

Viktoriya Serzhanova

ZMIANA FORMY RZĄDU W NAJNOWSZEJ KONSTYTUCJI FINLANDII

Przedmiotem niniejszego opracowania pozostaje krótka analiza formy rządu funkcjonującej współcześnie w Finlandii. W swoich rozważaniach podejmę próbę przedstawienia w sposób syntetyczny nowego układu relacji pomiędzy naczelnymi organami państwowymi, tj. parlamentem i rządem oraz ustalenia w tym zmienionym układzie pozycji głowy państwa.

Instytucje ustrojowe Finlandii tkwią swymi korzeniami głęboko w konstytucjonalizmie nordyckim, w szczególności szwedzkim, Finlandia bowiem była integralną częścią Szwecji przez ponad pięćset lat¹. Ewoluuowały one jednakże odmiennymi drogami, tworząc oryginalne mechanizmy ustrojowo-polityczne.

Podkreślić trzeba, że pomimo ponad stuletniej dominacji Rosji Finlandia nie poddała się wpływowi rusyfikacji i kultywowała własne tradycje. Zachowano tu nie tylko odrębne instytucje ustrojowe, ale wprowadzano nowe, nawiązując do najbardziej demokratycznych wzorów epoki.

Po uzyskaniu niepodległości w 1918 r. Finlandia stanęła na rozdrożu. Stronnictwa lewicowe podejmowały próby utworzenia republiki o ustroju socjalistycznym, wzorowanym na Rosji radzieckiej, natomiast środowiska prawicowe dążyły do ukształtowania monarchicznej formy państwa. Ostatecznie żadne z tych rozwiązań nie przyjęło się, a Finlandia stała się demokratycznym państwem z republikańską formą rządu i silną pozycją prezydenta. W tym kształcie przetrwała aż do 1999 r.

W 1999 r. Finowie dokonali zmiany swojej konstytucji po osiemdziesięciu latach obowiązywania dotychczasowej. Nowa ustawa zasadnicza nie była tylko zmianą formalną. W sposób istotny zmieniła ustrój polityczny tego państwa.

¹ Szerzej o historii politycznej Szwecji por.: R.N. Bain, *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905, reprint z 2006 r., *passim*; także o kształtowaniu się systemu prawnego oraz instytucji ustrojowych w Szwecji czytaj w: L.B. Orfield, *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953, s. 227 i n.

Forma rządu z silną pozycją prezydenta zastąpiona została formułą rządu parlamentarnego z dominującą rolą *Eduskunty*.

Przed reformą na konstytucję Finlandii składało się pięć ustaw rangi konstytucyjnej. Cztery z nich sięgały czasów uzyskania przez państwo niepodległości:

- Akt o formie rządu z dnia 21 czerwca 1919 r.,
- Akt o parlamencie z dnia 13 stycznia 1928 r.,
- Akt o Trybunale Stanu z dnia 25 listopada 1922 r.,
- Akt o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmana z dnia 5 listopada 1922 r.

Po II wojnie światowej do wyżej wymienionych aktów dołączył kolejny, będący również podstawą systemu konstytucyjnego Finlandii:

- Akt o autonomii Wysp Alandzkich uchwalony 28 grudnia 1951 r.

Akt konstytucyjny o formie rządu w § 2 stanowił, iż „władza zwierzchnia w Finlandii należy do narodu reprezentowanego przez parlament zwoływany na sesję”. Ustanowił jednocześnie dwie reguły ustrojowe: zwierzchnictwa (suwerenności) narodu oraz przedstawicielskiej formy sprawowania władzy zwierzchniej. Tym samym Akt z 1919 r. uczynił parlament Finlandii *Eduskuntę* depozytariuszem zwierzchnictwa narodu (i to na zasadzie wyłączności w systemie organów państwowych). Znamienne było natomiast to, iż parlament nie posiadał wyłączności w sferze wykonywania władzy ustawodawczej. Zgodnie bowiem z § 2 zd. 2 władzę ustawodawczą parlament realizował wspólnie z Prezydentem Republiki. Konstytucja ponadto przypisywała prezydentowi atrybuty najwyższej władzy wykonawczej. W zakresie dotyczącym ustawodawstwa prezydent wówczas uzyskiwał w szczególności prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo stosowania weta zawieszającego. Obok prezydenta w obrębie władzy wykonawczej usytuowana została Rada Państwa (rząd), złożona z premiera i ministrów. Formułę trójpodziału władzy dopełniały organy władzy sądowniczej, tj. niezawisłych sądów, obejmujących w najwyższej instancji Sąd Najwyższy oraz Najwyższy Sąd Administracyjny. Konstytucja Finlandii przesądzała o silnej pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki, wzmacniając ją zasadą powszechnych wyborów głowy państwa.

Po osiemdziesięciu latach obowiązywania konstytucja Finlandii przestała odpowiadać aktualnym potrzebom państwa, które weszło do Unii Europejskiej i aktywnie współpracuje na arenie międzynarodowej w dziedzinie praw człowieka. Zaczęto od rozszerzenia i dostosowania do standardów Unii Europejskiej dość ograniczonego wówczas katalogu praw i wolności człowieka.

