semi-prezydencką<sup>7</sup>. W konsekwencji prezydent stał się głównym filarem władzy republiki. Legitymizację takiej pozycji ustrojowej wzmacniała zasada powszechnych, choć dwustopniowych, wyborów głowy państwa (Serzhanova 2017: s. 75–83, 2011: s. 188 i n.; 2010: s. 172 i n.; Serzhanova et al. 2013b: s. 421 i n.).

Należy dodać, że postanowienia konstytucyjne nie zawierały rozwiązań instytucjonalno-prawnych dotyczących badania zgodności z konstytucją ustaw, dekretów czy innych

---

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: Antoszewski, Herbut 2001: s. 258 i n. Dokonują interesującej i obszernej typologii parlamentów ze względu na ich siłę wykonywania funkcji decyzyjnej.

<sup>6</sup> Poza Aktem o formie rządu z 1919 roku i Aktem o *Eduskuncie* z 1928 roku na konstytucję Finlandii składały się: Akt z 25 listopada 1922 roku o Trybunale Stanu 273/1922 (fin. *Laki valtakuunnanoikeudesta*, szw. *Lag om riksrätten*), Akt z 25 listopada 1922 roku o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmána (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 justitiekanslerns ämbetsåtgärder*) 274/1922, zwany potocznie Aktem o odpowiedzialności ministerialnej oraz Akt o samorządzie Wysp Alandzkich (pierwotnie z 1951 roku, zaś później – obecnie obowiązujący z 16 sierpnia 1991 roku (fin. *Ahvenanmaan itsehallintolaki*, szw. *Självstyrelselag för Åland*) 1144/1991).

<sup>7</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 charakterystycznej dla państw nieposiadających stabilnych tradycji ustrojowych i odrębnej państwowości. Kompetentnie piszą o tym: Grzybowski 2007: s. 50; Nousiainen 2001: s. 148; Ciemniowski 1971: s. 131 i n.; Serzhanova 2017: s. 20-21; Serzhanova et al. 2013a: s. 443; Serzhanova et al. 2013b: s. 422; Osiński 2000: s. 45.

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 dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku<sup>8</sup>, w wyniku której 11 czerwca 1999 roku *Eduskunta* uchwaliła Ustawę zasadniczą Finlandii 731/1999 (fin. *Suomen perustuslaki*, szw. *Finlands grundlag*) (ustawa zasadnicza 1999)<sup>9</sup>. Zmieniła ona w pewnym stopniu pozycję ustrojową parlamentu, zwłaszcza w kontekście kształtującej się na tym etapie formy ustrojowej, ponieważ relacje między parlamentem, rządem a głową państwa zostały ustalone na całkiem odmiennych, dotychczas nieznanych ustrojowi Finlandii zasadach.

### **Pozycja ustrojowa *Eduskunty* 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 3 (§§ 25–27) konstytucji, a przepisy konkretyzujące jej postanowienia – w obowiązującej od 8 października 1998 roku ustawie wyborczej (714/1998) (ustawa wyborcza 1998/714)<sup>10</sup>.

*Eduskunta* składa się z 200 deputowanych wybieranych na okres czterech lat w oparciu o pięcioprzymiotnikowy system wyborczy, według zasad: powszechności, bezpośredniości, tajności, równości i proporcjonalności (Serzhanova 2017: s. 59 i n., 2014: s. 145 i n.).

Wśród naczelnych zasad konstytucyjnych determinujących pozycję ustrojową *Eduskunty* znalazły się następujące: zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy, podziału władzy oraz parlamentaryzmu (parlamentarno-gabinetowej

<sup>8</sup> W 1954 roku wydłużono kadencję parlamentu do czterech lat. Poza tym zarówno skład, organizacja wewnętrzna, jak również 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 20 lipca 1906 roku (Akt o parlamencie 1906; por. Grzybowski 2001: s. 14).

<sup>9</sup> Weszła w życie 1 marca 2000 roku. Najnowsze tłumaczenie tekstu ustawy zasadniczej Finlandii z 11 czerwca 1999 roku obowiązującej od 1 marca 2000 roku, które uwzględniła ostatnie poprawki z 2011, zostało dokonane przez: Serzhanova 2017: s. 143 i n. Najdokładniejszą, jak się wydaje, analizę konstytucji oraz ustroju Finlandii w doktrynie fińskiej znaleźć można u: Husa 2011.

<sup>10</sup> Ustawa wyborcza 714/1998 (z późniejszymi zmianami, ostatnie z 2004 roku – ustawą 218/2004) weszła w życie 8 października 1998 roku. Szczegółowo została omówiona w: Serzhanova 2014: s. 144 i n.; por. Saraviita 2004: s. 94 i n., Grzybowski 2007: s. 67 i n., Grzybowski 2010: s. 53–57.

formy rządu). Rolę *Eduskunty* w systemie ustrojowym państwa wzmacnia również zasada rządów demokracji i prawa, sprawowanych przez naród w sposób pośredniej reprezentacji w parlamencie (Serzhanova 2016: s. 363 i n.).

