

# Dawid Michalski

---

## Akt o formie rządów z 1919 roku - pierwsza konstytucja niepodległej Finlandii

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 19, 245-254

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

DAWID MICHALSKI  
(GDAŃSK)

## *Akt o Formie rządów z 1919 roku – pierwsza konstytucja niepodległej Finlandii*

1. Uwagi wstępne; 2. Geneza uchwalenia Aktu o Formie rządów; 3. Najważniejsze postanowienia Aktu o Formie rządów (*Suomen Hallitusmuoto*); 4. Wpływ Aktu o Formie rządów na kształtowanie się ustroju Finlandii; 5. Podsumowanie.

### 1

Finlandia stała się niepodległym państwem 6 grudnia 1917 r. Nie było to, jak w przypadku Rzeczypospolitej w 1918 r., odzyskanie niepodległości, ale jej uzyskanie – Finlandia pojawiła się na mapie świata jako niezależne państwo raz pierwszy w historii.

Nabywanie przez nową organizację formy prawnej i uznania międzynarodowego jest procesem skomplikowanym i rozłożonym w czasie<sup>1</sup>. Podobnie jak w przypadku II Rzeczypospolitej, w Finlandii proces ten był dynamiczny i wielopłaszczyznowy. Jednym z przejawów występowania czynników państwowotwórczych jest uchwalenie ustawy zasadniczej, której nadaje się co do zasady formę konstytucji. W historii politycznej Finlandii istnieje akt normatywny, który określa się mianem aktu konstytuującego podstawy ustroju niepodległego państwa fińskiego.

W niniejszym opracowaniu podjęto się próby przedstawienia Aktu o Formie rządów z 1919 r. jako pierwszej konstytucji niepodległej Finlandii. W celu osiągnięcia zamierzonych efektów zdecydowano się postawić następujące pytania badawcze:

- 1) Jak kształtowała się geneza uchwalenia Aktu o Formie rządów?
- 2) Jakie najważniejsze postanowienia zawarto w Akcie o Formie rządów?
- 3) W jakim zakresie akt ten wpłynął na kształtowanie się ustroju państwa fińskiego?

<sup>1</sup> Podstawą nawiązania stosunków dyplomatycznych jest uznanie danego państwa i jego rządu. Więcej na temat tej instytucji prawa międzynarodowego publicznego zob.: J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000, s. 85–88; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 140–146; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2007, s. 120–122.

W pracy badawczej pomocniczo posłużono się metodami wykorzystywanymi w naukach historycznych, prawnych i politycznych<sup>2</sup>.

## 2

Finlandia do 1917 r. funkcjonowała jako Wielkie Księstwo Finlandii (*Suomen suuriruhtinaskunta*). Było to autonomiczne terytorium na obszarze Imperium Rosyjskiego, połączone z nim unią personalną. 6 grudnia 1917 r. ogłoszono fińską deklarację niepodległości (*Suomen itsenäisyysjulistus*). Następnie proklamowano niepodległe Królestwo Finlandii (*Suomen kuningaskunta*). Jak zauważył E. Setälä, ówczesny fiński działacz polityczny, oderwanie się od Rosji i usamodzielnienie polityczne było logicznym wynikiem rozwoju dziejowego oraz urzeczywistnieniem najbardziej istotnych dążeń narodu fińskiego<sup>3</sup>.

Z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia nowe państwo zorganizowane było w formie monarchii. Działalność zorientowana na prawodawstwo konstytucyjne została zintensyfikowana dopiero po zakończeniu wojny domowej<sup>4</sup>. Do tego czasu podstawowym, wciąż obowiązującym w państwie aktem była Forma rządu z 1772 r.<sup>5</sup>

Na fińskiej scenie politycznej trwała rywalizacja pomiędzy zwolennikami monarchistycznej i republikańskiej formy rządów. Partia Starych Finów opowiadała się za monarchią, podobnie Szwedzka Partia Ludowa. Partia Młodych Finów była podzielona: od jesieni 1918 r. jej część należała do Narodowej Partii Koalicyjnej

<sup>2</sup> A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2013, s. 123–141; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 22–23; J. Topolski, *Metodologia historii*, Warszawa 1983; idem, *Teoria wiedzy historycznej*, Poznań 1983; J. Szymański, *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2009.