Reforma konstytucji Finlandii przez długi czas była przedmiotem rozważań i dyskusji. Jednakże przeprowadzenie gruntownej nowelizacji ustawy zasadniczej nie było możliwe z powodu braku porozumienia między frakcjami parlamentarnymi. W ciągu ostatnich trzech dekad przeprowadzono wiele reform częściowych, lecz zasadnicza struktura i założenia doktrynalne prawa konstytu-

cyjnego pozostały w dużej mierze niezmiennie². Wszakże zmiany te zapoczątkowały reformę konstytucyjną lat dziewięćdziesiątych, zakończoną uchwaleniem w 1999 r. nowej, jednolitej ustawy zasadniczej.

Głównym założeniem reformy konstytucyjnej, która miała charakter ograniczony, było wprowadzenie jasności do ustawodawstwa konstytucyjnego. W konsekwencji miała powstać ustawa zasadnicza w postaci jednolitego aktu prawnego, zastępując tym samym dotychczasową konstytucję, na którą składało się kilka aktów normatywnych. Celem reformy było zachowanie podstawowych zasad systemu politycznego Finlandii oraz kontynuowanie tradycji demokratyczno-ustrojowych, wypracowanych po uzyskaniu niepodległości.

Pierwszym bardzo istotnym krokiem, podjętym jeszcze przed przeprowadzeniem całkowitej reformy, była nowelizacja dotycząca podstawowych praw zawartych w akcie konstytucyjnym, która weszła w życie w sierpniu 1995 r.³

Dalsze losy reformy potoczyły się jednakże inaczej niż zakładano na początku. W czasie trwania reformy konstytucyjnej w parlamencie zaczęły się wzmacniać nastroje reformatorskie i coraz bardziej radykalne, jeśli chodzi o głębie przeprowadzanych zmian. Wyrażały się one w konieczności rewizji podziału władzy w państwie.

Kompetentnie i wyczerpująco przyczyny tych nastrojów omawia Jaakko Nousiainen, wymieniając między innymi: obecność w *Eduskuncie* nowego, zdecydowanie bardziej stanowczego pokolenia parlamentarzystów, wzmocnienie systemu parlamentarnego i rewizję modelu semiprezydenckiego⁴.

Zatem na tym etapie reforma konstytucyjna miała już następujące zadania:

- kodyfikację prawa konstytucyjnego Finlandii;
- unifikację i unowocześnienie struktur normatywnych;
- zmianę dotychczasowych relacji między naczelnymi organami państwowymi.

W 1990 r. parlament wyraził stanowisko, iż rząd powinien kontynuować przygotowania do reformy konstytucyjnej w celu lepszego unormowania spraw z zakresu podziału kompetencji między parlamentem a rządem i Prezydentem Republiki, które to uregulowania mają zmierzać w kierunku wzmocnienia pozycji parlamentu. Później, w 1992 r., parlament posunął się jeszcze dalej, zobowiązując rząd do kontynuowania reformy konstytucyjnej w celu pomniejszenia roli prezydenta oraz silniejszego związania głowy państwa z parlamentem. Wreszcie w 1994 r. zobligowano rząd do przeprowadzenia generalnej rewizji całej konstytucji, co ostatecznie doprowadziło nie tylko do uchwalenia nowej ustawy zasad-

² J. Husa, *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2002, s. 114.

³ *Ibidem*.

⁴ Szerzej o tym w pracy J. Nousiainena, *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism* [w:] *The Constitution of Finland*, Vammala 2001, s. 22.

niczej, ale również do zmiany formy rządu z semiprezystenckiej na parlamentar-no-gabinetową.

Warto zaznaczyć, iż program polityczny pierwszego rządu premiera Paavo Lipponena (1995–1999) zawierał rozdział poświęcony reformie konstytucyjnej. W konsekwencji tego rząd cieszący się zaufaniem silnej większości parlamentarnej wyraził swoje poparcie polityczne i umożliwił przeprowadzenie całkowitej reformy. Na skutek tego w maju 1995 r. Minister Sprawiedliwości powołał grupę ekspertów (fin. *Perustuslaki 2000 Työryhmä*) w celu zbadania potrzeby zunifikowania i unowocześnienia fińskiej konstytucji. W swoim ostatecznym stanowisku grupa ekspertów wyraziła opinię, iż konstytucja nie może dłużej podążać drogą reform częściowych. W ślad za grupą ekspertów utworzono Komisję Konstytucyjną 2000 (ad hoc), która zakończyła pracę 17 lipca 1997 r. Debata konstytucyjna, trwająca około trzydziestu lat, oraz prace przygotowawcze, prowadzone przez komisję ekspertów, zostały uwieńczone przedłożeniem przez komisję parlamentarną Radzie Państwa Propozycji Komisji 1997:13 – opracowywanego przez 17 miesięcy raportu, który stał się podstawą rządowego projektu ustawy konstytucyjnej. W lutym 1998 r. rządowy projekt nowej ustawy zasadniczej został skierowany i oddany pod obrady parlamentu (HE 1/1998)⁵.