Zasada zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy została wyrażona w § 2 ust. 1 konstytucji, zatytułowanym „Demokracja i rządy prawa”, wg którego władza zwierzchnia w Finlandii należy do narodu reprezentowanego przez *Eduskuntę*. Zakłada ona, że suwerenem jest podmiot zbiorowy – naród, a jego wola wyrażana jest w sposób pośredni, poprzez działalność ciała przedstawicielskiego, jakim pozostaje, pochodząca z wyborów powszechnych, jednoizbowa *Eduskunta*. Takie ujęcie zasady zwierzchnictwa narodu nie wyklucza jednakże jej klasycznego rozumienia na gruncie doktrynalnym, polegającego na sprawowaniu władzy zwierzchniej przez naród również w formie demokracji bezpośredniej. Prawdziwość tej tezy potwierdza przepis konstytucyjny (Konstytucja 1999: § 53), przewidujący możliwość zarządzenia referendum konsultacyjnego, a od 1 marca 2012 roku (poprawka 1112/2011 do konstytucji) – także skorzystania z inicjatywy ludowej.

W obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej Finlandii zasada podziału władz została bardziej wyeksponowana w porównaniu do poprzedniej konstytucji. Odnosząc się do parlamentu, § 3 zawiera dosyć klasyczne ujęcie tej zasady, z którego wynika, że *Eduskunta* sprawuje władzę ustawodawczą, a także decyduje o finansach państwa (Husa 2002; Jussila et al. 2001: s. 102 i n., 115; Husa 1999: s. 904–920; Brandhof 2004).

Zasadę parlamentaryzmu wywieść można zarówno z tytułu § 3 „Parlamentaryzm i podział władz”, jak i z analizy treści tego przepisu oraz szeregu innych. Pojęcie „parlamentaryzm” występuje tu jedynie w tytule i brak jest wyjaśnienia jego znaczenia bądź jakiegokolwiek interpretacji<sup>11</sup>. Znaleźć je można natomiast w różnych postanowieniach ustawy zasadniczej. Niekiedy są one sformułowane bardzo lakonicznie, jak chociażby § 3 ust. 2, gdzie jest mowa o wymaganym zaufaniu, jakim członkowie rządu muszą być obdarzeni ze strony parlamentu – cecha o kapitalnym znaczeniu dla istoty parlamentaryzmu. Szczególną wagę tutaj mają także postanowienia konstytucji odnoszące się do procedury podejmowania decyzji przez prezydenta i rząd.

Jak widać, obowiązująca konstytucja Finlandii od początku usiłowała odejść od formuły rządów semi-prezydenckich charakterystycznych dla poprzedniej ustawy zasadniczej. Po pierwsze, świadczy o tym formalnoprawne wprowadzenie parlamentaryzmu jako naczelnej zasady ustrojowej, co postrzegać należy jako zasadniczy krok w kierunku parlamentarno-gabinetowej formy rządu. Po drugie, dowodzą tego zmiany w zakresie relacji między naczelnymi organami państwowymi, wprowadzone ustawą zasadniczą z 1999 roku. Po trzecie, tezę tę potwierdzają poprawki wprowadzone do konstytucji w ostatnich latach, bez wątpienia zmierzające stopniowo w kierunku rządów „coraz bar-

<sup>11</sup> Przepisy konstytucji z 1919 roku nie zawierały pojęcia parlamentaryzmu, choć zasada ta w pełni funkcjonowała po jej wejściu w życie – aż do roku 2000. Wyjątek stanowić tu mogły niektóre uprawnienia prezydenta. Świadczyły one o utrwalaniu w pierwszych dekadach niepodległości parlamentaryzmu o wyraźnym semi-prezydenckim nachyleniu. Pod rządami obowiązującej konstytucji sytuacji ta uległa zmianie. Serzhanova 2016: s. 372 i n.; 2011b: s. 181–195; Serzhanova et al. 2013b: s. 434–440.



dziej" parlamentarno-gabinetowych (Serzhanova 2017: s. 26 i n.; Serzhanova et al. 2013b: s. 434–440). Najbardziej widocznymi zmianami w tym zakresie wydaje się być osłabienie roli prezydenta w systemie naczelnych organów państwowych w różnych obszarach funkcjonowania państwa – na rzecz wzmocnienia pozycji parlamentu albo rządu. Zatem tzw. wahadło sił coraz bardziej zaczyna się poruszać między tymi dwoma ośrodkami władzy, pozostawiając głowę państwa w tle, i tym samym konsekwentnie wzmacniając formę rządu parlamentarno-gabinetową<sup>12</sup>.

*Eduskunta* realizuje trzy podstawowe funkcje: ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Stanowienie ustaw jest funkcją nadrzędną i fiński parlament realizuje ją na zasadzie wyłączności, ponieważ jest on głównym kreatorem prawa i żaden inny organ państwowy nie jest uprawniony do tworzenia aktów prawnych rangi ustawowej. *Eduskunta* pełni także funkcję rozpatrywania i zatwierdzania budżetu, i chociaż *de facto* stanowi element realizacji funkcji ustawodawczej, niektórzy autorzy nadają jej pewną odrębność (Grzybowski 2007: s. 76)<sup>13</sup>. Funkcja kontroli działań rządu i podległej mu administracji realizowana jest przy zastosowaniu instrumentów bezpośrednich i pośrednich, w które wyposażyla parlament konstytucja (Serzhanova 2007: s. 165–194). Z kolei funkcja kreacyjna, polegająca na wyborze zewnętrznych, niezależnych organów państwowych, w dużej mierze związana jest z wykonywaniem funkcji kontrolnej parlamentu. Mimo że, *Eduskunta* nie jest organem formalnie powołującym Radę Państwa, niemniej jednak do funkcji kreacyjnej należy zaliczyć przede wszystkim rolę, jaką odgrywa ona w procedurze tworzenia rządu. Ponadto *Eduskunta* powołuje organy kontroli wykonywania budżetu, wśród których, poza wewnętrznym organem parlamentu – Komisją Rewizyjną, istotną rolę odgrywa niezależny, aczkolwiek związany z nią, Państwowy Urząd Kontroli (fin. *Valtiontalouden tarkastusvirasto*). Charakterystyczne dla Finlandii i pozostałych państw nordyckich jest powoływanie, wywodzących się z tradycji nordyckiej, pozasądowych organów ochrony praw człowieka. W tym celu fiński parlament powołuje Ombudsmána *Eduskunty*. W ramach realizacji funkcji kreacyjnej i kontrolnej zarazem parlament również wybiera swoich pełnomocników do nadzorowania działalności Banku Finlandii. Wybiera także skład sędziów Sądu Stanu.