<sup>3</sup> E.N. Setälä, *Polityka zagraniczna Finlandii*, „Przegląd Polityczny” 1926, t. 5, z. 1–2, s. 12.

<sup>4</sup> Wojna domowa (1918) tocząca się o formę państwa pomiędzy zwolennikami niepodległości i całkowitego uniezależnienia się od wpływów radzieckich (białymi) a lewicowymi rewolucjonistami wspieranymi przez bolszewików (czerwonymi) trwała 108 dni i skutkowałą ponad 30 tys. ofiar. Szerzej na ten temat zob. m.in.: B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, s. 231–237; S. Hentilä, *Od uzyskania niepodległości do zakończenia wojny kontynuacyjnej 1917–1944*, [w:] *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, red. O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, tłum. B. Kojro, Kraków 2001, s. 118–128.

<sup>5</sup> Gustaw III Waza po roku rządzenia doprowadził do przewrotu skutkującego ograniczeniem kompetencji Riksdagu (szwedzkiego parlamentu) na rzecz monarchy. 21 sierpnia 1772 r. doszło do uchwalenia Formy rządu – ustawy zasadniczej, której postanowienia zapewniały królowi pełnię władzy wykonawczej. Finlandia, znajdująca się pod szwedzkim panowaniem, zmuszona była do przyjęcia postanowień szwedzkiej konstytucji. Na ten temat zob. m.in.: B. Szordykowska, *op. cit.*, s. 64–66; T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 111–112.

(*Kansallinen Kokoomus*), w której zrzeszyły się wcześniej wymienione ugrupowania, a część stanęła po drugiej stronie, razem z Partią Agrarną oraz pozostałymi partiami regionalnymi zjednoczonymi wokół Kaarlo Juho Ståhlberga w Narodowej Partii Postępowej (*Kansallinen Edistyspuolue*)<sup>6</sup>.

W 1919 r. odbyły się wybory do fińskiego parlamentu (*Eduskunta*). Zdecydowaną większość (trzy czwarte) mandatów zdobyły ugrupowania opowiadające się za republikańską formą rządów. Konsekwencją tego było odejście od koncepcji monarchistycznej na rzecz republikańskiej<sup>7</sup>.

Przed nowym parlamentem postawiono zadanie uchwalenia konstytucji. Komisję, której celem było opracowanie projektu, powołano jeszcze w marcu 1917 r., jednakże wydarzenia związane z wojną domową sprawiły, że prace zakończono dopiero po wyborach, w maju 1919 r. Wtedy też przedstawiono parlamentowi stosowny projekt. Przewodniczącym komisji konstytucyjnej został profesor prawa K.J. Ståhlberg<sup>8</sup>. Dwa projekty o charakterze monarchistycznym, co zrozumiałe w ówczesnej sytuacji politycznej, zostały odrzucone. Nowy projekt zawierał punkty sporne dotyczące pozycji ustrojowej prezydenta republiki oraz procedury jego wyboru. Ugrupowania prawicowe popierały silną władzę prezydencką, podczas gdy ugrupowania lewicowe – silną władzę parlamentu<sup>9</sup>. Jak wspomina marszałek Carl Gustaf Mannerheim, będący ówczesnie regentem Królestwa Finlandii, socjaldemokraci energicznie zwalczali pomysł, aby wyboru dokonywali elektorzy wybierani przez naród, i proponowali, aby była to kompetencja parlamentu. Mannerheim przyznaje, że sprzeciwił się takiej propozycji, dostrzegając w niej zagrożenie podporządkowania głowy państwa parlamentowi<sup>10</sup>. Jak zauważa biograf marszał-

<sup>6</sup> Mniej więcej w takim kształcie prezentować się będzie fińska scena polityczna przez najbliższe kilkadziesiąt lat – a większość z tych partii przetrwa i będzie funkcjonować też w XXI w. Na temat sytuacji politycznej i systemu partyjnego Finlandii po uzyskaniu niepodległości pisze m.in. S. Hentilä, *From the Power of the Estates to the Power of the People*, [w:] *The Parliament of Finland*, Porvoo 2000, s. 35.