Parlamentarna Komisja Konstytucyjna zaproponowała wprowadzenie kilku drobnych zmian (PeVM 10/1998) do projektu rządowego. Jednak większość propozycji Komisji ad hoc została zaakceptowana i przeszła do ostatecznej wersji projektu.

„O wielkiej kulturze politycznej w Finlandii świadczy fakt, iż partie opozycyjne nie zakłócały pracy nad tym projektem w parlamencie”⁶. Proces legislacyjny odbywał się całkowicie ponad podziałami partyjnymi.

Reforma stała się możliwa, gdy większym partiom politycznym udało się osiągnąć konsensus. Owe porozumienie umożliwiło ponadto bezzwłoczne podjęcie dalszych działań. Przeprowadzenie reformy oznaczało między innymi odstąpienie od dotychczasowej formy konstytucji składającej się z kilku aktów konstytucyjnych o formalnym statusie ustaw zasadniczych – *lex superior*. Oznaczało to zerwanie z dawną wschodnio-nordycką szwedzko-fińską tradycją konstytucyjną, polegającą na funkcjonowaniu w Finlandii ustawy zasadniczej, na którą składało się kilka ustaw rangi konstytucyjnej⁷.

Ostatecznie w dniu 11 czerwca 1999 r. parlament uchwalił konstytucję Finlandii (nazwaną w języku fińskim *perustuslaki*)⁸ praktycznie jednomyślnie, licząc

⁵ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 114–115; także J. Nousiainen, *The Finnish...*, s. 23.

⁶ J. Nousiainen, *The Finnish...*, s. 23.

⁷ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 115.

⁸ Fińska nazwa konstytucji *perustuslaki*, jak również jej szwedzkie określenie *grundlag* w tłumaczeniu na język polski oznaczają: ustawa zasadnicza.

bą głosów 175 do 2. Następnie, zgodnie z procedurą ustawodawczą, swój podpis złożył Prezydent Republiki, zatwierdzając ustawę zasadniczą, która weszła w życie w dniu 1 marca 2000 r.⁹

Za podstawę konstrukcji konstytucji przyjęto doktrynę liberalną. Znalazło to wyraz w odpowiedniej systematyce ogólnej tego aktu eksponującej rolę jednostki w państwie. Zaraz po zasadach ustroju państwa zamieszczonych w rozdziale 1 znalazł się bowiem szeroko rozbudowany katalog praw i wolności człowieka i obywatela (rozdział 2). Natomiast regulacje poświęcone organizacji i funkcjonowaniu władz publicznych (administracji rządowej i samorządowej) umieszczono w dalszych częściach, co podkreśla ich służebność wobec jednostki.

Jeżeli chodzi o systematykę szczegółową, fińska ustawa zasadnicza składa się z 13 rozdziałów zawierających 131 artykułów. Jej struktura wewnętrzna prezentuje się następująco:

Rozdział 1: *Podstawy ustroju państwa.*

Rozdział 2: *Podstawowe prawa i wolności.*

Rozdział 3: *Eduskunta i deputowani.*

Rozdział 4: *Funkcjonowanie Eduskunty.*

Rozdział 5: *Prezydent Republiki i Rada Państwa.*

Rozdział 6: *Ustawodawstwo.*

Rozdział 7: *Finanse publiczne.*

Rozdział 8: *Stosunki międzynarodowe.*

Rozdział 9: *Ustrój wymiaru sprawiedliwości.*

Rozdział 10: *Nadzór nad praworządnością.*

Rozdział 11: *Administracja i samorząd.*

Rozdział 12: *Obrona narodowa.*

Rozdział 13: *Postanowienia końcowe.*

Nowa konstytucja Finlandii oparta została na demokratycznych zasadach ustrojowych, gwarantujących nienaruszalność godności ludzkiej, poszanowanie wolności i praw obywatelskich oraz sprawiedliwość społeczną¹⁰. Jednakże wyinterpretowanie z obowiązujących przepisów ustawy zasadniczej wszystkich pod-

⁹ Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 roku [w:] *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003; także w tłumaczeniu J. Osińskiego [w:] J. Osiński, *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, Warszawa 2003. 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*. Najnowsze tłumaczenie ustawy zasadniczej Finlandii na język polski znajduje się w opracowaniu zbiorowym *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stalkiewicz, Warszawa 2011.

¹⁰ J. Osiński, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003, s. 28; także o podstawowych założeniach ustrojowych w konstytucji Finlandii czytaj: K. Fraś, *System polityczny Finlandii* [w:] *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K. Wojtaszczyk, Warszawa 2004, s. 13 i n.

stawowych zasad ustrojowych jest trudnością samą w sobie. Tkwi ona bowiem w tym, iż pojęcie zasad podstawowych nie jest dość jasno sprecyzowane w nauce prawa konstytucyjnego i stosowane jest raczej konwencjonalnie¹¹. Niezależnie od różnic w definicjach istnieje konsensus, że konstytucje obok norm szczegółowych zawierają ogólne i podstawowe formuły stanowiące fundamentalne zasady dotyczące struktury prawa, jego organizacji, praw i wolności obywatelskich itp. Zasady te mogą być wyraźnie sformułowane przez konstytucje lub odczytane w drodze wykładni wielu przepisów ustawy zasadniczej¹².