*Eduskunta*, wzorem innych parlamentów współczesnych państw demokratycznych, posiada pewien stopień autonomii wewnętrznej, która wyraża się między innymi w prawie powoływania własnych organów (Serzhanova 2007: s. 100 i n.; Serzhanova et al. 2007: s. 319–334; Grzybowski 2001: s. 21; Grzybowski 2007: s. 77 i n.). Fiński 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

<sup>12</sup> Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywać, jak się wydaje, należy z ustaniu przestanków, z powodu których Finlandia jako jedna z pierwszych, jeśli nie pierwsza, ustanowiła system rządów mieszanych, a także w stabilizacji systemu ustrojowego, jaki udało się jej osiągnąć na przestrzeni osiemdziesięciu lat obowiązywania jej pierwszej niepodległej konstytucji oraz w wyniku bardzo skutecznego utrwalania tradycji demokracji i odrębności państwowej.

<sup>13</sup> W swoim podejściu autor traktuje funkcje parlamentu bardziej szczegółowo, wyróżniając także szereg innych.

(fin. *puhemiesneuvosto*) oraz dwie komisje parlamentarne – Wielka Komisja (fin. *Suuri valiokunta*) oraz Komisja ds. Przyszłości (fin. *Tulevaisuusvaliokunta*), charakterystyczne wyłącznie dla tradycji fińskiej i raczej niespotykane w innych parlamentach (Serzhanova 2004: s. 195–213; Serzhanova 2007: s. 100 i n.; Serzhanova et al. 2007: s. 320 i n.). Radę Przewodniczących tworzą: przewodniczący *Eduskunty*, dwaj jej wiceprzewodniczący oraz przewodniczący komisji parlamentarnych. Istnienie tego rodzaju gremium, zespalaającego osoby kierujące pracami *Eduskunty* z przewodniczącymi stałych komisji parlamentarnych jest specyfiką parlamentu Finlandii (Osiński 2003: s. 31). Spośród komisji stałych warto ponadto wyróżnić Komisję Prawa Konstytucyjnego ze względu na rolę, jaką odgrywa w zakresie kontroli konstytucyjności prawa.

Wielka Komisja to oryginalna instytucja parlamentarna, występująca jedynie w konstytucjonalizmie fińskim (Serzhanova 2007: s. 108–110; Serzhanova 2004: s. 205–207 i 210–212; Solsten, Meditz 1988; Merikoski 1966: s. 28; Brandhof 2004: s. 211; Gwiżdż 1971: s. 22; Grzybowski 2001: s. 23; Osiński 2003: s. 32; Pajdała 2001: s. 109). Pierwotnie traktowana jako swoisty surogat drugiej izby parlamentu, po 1994 roku – w związku z przystąpieniem Finlandii do Unii Europejskiej – uzyskała nowe uprawnienia i obowiązki, stając się zarazem najważniejszą i najbardziej prestiżową komisją w *Eduskuncie*. Jej obecny zakres kompetencji oscyluje wokół spraw związanych z UE. Spełnia ona rolę ciała analizującego sprawy unijne w zastępstwie całego parlamentu. Rola Wielkiej Komisji polega na zapewnieniu parlamentowi wpływu na fińską politykę w zakresie projektów ustawodawczych UE oraz utrzymywaniu nadzoru nad sprawami, które należały do właściwości parlamentu przed przystąpieniem Finlandii do UE. W szczególności zajmuje się ona sprawami społeczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także ogółu instytucji UE oraz unijnych kwestii budżetowych. Tym niemniej warto tutaj dodać, że polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE należą jednak do właściwości Komisji Spraw Zagranicznych.

Ustawa zasadnicza nakłada na rząd obowiązek niezwłocznego przekazywania Wielkiej Komisji informacji o wszelkich sprawach Unii, które należą do właściwości parlamentu. Oprócz rozpatrywania spraw dotyczących UE, Komisja nadal uczestniczy w rozpatrywaniu projektów ustaw, co było dawniej jej podstawowym zadaniem. Obecnie jednak tylko wówczas, gdy *Eduskunta* zdecyduje o tym w toku pierwszego czytania podczas posiedzenia plenarnego. W praktyce, w ciągu roku tylko kilka projektów jest kierowanych do Wielkiej Komisji. Jak pokazuje praktyka ustrojowa ostatnich dwóch dekad, sens istnienia Wielkiej Komisji *Eduskunty* sprowadza się do rozpatrywania spraw związanych z członkostwem Finlandii w Unii Europejskiej. Rozpatruje ona w szczególności projekty aktów normatywnych, które wymagają synchronizacji z prawem unijnym (Serzhanova 2007: s. 111–112; Serzhanova 2004: s. 206–207).

Rozważając, jaką rolę odgrywa Wielka Komisja, należałoby stwierdzić, że jest ona miejscem osiągania uzgodnień politycznych, czy też parlamentarnych, między ugrupowaniami reprezentowanymi w *Eduskuncie*. Dzieje się tak z uwagi na to, iż partie wchodzące w jej skład, zachowują proporcjonalną do reprezentacji w izbie skalę uczestnictwa (Grzybowski 2001: s. 25). Wielka Komisja o wiele bardziej pozostaje forum do osiągania

porozumień międzypartyjnych, niż w rzeczywistości wykorzystuje przystępujące jej prawne instrumenty kontroli rządu, wykonywanie której słabnie wobec układów partyjnych. Istnienie takiego forum bowiem wyraźnie osłabia ostrza krytyki parlamentu wobec gabinetu, a w dużej mierze także jego kontrolę.

Komisja Prawa Konstytucyjnego odgrywa zasadniczą rolę w zakresie ochrony konstytucji i kontroli konstytucyjności prawa, zwłaszcza że w Finlandii brak jest zinstytucjonalizowanego i scentralizowanego systemu takiej kontroli realizowanej przez sąd konstytucyjny. Obowiązek czuwania nad zgodnością norm ustawowych z konstytucją i umowami międzynarodowymi ciąży zatem przede wszystkim na parlamencie i jego organach wewnętrznych, stąd możemy tu mówić o istnieniu jedynie mocno rozwiniętej wewnątrzparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw. Obowiązek ten ciąży na komisjach parlamentarnych, przygotowujących projekty ustaw. W szczególności kompetencje te, zgodnie z ustawą zasadniczą, wykonuje Komisja Prawa Konstytucyjnego.

W myśl jej postanowień do kompetencji Komisji należy sporządzanie opinii dotyczących zgodności kierowanych do niej projektów ustaw z konstytucją i międzynarodowymi konwencjami praw człowieka. Ponadto, zgodnie z regulaminem parlamentu z 17 grudnia 1999 roku (Regulamin Eduskunty 40/1999)<sup>14</sup>, Komisja Prawa Konstytucyjnego zajmuje się przygotowaniem projektów aktów (ustaw) konstytucyjnych, a także projektów ustaw, których przedmiot regulacji materialnie jest ściśle związany z prawem konstytucyjnym. Komisja zajmuje się również projektami ustaw związanych z prawem wyborczym, partiami politycznymi, obywatelstwem fińskim, językiem oraz autonomią Wysp Alandzkich.

Cechą charakterystyczną tej formy kontroli konstytucyjności prawa jest to, że tylko parlament może orzec ostatecznie o zgodności danej ustawy z konstytucją, a ustawa uchwalona przez *Eduskuntę* nie może być przez żaden organ zakwestionowana z powodu jej sprzeczności z ustawą zasadniczą. Warto zaznaczyć, iż orzeczenie co do konstytucyjności ustaw uchwalanych przez parlament nastąpić może jedynie na etapie postępowania ustawodawczego w *Eduskuncie*. Wprawdzie prezydent republiki w okresie trzech miesięcy, przystępujących mu na podjęcie decyzji w sprawie ratyfikowania ustawy i złożenie podpisu, może wystąpić do Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie jej zgodności z konstytucją, ale taka opinia ma charakter niewiążący, jest tylko konsultacją, a nie procedurą badania konstytucyjności ustawy. Uprawnienie to przysługuje wyłącznie Komisji Prawa Konstytucyjnego, albowiem w Finlandii nie przewidziano możliwości władczej, abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności ustaw przez organy pozaparlamentarne (Grzybowski 2001: s. 37).

Komisja ds. Przyszłości stanowi dosyć osobliwy przypadek komisji stałych w łonie *Eduskunty*, gdyż jest ona unikalna w swoim rodzaju i nie jest znana parlamentom innych państw, nawet nordyckich (Serzhanova 2007: s. 116–117 i n.; 2004: s. 205). Do jej podstawowych zadań należy m.in.: przygotowywanie odpowiedzi na sprawozdania rządu o przyszłości Finlandii, opracowywanie scenariuszy rozwoju fińskiej polityki, zamawianie opracowań na temat wpływu rozwoju techniki na społeczeństwo, nadzór nad

<sup>14</sup> W języku fińskim *Eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000*, w języku szwedzkim *Riksdagens arbetsordning 17.12.1999/40 v. 2000*, ze zmianami dokonanymi do 1 marca 2012 roku.

wprowadzaniem poprawek i rezolucji zaaprobowanych przez parlament jako odpowiedzi na sprawozdanie rządu na temat przyszłości Finlandii, identyfikowanie zagrożeń dla społeczeństwa i opracowywanie sposobów radzenia sobie z nimi, promowanie demokracji, określanie wpływu ekonomii globalnej na rozwój poszczególnych regionów i krajów, nadzór nad wykorzystywaniem surowców naturalnych w Finlandii, określanie strategii informacyjnej parlamentu w dobie mediów elektronicznych i Internetu, przeprowadzanie badań nad zmniejszającą się rolą rodziny, kościoła i dawnych zwyczajów jako czynników integrujących społeczeństwo etc. Zakres kompetencji komisji pozwala na stwierdzenie, że jej działalność, (biorąc pod uwagę jej wyniki dla całej *Eduskunty*) przekłada się na kolejną funkcję realizowaną przez parlament finlandzki, mianowicie współkształtowania wraz z rządem bieżącej polityki państwa, szczególnie w kontekście dalszego rozwoju państwa w dłuższej perspektywie czasowej. Biorąc dodatkowo pod uwagę liczne instrumenty kontroli nad poczynaniami rządu, w które parlament Finlandii został wyposażony, wykonywanie tej funkcji może być dosyć skuteczne, a wpływ *Eduskunty* na ten obszar funkcjonowania państwa całkiem duży.