Współczesne konstytucje najczęściej dążą do wyrażenia podstawowych zasad ustroju państwa w odrębnych rozdziałach (na ogół w rozdziale 1)¹³. Po dogłębnej analizie rozdziału 1 ustawy zasadniczej Finlandii, a także jej następnych rozdziałów, do najważniejszych podstawowych zasad ustrojowych należą:

- zasada suwerenności i republikańskiej formy państwa;
- zasada zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy;
- zasada praworządności;
- zasada podziału władzy;
- zasada parlamentarnej formy rządów;
- zasada unitarnej formy, samorządu lokalnego i autonomii terytorialnej Wysp Alandzkich.

Zagadnienie podziału władzy ma kapitalne znaczenie dla zrozumienia istoty mechanizmu prawnoustrojowego współczesnych państw demokratycznych¹⁴. Wątki tej problematyki znaleźć można w pracach Jaakko Husy, jednego z wybitnych teoretyków fińskiej myśli prawnoustrojowej, od wielu lat zajmującego się zagadnieniami prawa konstytucyjnego państw nordyckich w kontekście komparatystycznym¹⁵. W pewnym sensie przydatne dla zrozu-

¹¹ Stanowisko takie prezentuje większość badaczy problemu. Podkreśla to Piotr Tuleja, twierdząc, że zasad konstytucyjnych nie da się zdefiniować w sposób jednolity: P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 24. Pogląd ten podziela Rett R. Ludwikowski, dając wnikliwą analizę różnych pojęć zasad konstytucji, a także przyjmując swoją definicję zasad fundamentalnych: R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 167 i n. Nieco inne rozumienie pojęcia zasad ustroju proponuje S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 36.

¹² R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 168.

¹³ Przykładem może posłużyć chociażby Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., która umieściła naczelne zasady konstytucyjne w rozdziale I: *Rzeczpospolita*.

¹⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 391 i n.; także E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 125, s. 159 i n.; również K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1998, s. 93; nadto A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, *passim*.

¹⁵ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 102 i n. Praca ta wydana w języku angielskim porusza między innymi zagadnienie podziału władz w systemie konstytucyjnym Finlandii. Oparta została

mienia zagadnienia funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy mogą być też rozważania Hansa van den Brandhofa¹⁶. Ponadto pomocne stają się najnowsze prace Martina Scheinina, Markku Suksi, Antero Jyränki, Ilkki Saraviita czy Juhy Pöyhönena¹⁷.

W nowożytnym znaczeniu idea podziału władzy była dziełem intelektualistów angielskich z okresu rewolucji burżuazyjnej. Kompetentnie wywodzi to Ryszard M. Małajny, burząc zakorzeniony pogląd funkcjonujący w doktrynach. Ustala on, że narodziny tej koncepcji należy wiązać z aktywnością pamfleciistów politycznych w Anglii około pół wieku wcześniej, niż pojawiło się dzieło Johna Locke'a *Dwa traktaty o rządzie*¹⁸. Pracę nad dziełem zakończył on w 1679 r., a wydał ją znacznie później – dopiero w 1690 r. Jednakże wybitnie rozwinięta, bardziej rozpowszechniona i nieco zmodyfikowana pozostaje koncepcja Charles'a Montesquieu opisywana w jego słynnym dziele *O duchu praw*¹⁹. Od ponad dwu stuleci, licząc jej zastosowanie w pierwszych aktach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej, zasada ta do dnia dzisiejszego zachowuje swą wielką wagę oraz stanowi gwarancję istnienia w państwie ustroju liberalnego²⁰.

W nowej ustawie zasadniczej Finlandii w porównaniu do dotychczasowej zasada podziału władz została znacznie bardziej uwidoczniiona i zdecydowanie jaśniej wyrażona²¹. Art. 3 obecnej konstytucji zawiera dość klasycznie sformułowaną zasadę podziału władzy: „Władzę ustawodawczą wykonuje *Eduskunta*, która także

na publikowanych wcześniej artykułach, które uległy gruntownej przeróbce i aktualizacji, między innymi *Montesquieu's Separation of Powers and the Semi-Presidential Constitution: Finland's Past and Future?* TFR 1999, s. 904–920.

¹⁶ H. van den Brandhof, *The Republic of Finland* [w:] *Constitutional Law of 15 EU Member States*, red. L. Prakke, C. Kortmann, Deventer 2004. Jest to praca zbiorowa, poświęcona systemom konstytucyjnym 15 państw będących członkami Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem w 2004 r. Zawiera także kilka uwag o podziale władzy w nowej konstytucji Finlandii.