Analiza systemu relacji między parlamentem i rządem w obecnym systemie ustrojowym Finlandii pozwala stwierdzić, że polega on w dużej mierze na współpracy tych dwóch organów, przy niewątpliwym ograniczeniu uprawnień głowy państwa w porównaniu ze stanem obowiązującym pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej. System tych relacji można by rozpatrywać na płaszczyźnie swoistej konkurencji i dominacji, gdzie wyłaniają się elementy następujące: dominacja parlamentu nad rządem, dominacja rządu nad parlamentem oraz konkurowanie parlamentu i rządu ze sobą (Serzhanova 2007: s. 196 i n.; Serzhanova 2010: s. 188 i n.).

Przewaga *Eduskunty* nad Radą Państwa uwidacznia się w procesie jej powoływania i kontroli rządu. Istota procedury polega na tym, że wiodącą rolę w tym względzie odgrywa parlament. Choć z procesu tego nie wyeliminowano całkowicie prezydenta, to jego faktyczna rola obecnie pozostaje statyczna i sprowadza się do poinformowania parlamentu o kandydaturze na stanowisko premiera oraz formalnego aktu powołania szefa rządu i pozostałych członków gabinetu na stanowiska. Istotne znaczenie podczas tworzenia rządu ma przede wszystkim desygnowanie premiera, który odgrywa decydującą rolę w kompletowaniu składu gabinetu. W tym procesie istotną rolę odgrywają także przewodniczący największej frakcji parlamentarnej oraz przewodniczący parlamentu. Oczywiście nie mają oni zupełnej swobody w doborze kandydata na premiera, w praktyce muszą się bowiem liczyć z układem sił politycznych w *Eduskuncie*. Powołanie rządu nie stanowi więc problemu w sytuacji posiadania większości przez jedną z partii politycznych lub koalicji partii, natomiast może się skomplikować w przypadku jej braku. I chociaż rządy mniejszościowe od dłuższego czasu nie zdarzają się w Finlandii, to nie można całkowicie nie brać pod uwagę takiej sytuacji, i tu zarówno rola parlamentu, który chce tolerować określony gabinet mniejszościowy, jak i przewodniczących – aktywnych uczestników procesu powoływania rządu – rośnie.

Przewaga parlamentu nad rządem przejawia się także w obszarze kontroli, chociaż w finlandzkim systemie parlamentarnym znaczenie środków kontroli *Eduskunty*

nad rządem nabiera szeregu cech charakterystycznych. Po pierwsze dlatego, że chociaż interpelacje mogą i najczęściej są związane z ewentualnym postawieniem wniosku o wotum zaufania dla rządu, to jednak rzadko dochodzi do dymisji gabinetu z tego powodu, a pod rządami nowej ustawy zasadniczej nie zdarzyło się to ani razu. W rzeczywistości interpelacja staje się więc bardziej instrumentem zwrócenia uwagi rządowi na określony problem czy wreszcie nacisku na rząd, niż środkiem zagrażającym samemu jego istnieniu. Ponadto parlament dysponuje także innymi środkami bezpośredniej kontroli rządu, takimi jak pytania pisemne i ustne, debata problemowa, oświadczenia i sprawozdania rządu oraz komunikaty premiera, przedstawiane w *Eduskunzie*. I chociaż środki te na pierwszy rzut oka wydają się być mniej efektywne, albowiem nie pociągają za sobą tak poważnych skutków dla gabinetu jak interpelacje, niemniej jednak, a być może właśnie dlatego, są o wiele częściej stosowane (Serzhanova 2007: s. 196 i n.).

Po drugie, istnieje instytucja Ombudsmana, który związany jest z *Eduskuntą* między innymi poprzez fakt, że jest przez nią powoływany. Jest to wyraźnie rodzimy, wywiedziony z tradycji szwedzkiej środek kontroli parlamentu nad rządem i podległą mu administracją, który wykorzystywany jest do usprawniania procesu zarządzania państwem, w tym badania stanu ustawodawstwa. Zapobiega „wymykaniu się” administracji z ram określonych jej w konstytucji i ustawach. W szczególności broni interesów obywateli przed złym zarządzaniem.

Istotną rolę w mechanizmie kontroli parlamentu nad rządem odgrywają także komisje *Eduskunty*, które rozpatrują prawie każdą sprawę mającą być przedmiotem obrad w parlamencie. Silna pozycja komisji wynika nie tylko z szeroko określonych w ustawie zasadniczej i regulaminie *Eduskunty* ich kompetencjach, ale przede wszystkim z ugruntowanej tradycją samodzielności wyrażania przez nie opinii, wypracowywanych zgodnie z zasadą konsensusu i poszanowania zdania mniejszości.

Przewaga rządu nad parlamentem uwidacznia się przy opracowywaniu budżetu państwa. Wynika to głównie z faktu dysponowania aparatem zdolnym przygotować tak skomplikowany, wymagający wielu danych statystycznych i analiz projekt. Rola *Eduskunty* sprowadza się tu do ewentualnych korekt przedkładanych do propozycji rządowych i kontroli następczej nad wydatkowaniem określonych sum budżetowych. Gabinet ma również wyłączne prawo wnoszenia autopoprawek w formie projektów ustaw uzupełniających do projektu budżetu oraz ustaw uzupełniających do budżetu już w trakcie roku budżetowego.

Niezwykle istotne w procesie wykonywania budżetu są różne mechanizmy kontroli parlamentarnej. Zaliczyć do nich można klasyczną instytucję absolutorium, chociaż w Finlandii straciła ona swoje pierwotne ostrze. Obecnie jest ona raczej potencjalnym środkiem dyscyplinowania rządu, bowiem nie zdarza się, by rząd wydatkował środki publiczne inaczej, niż stanowi o tym ustawa budżetowa. Ponadto istnieje stały nadzór Komisji Finansów i innych komisji parlamentarnych (np. kilka lat temu powołanej Komisji Rewizyjnej), a także kontrola wykonywania budżetu ze strony specyficznych organów, takich jak Państwowy Urząd Kontroli. Istotne znaczenie ma także nadzór i kontrola nad

Bankiem Finlandii. Wszystkie te instrumenty prawne pozwalają parlamentowi na stały i bezpośredni wgląd w wydatkowanie przez rząd określonych w ustawie kwot budżetowych. Nie zmienia to jednakże w niczym faktu, że jest to kontrola następcza.

Za płaszczyznę konkurowania parlamentu i rządu uznać należy ustawodawstwo. W badaniu relacji między *Eduskuntą* a Radą Państwa w zakresie legislacji da się zauważyć konsekwentne pozostawienie całego toku ustawodawczego w rękach izby. Zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu w nowych uregulowaniach konstytucyjnych stosowana jest wyjątkowo konsekwentnie. Ani głowa państwa, ani rząd nie posiadają obecnie prawa dekretowania. Podkreśla to także pozbawienie prezydenta zarówno prawa inicjatywy ustawodawczej, jak i efektywnego prawa weta zawieszającego w stosunku do uchwalonych przez parlament ustaw, które jest dosyć łatwe do przełamania (parlament może przegłosować ustawę w uchwalonym przez niego brzmieniu zwykłą większością głosów). Gabinet jednak, w szczególności większościowy, potrafi zapewnić sobie przeforsowanie projektu ustawy, często przy pomocy poszczególnych komisji parlamentarnych, których skład wynika z klucza partyjnego. Również przeważająca liczba projektów rządowych w stosunku do wnoszonych przez deputowanych świadczy o dominacji rządu na tym etapie. Także ciężar gatunkowy projektów rządowych pozostaje nieporównywalny z inicjatywami poszczególnych deputowanych. Płaszczyznę legislacji określić można zatem jako współpracę *Eduskunty* i Rady Państwa w warunkach konkurowania ze sobą o ostateczny kształt ustawy.

Wskazać należy, że w każdym z obszarów relacji między parlamentem i rządem, tj. przewagi jednego z nich nad drugim, czy w warunkach ich konkurowania, charakterystyczne i konieczne staje się podkreślenie, że wszystkie relacje między *Eduskuntą* a Radą Państwa oparte są na zasadzie konsensusu. To bardzo charakterystyczna cecha parlamentaryzmu nordyckiego, w tym również fińskiego.

## Konkluzje

Przyczyn odejścia od parlamentarnych rządów pro-prezydenckich 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. Długoletnia dominacja sąsiedniej Szwecji oraz specyficzna pozycja Finlandii w obrębie Królestwa przyczyniły się do tego, że Finowie oryginalnie adoptowali i starali się ugruntowywać osiągnięcia Szwedów i szerzej, sąsiednich krajów nordyckich. W szczególności bliskie stały się im wzorce osiągania kompromisu politycznego. Uchroniło to Finlandię przed wieloma ostrymi konfliktami politycznymi i społecznymi.

Parlamentaryzm fiński, wyrosły z korzeni szwedzkich, przetrwał dominację rosyjską i po uzyskaniu niepodległości w 1917 roku rozwijał instytucje rodzime. Na uwagę zasługuje fakt, że ponad wiekowe podporządkowanie Finlandii Rosji nie przeszkodziło jej w kultywowaniu oraz rozwoju 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 fińskiego parlamentu nie odbiegają zasadniczo od standardów parlamentarnych w innych współczesnych państwach demokratycznych. W szczególności bliskie są tradycjom parlamentaryzmu nordyckiemu. Za oryginalne w konstrukcji *Eduskunty* uznać natomiast trzeba dwie instytucje: Wielką Komisję oraz Komisję ds. Przyszłości. Biorąc z kolei pod uwagę zakres kompetencji, podkreślić należy rolę Komisji Prawa Konstytucyjnego.

Charakterystyczne dla systemu konstytucyjnego jest nie tylko wypracowanie formalno-proceduralnych norm, ale przede wszystkim tradycja osiągania kompromisów w trakcie prac parlamentarnych. Nie spotyka się tu z zasady stosowania obstrukcji parlamentarnej. Walka między stronnictwami trwa w trakcie kampanii wyborczych, by w parlamencie przyjąć formułę poszukiwania kompromisu. Sytuacja taka prawdopodobnie wpływa na wysoki prestiż parlamentu w społeczeństwie fińskim, czego dowodem może być wysoka frekwencja (ok. 80%) w wyborach parlamentarnych. Wysoką rangę *Eduskunty* potwierdzają także sondaże opinii publicznej. Stąd odgrywa ona rolę głównego aktora na fińskiej scenie politycznej.