¹⁷ Opracowanie *An Introduction into Finnish Law*, red. J. Pöyhönen, Helsinki 2002 zawiera rozdział autorstwa Martina Scheinina, dotyczący prawa konstytucyjnego oraz podstawowych praw i wolności. W języku fińskim: A. Jyränki, *Uusi perustuslakimme*, Turku 2000, *idem*, *Valta ja vapaus, Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos*, Helsinki 2000 oraz I. Saraviita, *Perustuslaki 2000. Kommentaari teos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, Kauppakaari Oyl Lakimiesliiton Kustannus*, Helsinki 2000. W języku szwedzkim: M. Suksi, *Finlands statsrätt*, Turku–Åbo 2002.

¹⁸ R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 201.

¹⁹ S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne...*, s. 39; także E. Zwierchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 42. O genezie podziału władz wnikliwie i kompetentnie pisze A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, przekład Wł. Konopczyński i K. Lutostański, wyd. II, poprawione i uzupełnione według VI wydania oryginału, Warszawa 1921, s. 354 i n.

²⁰ Zasada podziału władzy znalazła praktyczne zastosowanie w konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, polskiej z 3 maja oraz francuskiej z 3 września 1791 r., S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne...*, s. 39.

²¹ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 115.

decyduje o finansach państwa. Władzę wykonawczą realizuje Prezydent Republiki i Rada Państwa, członkowie, którzy obdarzeni są zaufaniem parlamentu. Władzę sądowniczą wykonują niezależne sądy, w tym Sąd Najwyższy oraz Najwyższy Sąd Administracyjny jako sądy najwyższych instancji”. Analiza tego przepisu oraz całego systemu naczelnych władz państwowych Finlandii i ich wzajemnych relacji pozwala stwierdzić, iż na gruncie ustroju finlandzkiego zasada ta realizowana jest we wszystkich trzech aspektach: w zakresie wyodrębnienia trzech władz, powierzenia ich funkcji odrębnym organom oraz – rzecz o kapitalnym znaczeniu dla rządów parlamentarnych – wyposażenia „poszczególnych segmentów władzy (rządu, parlamentu i głowy państwa) w kompetencje o »równoważącym« charakterze, charakterze swoistych przeciwdziałań, uruchamianych wówczas, kiedy któryś z uczestników systemu okaże się albo nazbyt słabym albo – przeciwnie – nazbyt silnym, zagrażającym programowanej równowadze”²².

Przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej zawierają kilka ważnych zmian w zakresie relacji między naczelnymi organami państwowymi. Najbardziej widoczną wydaje się być osłabienie roli głowy państwa w systemie naczelnych organów²³.

Wyraźnie ograniczone w stosunku do przepisów poprzedniego aktu konstytucyjnego zostały kompetencje prezydenta w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Wyraża się to w większej zależności głowy państwa od opinii rządu. Jeżeli prezydent nie zaakceptuje stanowiska Rady Państwa w trakcie pierwszego przedłożenia projektu, a Rada Państwa swej opinii nie zmieni, prezydent będzie musiał się do niej przychylić. Wobec tego prezydent będzie zobowiązany przedłożyć projekt ustawy zgodnie ze stanowiskiem Rady Państwa (art. 58 ust. 2 Konstytucji). W myśl postanowień nowej ustawy zasadniczej Rada Państwa nie musi cieszyć się zaufaniem prezydenta²⁴.

²² J. Szymanek, *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 3(165), s. 22.

²³ Analizy pozycji ustrojowej prezydenta Finlandii na tle poprzednio obowiązujących przepisów prawnych dokonuje J. Osiński w pracy *Prezydent Republiki Finlandii* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, *passim*; także S. Lindman, *Notes on the Presidential Elections in Finland*, Åbo 1951, s. 3 i n.; również P. Andrzejewski, K. Gołata, *Elementy systemu politycznego a polityka zagraniczna (przykład Finlandii i Szwecji)*, „Zeszyty Naukowe AE Poznań” 1984, nr 125, s. 86–87; nadto M. Szczepanek, *Ewolucja systemu wyborów prezydenckich w Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1993, z. 49, s. 115–125. Interesujące może być porównanie pozycji ustrojowej prezydenta Austrii i Finlandii, dokonane przez P. Sarneckiego w pracy *Konstytucyjne stanowisko Prezydenta Federalnego w Austrii* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka, Łódź 1994, s. 170 i n. Ciekawym uzupełnieniem dla rozważań o współczesnej prezydenturze może być artykuł T. Słomki, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6(71), s. 45–58.

²⁴ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 115–116; także o stosunkach między Radą Państwa a Prezydentem Republiki na tle poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych pisze M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Warszawa–Kraków 1988, s. 99.

Kompetencje prezydenta w zakresie wydawania dekretów także zostały zawężone do wydawania aktów wykonawczych do ustaw lub rozporządzeń w dziedzinie polityki zagranicznej. Delegowane głowie państwa uprawnienie ustawodawcze zostało również ograniczone w taki sposób, iż delegacja musi *expressis verbis* wynikać z postanowień ustawy zasadniczej lub ustawy zwykłej parlamentu. Jeżeli nie istnieje szczególna regulacja dotycząca kompetencji prezydenta do wydawania dekretów, uprawnienie takie przysługuje Radzie Państwa, a nie prezydentowi (art. 80 ust. 1 Konstytucji). Jeżeli porównamy obecne rozwiązanie do poprzedniego, nie da się nie zauważyć, iż katalog spraw, w których prezydent uprawniony jest do wydawania rozporządzeń, został ograniczony do zakresu taksatywnie wymienionych przypadków²⁵.