Odnosząc się zaś do pozycji ustrojowej *Eduskunty* w kontekście jej relacji z innymi naczelnymi organami państwa, dokonanie dogłębnej analizy tych zagadnień ze szczególnym uwzględnieniem parlamentu, głowy państwa i rządu, wynikającej zarówno z warstwy normatywnej, jak i obecnej praktyki ustrojowej, nie wywołują najmniejszych wątpliwości co do kierunku zmian fińskiej formy rządu. Praktyka ustrojowa Finlandii nie potwierdza zaobserwowanych w innych państwach europejskich tendencji do znacznego ograniczania uprawnień parlamentu na rzecz rządu czy też głowy państwa. Dotyczy to w szczególności kontroli wykonywania budżetu państwa, ale nie tylko. Sytuacja świadczy o tendencji odwrotnej, gdyż przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej wzmacniają uprawnienia parlamentu nie tylko w zakresie ustawodawstwa, wpływu na politykę zagraniczną, w tym szczególnie związaną ze sprawami UE, ale również nadzoru i kontroli finansów publicznych, a także przy nabyciu i zbyciu majątku państwa. Charakterystyczna dla fińskiej tradycji ustrojowej jest ścisła symbioza parlamentu i rządu w ponoszeniu odpowiedzialności zarówno za finanse państwa i będący w gestii państwa majątek, jak również za inne sprawy istotne dla funkcjonowania państwa.

**Viktoria Serzhanova** – doktor habilitowana, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Rzeszowskiego, kierownik Katedry Ustrojów Państw Europejskich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; w latach 2009–2016 prodziekan ds. współpracy z zagranicą; specjalistka w zakresie prawa konstytucyjnego, teorii państwa oraz ustrojów państw współczesnych; autorka około 150 opracowań naukowych poświęconych badaniom nad: ustrojami politycznymi państw europejskich, szczególnie krajów nordyckich, nauką o państwie współczesnym, organami ochrony prawa, prawami człowieka, ochroną konstytucji i kontrolą konstytucyjności prawa.

Adres e-mail: viktoria@ur.edu.pl

**Viktoria Serzhanova** – habilitated doctor, an associate professor at the University of Rzeszów, the head of the Chair of European Governments at the Faculty of Law and Administration, in 2009–2016 the vice-dean for foreign cooperation. A specialist in the field of constitutional law, state theory and the governments of modern states. Research interests: political systems of European states, especially the Nordic countries, theories of modern state, human rights, protection of the constitution and the constitutionality of law.  
E-mail: viktoria@ur.edu.pl

## ➔ Bibliografia

- AKT O PARLAMENCIE (1906) z dnia 20 lipca 1906 roku, <https://www.finlex.fi/> (30.12.2017).
- AKT O FORMIE RZĄDU z dnia 21 czerwca 1919 roku nr 94/1919, w: Joachim Osiński (tłum. 1997), *Konstytucja Finlandii. Opracowanie i tłumaczenie*, Warszawa.
- AKT O TRYBUNALE STANU z dnia 25 listopada 1922 roku nr 273/1922, w: Joachim Osiński (tłum. 1997), *Konstytucja Finlandii. Opracowanie i tłumaczenie*, Warszawa.
- AKT O PRAWIE PARLAMENTU DO BADANIA ZGODNOŚCI Z PRAWEM CZYNNOŚCI URZĘDOWYCH CZŁONKÓW RADY PAŃSTWA, KANCLERZA SPRAWIEDLIWOŚCI I PARLAMENTARNEGO OMBUDSMANA z dnia 25 listopada 1922 roku nr 274/1922, w: Joachim Osiński (tłum. 1997), *Konstytucja Finlandii. Opracowanie i tłumaczenie*, Warszawa.
- AKT O EDUSKUNCIE z dnia 13 stycznia 1928 roku nr 7/1928, w: Joachim Osiński (tłum. 1997), *Konstytucja Finlandii. Opracowanie i tłumaczenie*, Warszawa.
- AKT O SAMORZĄDZIE WYSP ALANDZKICH z dnia 16 sierpnia 1991 roku nr 1144/1991, <https://www.finlex.fi/> (30.12.2017).
- ALLARDT Erik, WIATR Jerzy (1978), *Political Systems* w: Erik Allardt, Włodzimierz Wesotowski (red.), *Social Structure and Change. Finland and Poland. Comparative Perspective*, Warszawa.
- ANDERSSON Ingvar (1967), *Dzieje Szwecji*, Warszawa.
- ANDERSSON Ingvar, WEIBULL Jorgen (1981), *Swedish History In Brief*, Stockholm.
- ANDRÉN Nils (1981), *Five Roads to Parliamentary Democracy*, w: Erik Allardt, Nils Andrén, Erik J. Friis, Gylfie b. Gislason, Sten Sparre Nilson, Henry Valen, Frantz Wendt, Folmer Wisti, (red.), *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*, Copenhagen.
- ANTOSZEWSKI Andrzej, HERBUT Ryszard (2001), *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk.
- BAIN Robert Nisbet (2006), *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge (1905), reprint.
- BARANOWSKI Kazimierz (1978), *Republika Finlandii*, Warszawa.
- BLÖMSTEDT Yrjö (1966), *A Historical Background of the Finnish Legal System*, w: *Finnish Legal System*, Helsinki.
- BRANDHOF van den, Hans (2004), *The Republic of Finland*, w: Lucas Prakke, Constantijn Kortmann (red.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer.
- CIEMNIEWSKI Kazimierz (1971), *Zasady ustroju politycznego Finlandii*, Bydgoszcz.
- CIEŚLAK Tadeusz (1983), *Historia Finlandii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
- CIEŚLAK Tadeusz (1978), *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa.
- GRZYBOWSKI Marian (1989), *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa.



- GRZYBOWSKI Marian (2001), *Eduskunta. Parlament Finlandii*, Warszawa.
- GRZYBOWSKI Marian (2007), *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków.
- GRZYBOWSKI Marian (2010), *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa.
- GWIZDŹ Andrzej (1971), *Finlandia*, w: Andrzej Burda, Marian Rybicki (red.), *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław.
- HECKSCHER Gunnar (1961), *The Swedish Constitution 1809–1959*, Stockholm.
- HERLITZ Nils (1969), *Elements of Nordic Public Law*, Stockholm.
- HUSA Jaakko (1999), *Montesquieu's Separation of Powers and the Semi-Presidential Constitution: Finland's Past and Future?*, „Tidsskrift for Rettsvitenskap”, nr 5.
- HUSA Jaakko (2002), *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien.
- HUSA Jaakko (2011), *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland.
- JUSSILA Osmo, HENTILÄ Seppo, NEVAKIVI Jukka (2001), *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, Kraków.
- KERSTEN Adam (1973), *Historia Szwecji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- LINDMAN Sven (1960), *The „Dualistic” Conception of Parliamentary Government in the Finnish Constitution*, w: *Democracy in Finland. Studies in Politics and Government*, Helsinki.
- MANNERHEIM Carl Gustaf (1996), *Wspomnienia*, Gdynia.
- MERIKOSKI Veli (1966), *The System of Government*, w: *Finnish Legal System*, Helsinki.
- NOUSIAINEN Jaakko (2001), *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, w: *The Constitution of Finland*, Vammala.
- ORFIELD Lester Bernhardt 1953, *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia.
- OSIŃSKI Joachim (1997), *Konstytucja Finlandii. Opracowanie i tłumaczenie*, Warszawa.
- OSIŃSKI Joachim (2003), *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*. Tłumaczenie i wstęp, Warszawa.
- OSIŃSKI Joachim (red.) (2000), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa.
- PAJDAŁA Henryk (2001), *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa.
- REGULAMIN EDUSKUNTY z dnia 17 grudnia 1999 roku nr 40, <https://www.finlex.fi/> (30.12.2017).
- ROBERTS Michael (2002), *The Age of Liberty: Sweden 1719–1772*, wyd. II, Cambridge.
- ROBERTS Michael (2003), *Sverige under frihetstiden: 1719–1772*, Inbunden.
- SARAVIITA Ilkka (2004), *The Constitution of Finland*, Helsinki.
- SERZHANOVA Viktoria (2004), *Komisje Eduskunty*, „Ius et Administratio”, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, nr 2.
- SERZHANOVA Viktoria (2007), *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów.
- SERZHANOVA Viktoria (2010), *Zmiany pozycji ustrojowej prezydenta Finlandii*, w: Tadeusz Motdawa, Jarostaw Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa.
- SERZHANOVA Viktoria (2011a), *Ewolucja konstytucji państw nordyckich*, w: Stanisław Sagan (red.), *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, Rzeszów.
- SERZHANOVA Viktoria (2011b), *Zmiana formy rządu w najnowszej konstytucji Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, nr 71, Seria Prawnicza, Prawo 10.
- SERZHANOVA Viktoria (2014), *Wybory do parlamentu fińskiego Eduskunty*, w: Ladislav Orosz, Tomáš Majerčák (red.), *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II ústavné dni*, Košice.

- SERZHANOVA Viktoria (2015), *Tryb uchwalania oraz reforma Konstytucji Republiki Islandii*, w: Viktoria Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu oraz współczesnego państwa*, Rzeszów.
- SERZHANOVA Viktoria (2016), *Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii*, w: Krzysztof Skotnicki, Konrad Składowski, Anna Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź.
- SERZHANOVA Viktoria (2017), *Suomen perustuslaki. Ustawa zasadnicza Finlandii*, Rzeszów.
- SERZHANOVA Viktoria, SAGAN Stanisław (2007), *Organizacja wewnętrzna Eduskunty*, w: Jacek Czajowski (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków.
- SERZHANOVA Viktoria, SAGAN Stanisław, WAPIŃSKA Dominika (2013a), *Akty ustrojowe i konstytucje historyczne w Szwecji i Finlandii*, w: Stanisław Sulowski, Jarosław Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, Warszawa.
- SERZHANOVA Viktoria, WAPIŃSKA Dominika (2013b), *Ewolucja konstytucjonalizmu w Finlandii*, w: Stanisław Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok.
- SOLSTEN Eric, MEDITZ Sandra W. (red.) (1988), *Finland – a Country Study*, Washington.
- SURHONE Lambert M., TIMPLEDON Miriam T., MARSEKEN Susan F. (2010), *Swedish Constitution of 1772*, Beau-Bassin (Mauritius).
- SZORDYKOWSKA Barbara (2011), *Historia Finlandii*, Warszawa.
- USTAWA ZASADNICZA Finlandii z 11 czerwca 1999 roku (2017), w: Viktoria Serzhanova, *Suomen perustuslaki. Ustawa zasadnicza Finlandii*, Rzeszów.
- USTAWA WYBORCZA z dnia 8 października 1998 roku nr 714/1998, <https://www.finlex.fi/> (30.12.2017).
- WASILEWSKI Leon (1925), *Finlandja*, Kraków.