Rola prezydenta w zakresie veta zawieszającego także została osłabiona. Jeżeli prezydent nie zatwierdzi wejścia w życie ustawy, parlament może ponownie skierować projekt do rozpatrzenia bezzwłocznie, a nie – jak dotychczas – najwcześniej w następnej sesji. W ten oto sposób parlament nabył uprawnienie do natychmiastowego ponownego rozpatrzenia proponowanego projektu ustawy, którego dotąd nie posiadał. W tym sensie kompetencje parlamentu do korzystania z przysługującej mu władzy ustawodawczej w sposób bardziej efektywny i niezależny uległy rozszerzeniu w porównaniu z sytuacją dotychczasową²⁶.

Trzeba zauważyć, iż także fińska praktyka ustrojowa wyraźnie zmierzająca w kierunku systemu parlamentarnego²⁷. Należałoby się po części zgodzić tu z Jarosławem Szymankiem, który stoi na stanowisku, iż „w politycznym trójkącie wyznaczającym ramy systemu rządów, tj. w trójkącie rząd – parlament – głowa państwa, ta ostatnia stała się elementem najmniej znaczącym, wyraźnie przesuniętym na margines. System rządów w nowych uwarunkowaniach systemu parlamentarnego stał się wobec powyższego systemem w największym stopniu określonym przez układ wzajemnych relacji rządu i parlamentu”²⁸.

Niemniej jednak analiza pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej wydaje się być nadal istotna, zwłaszcza w kontekście rozważań o zmianie formy rządu z semiprezydenckiej na parlamentarno-gabinetową. Kierując się teorią Montesquieu i jej kryteriami, a także przepisami konstytucji, należałoby zaliczyć prezydenta do organów władzy wykonawczej (zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej). Uprawnienia głowy państwa określone w ustawach (kompetencje *de iure*) w stosunku do parlamentu

²⁵ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 116.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 18.

²⁸ *Ibidem*.

– z chwilą wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej – zostały jednakże niewątpliwie ograniczone. Jednakże prezydent w dalszym ciągu wybierany jest w wyborach powszechnych, tak więc posiada taką samą legitymację do sprawowania władzy jak parlament²⁹.

Przeprowadzenie w Finlandii reformy konstytucyjnej skutkowało przemianą wielu instytucji polityczno-ustrojowych, łącząc tradycje z wymogami współczesności. W konsekwencji funkcjonujący tam model parlamentarny w pewnym stopniu modyfikuje „klasyczne” reguły, na jakich się opiera. Przekonuje o tym analiza dwu zasadniczych wątków, tj. prawnokonstytucyjnego i polityczno-ustrojowego. Pozwala ona dostrzec, że współpraca parlamentu i rządu w Finlandii układa się w trzech płaszczyznach:

- przewagi parlamentu nad rządem;
- przewagi rządu nad parlamentem;
- konkurowania parlamentu i rządu ze sobą.

Przewaga *Eduskunty* nad Radą Państwa uwidacznia się w procesie powoływania i kontroli rządu. Istota procedury polega na tym, iż wiodącą rolę w tym względzie odgrywa parlament. Choć z procesu tego nie wyeliminowano całkowicie Prezydenta Republiki, to jego faktyczna rola obecnie pozostaje statyczna i sprowadza się do poinformowania parlamentu o kandydaturze na stanowisko premiera oraz formalnej czynności powołania szefa rządu i pozostałych członków gabinetu na stanowiska.

Istotne znaczenie podczas powoływania rządu ma przede wszystkim powołanie premiera, który odgrywa decydującą rolę w kompletowaniu składu gabinetu. W tym procesie ważką rolę odgrywają także przewodniczący największej frakcji parlamentarnej oraz przewodniczący parlamentu. Oczywiście przewodniczący największej frakcji parlamentarnej czy przewodniczący *Eduskunty* nie mają tu pełnej swobody w doborze kandydata na premiera, w praktyce muszą się bowiem liczyć z układem sił politycznych w izbie. 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 długiego 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.

Ponadto przewaga parlamentu nad rządem przejawia się także w płaszczyźnie kontroli, chociaż w finlandzkim systemie parlamentarnym znaczenie środków kontroli *Eduskunty* nad rządem nabiera szeregu cech charakterystycznych.

²⁹ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 116.

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 *Eduskuncie*. Jak się wydaje, środki te są 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.

Po drugie, istnieje instytucja ombudsmána, który związany jest z *Eduskuntą* między innymi poprzez fakt, iż 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 (ang. *mal administration*).

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

Z kolei przewaga rządu nad parlamentem uwidacznia się w płaszczyźnie opracowywania budżetu państwa, jak zresztą dzieje się to w innych współczesnych państwach demokratycznych.

W procesie opracowywania budżetu rząd ma niekwestionowaną przewagę nad parlamentem. Wynika to głównie z faktu dysponowania aparatem zdolnym przygotować tak skomplikowany projekt, wymagający wielu danych statystycznych i analiz. Rola *Eduskunty* sprowadza się tu do ewentualnych korekt przedkładanych propozycji rządowych i kontroli następczej nad wydatkowaniem określonych sum budżetowych. Sama instytucja absolutorium w Finlandii straciła swoje pierwotne ostrze. Obecnie jest ona raczej potencjonalnym środkiem dyscyplinowania rządu, ponieważ w praktyce zarządzania finansami państwa nie zdarza się, ażeby rząd wydatkował środki publiczne inaczej, niż stanowi o tym ustawa budżetowa.

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.

Specyficzną instytucją pozostaje natomiast bezpośrednio podporządkowanie parlamentowi Rewidentów Państwowych, Pełnomocników i Rewidentów Banku Finlandii oraz Rewidentów *Eduskunty*. Wszystkie te organy 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 Republiki efektywnego prawa weta zawieszającego w stosunku do uchwalonych przez parlament ustaw, które jest dosyć łatwe do przełamania (może parlament bowiem przegłosować ustawę w uchwalonym przez niego brzmieniu zwykłą większością głosów). Gabinet, w szczególności większościowy, potrafi zapewnić sobie przeforsowanie projektu ustawy, w czym pomaga mu także oparta na kluczu partyjnym obsada poszczególnych komisji parlamentarnych. Również duża liczba projektów rządowych w stosunku do liczby projektów wnoszonych przez deputowanych w zasadzie świadczy o zdominowaniu na tym etapie rządu. Również 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 każdej z płaszczyzn, tj. przewagi jednego z dwu naczelnych organów nad drugim czy w warunkach konkurowania, charakterystyczne i konieczne staje się podkreślenie, że wszystkie relacje między *Eduskuntą* a rządem oparte są na zasadzie konsensusu. To bardzo charakterystyczna cecha parlamentaryzmu nordyckiego.

Pozostaje zatem wyjaśnienie, w czym należałoby upatrywać przyczyn tak kształtujących się relacji. Przesądziły o tym, jak się zdaje, uwarunkowania historyczne, związane z przyjmowaniem wzorców szwedzkiej kultury polityczno-prawnej.

Długoletnia dominacja sąsiedniej Szwecji oraz specyficzna pozycja Finlandii w obrębie Królestwa przyczyniły się do tego, iż Finowie oryginalnie adaptowali i starali się ugruntowywać wspólne 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. Historycy wskazują też na socjologiczne

uwarunkowanie „łagodności” przemian społecznych. Składała się na to z jednej strony słabość szlachty i sił konserwatywnych, z drugiej zaś słabość mieszczaństwa, które było czynnikiem i motorem dynamicznych, nierzadko rewolucyjnych zmian politycznych w innych krajach Europy. W Finlandii wówczas dominowała warstwa chłopska. Elementy mentalności i kultury chłopskiej w sposób trwały odcisnęły więc swoje piętno na kulturze ogólnonarodowej, w tym na ustroju politycznym.

Osiąganie kompromisów – tak charakterystycznego zjawiska dla fińskiego modelu parlamentaryzmu – możliwe jest przede wszystkim poprzez tworzenie mechanizmów umożliwiających wszechstronne badanie problemów przed ich rozstrzygnięciem, przy czym uwzględnia się szeroko interesy określonych grup społeczno-zawodowych oraz ekspertyzy fachowe.

Ważkim instrumentem osiągnięcia konsensusu jest wypracowany i dobrze funkcjonujący mechanizm konsultacji projektów aktów ustawodawczych z organizacjami pozarządowymi. Pozwala to nie tylko na „odkrywanie” partykularnych interesów określonych kręgów społecznych, ale także na godzenie ich z interesem ogólnonarodowym.

W dalszym ciągu natomiast istnieje kontrowersja, czy na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej można sformułować twierdzenie o zmianie formy rządu w Finlandii z semiprezydenckiej na parlamentarno-gabinetową³⁰. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii niezbędne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy fińską formę rządu da się wyrazić do systemu parlamentarno-gabinetowego czy raczej nadal do semiprezydenckiego, czy też mówić jedynie o systemie mieszanym?³¹

J. Husa wyraża przekonanie, iż nowa konstytucja nie kwestionuje bezwzględnie podstawowych zasad tradycyjnego fińskiego semiprezyden-

³⁰ O formie rządu w Finlandii na tle poprzednio obowiązującej konstytucji pisze S. Gebethner, *O genezie i ewolucji prezydenjalizmu w Finlandii (Refleksje konstytucjonalisty i politologa)*, „Studia Juridica” 1986, nr 15, s. 40 i n.

³¹ Klasyczne, nadal zachowujące swoją aktualność reguły systemu parlamentarnego omawia A. Esmein, *Prawo konstytucyjne...*, s. 15 i n. oraz s. 117 i n. Cechy charakteryzujące parlamentarno-gabinetową formę rządu oraz jej odmianę semiprezydencką dogłębnie analizują: B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 405 i n.; także S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 7–8, s. 26–37; również R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 215 i n.; nadto A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 320 i n.; K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 37 i n.; E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki...*, s. 115 i n. oraz tegoż autora *Współczesne ustroje państwowe*, cz. II: *Zasady ustroju i systemy rządów rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Katowice 1984, *passim*, szczególnie rozdział III–V. Interesujące mogą okazać się także rozważania o współczesnych formach i sposobach zmiany systemów politycznych: M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 73 i n.

kiego, czy jak go również nazywa – dualistycznego systemu rządów. Twierdzi, iż „przywiązanie do kontynuacji tradycji wydaje się być silne i nietknięte. Wciąż jednak ustawa zasadnicza z 2000 roku utrwała podstawową strukturę parlamentarnego systemu typu prezydenckiego: dziwne połączenie systemów parlamentarnego (zachodnioeuropejskiego) i prezydenckiego”³². Niemniej jednak w najnowszym opracowaniu poświęconym konstytucji Finlandii stwierdza, iż obecnie ustroj Finlandii wyraźnie podąża bardziej w kierunku parlamentaryzmu poprzez ograniczenie kompetencji prezydenta, a także wzmocnienie pozycji parlamentu, a niekiedy też rządu – w zakresie polityki zagranicznej³³.

Marian Grzybowski wyraża pogląd, iż obecnie w systemie konstytucyjnym Finlandii znajdujemy „przejawy istotnych elementów parlamentarnego modelu rządów, występujących w symbiozie z elementami systemu semiprezydenckiego. Parlament pozostaje centrum prac ustawodawczych oraz podmiotem władzy ustrojodawczej. Decyduje o przedmiocie konsultacyjnego referendum oraz sprawuje polityczną kontrolę nad działaniami (decyzjami) rządu (Rady Państwa) i członków rządu. Nadto w gestii parlamentu pozostają istotne formy wpływu na stanowiącą domenę działań prezydenta i rządu sferę stosunków międzynarodowych”³⁴. Jakkolwiek bowiem kierownictwo w dziedzinie stosunków Finlandii z innymi państwami ustawa zasadnicza – zarówno poprzednia, jak i obecna – przypisuje prezydentowi, to „szereg umów między państwowych objętych zostało wymogiem zatwierdzenia przez parlament. Dotyczy to przede wszystkim umów wkraczających w sferę ustawodawstwa, wojny i pokoju oraz [...] przygotowania decyzji odnoszących się do Finlandii, a podejmowanych przez instytucje międzynarodowe”³⁵. Po dogłębnej zaś analizie kierunku, w jakim ewoluuje forma rządu w świetle obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, potwierdza ocenę, że „system rządów w Finlandii uległ daleko idącej modyfikacji. Stał się zmodernizowanym, wysoce przy tym »zjurydyzowanym« systemem parlamentarno-gabinetowym, z osłabioną (w stosunku do stanu sprzed 2000 r.), jakkolwiek niezależnie i demokratycznie (w wyborach powszechnych) legitymowaną prezydenturą”³⁶.

Biorąc pod uwagę fakt zmiany pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki, zwłaszcza w relacjach z parlamentem, stoję na stanowisku, iż w nowej konstytucji nastąpiła zmiana formy rządu z semiprezydenckiej na parlamentarno-gabinetową, aczkolwiek nie w jej klasycznej wersji „brytyjskiej”.

³² J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 117.

³³ J. Husa, *The Constitution...*, s. 118.

³⁴ M. Grzybowski, *Eduskunta. Parlament Finlandii*, Warszawa 2001, s. 12.

³⁵ J. Husa, *Nordic Reflections...*, s. 117.

³⁶ M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 66.

THE CHANGE OF THE FORM OF GOVERNMENT IN THE NEWEST CONSTITUTION OF FINLAND

Summary

The paper is focused on a short analysis of the form of government which presently functions in Finland. It synthetically presents the new system of relations between the supreme state authorities, i.e. the parliament – *Eduskunta* and the government – State Council, as well as determines in this changed system a position of the head of state – the President of the Republic. Political system institutions of Finland are deeply rooted in the Nordic constitutionalism, especially in the Swedish one, because Finland was a constituent part of Sweden for over 500 years. However those institutions developed in a different way, creating original governmental and political mechanisms. It is also worth underlining that notwithstanding the Russian domination for over a hundred years Finland did not let it be russified and managed to cultivate its own traditions. It not only saved its separate political institutions but also introduced some new ones, based on the most democratic models of the epoch. According to the Eastern-Scandinavian Swedish and Finnish tradition the previous constitution of Finland was of a complex nature and included several basic laws dating from 1919 to 1951. After gaining independence in 1918 it introduced a semi-presidential form of government with a strong position of the President of the Republic. The constitutional reform of the 1990-s, which surprisingly finished with adopting of a new Basic Law from 11 June 1999 (came into force on 1 March 2000) seems to have changed that traditional for Finland model of political system by means of weakening the position of the President for the sake of strengthening the position of *Eduskunta*. Reflections comprised in the paper aim at proving the thesis that the Finnish form of government has been changed into a more parliamentary-governmental model.