<sup>7</sup> Prorepublikańsko zorientowana Partia Agrarna okazała się największym zwycięzcą tych wyborów, gdyż znacznie zwiększyła liczbę swoich mandatów. W porównaniu do wyborów z 1917 r. liczba ich posłów zwiększyła się z 26 do 42. Natomiast równie prorrepublikańscy socjaldemokraci otrzymali 80 miejsc, tj. o 12 mniej niż w 1917 r., ale wciąż najwięcej z pozostałych partii. Na temat sytuacji politycznej po wyborach w 1919 roku piszą: B. Szordykowska, *op. cit.*, s. 239; S. Hentilä, *From the Power of the Estates...*, s. 37; idem, *Od uzyskania niepodległości...*, s. 141.

<sup>8</sup> J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, tłum. J.H. Hodgson, Cambridge, MA, 1971, s. 145; T. Cieślak, *op. cit.*, s. 228.

<sup>9</sup> L.A. Puntila, *The Political History of Finland 1809–1966*, Helsinki 1974, s. 121–122; S. Hentilä, *Od uzyskania niepodległości...*, s. 142.

<sup>10</sup> C.G. Mannerheim, *Wspomnienia*, Warszawa 1996, s. 141.

ka Jonathan Clements, jego poglądy wynikały z faktu, że był jednostką wierzącą w monarchię, dyscyplinę, władzę i hierarchię dowodzenia<sup>11</sup>. Wypracowano rozwiązanie kompromisowe – pośredni wybór prezydenta z szerokimi uprawnieniami<sup>12</sup>.

Fiński parlament przyjął projekt nowej konstytucji 21 czerwca 1919 r. stosunkiem 165 do 22 głosów. Tym samym zmiana formy rządów z monarchistycznej na demokratyczną, republikańską stała się faktem. Akt, został podpisany przez regenta generała Mannerheima 17 lipca 1919 r.<sup>13</sup>. Nazwa ustawy zasadniczej – Forma rządu<sup>14</sup>, jest uwarunkowana historycznie i nawiązuje do aktu normatywnego obowiązującego na terytorium Finlandii jeszcze za czasów zależności szwedzkiej – od 1772 r.<sup>15</sup>.

### 3

Akt o Formie rządów (*Suomen Hallitusmuoto*)<sup>16</sup> składał się z jedenastu rozdziałów (*luku*), poprzedzonych krótką preambułą. Jej treść odnosiła się do doniosłości faktu, że Finlandia stała się niezależnym, suwerennym państwem. Jak zauważono, konieczne stało się rozwijanie i umacnianie tej suwerenności poprzez uchwalanie nowych przepisów konstytucyjnych zapewniających rządowi niezbędną trwałość władzy. W założeniach zawartych w preambule znalazła się także ochrona praw obywateli.

W rozdziale pierwszym, „Postanowienia ogólne” (*Yleisiä säännöksiä*), określono cechy fińskiej państwowości, a także zasady konstytucyjne ustroju Finlandii. Już na samym początku ustawy zasadniczej zagwarantowano, że Finlandia jest suwerenną republiką (*täysivaltainen tasavalta*), której forma rządów jest potwierdzona niniejszą konstytucją i innymi aktami o charakterze konstytucyjnym (§ 1).

<sup>11</sup> J. Clements, *Mannerheim: President, Soldier, Spy*, London 2012, s. 170.

<sup>12</sup> S. Hentilä, *Od uzyskania niepodległości...*, s. 142.

<sup>13</sup> Y. Blomstedt, *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *The Finnish Legal System*, red. J. Uotila, Helsinki 1966, s. 21; J. Osiński, *Prezydent Republiki Finlandii*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 196.

<sup>14</sup> Na potrzeby niniejszej pracy wprowadzono pojęcie „Formy rządów”, celem odróżnienia aktu z 1919 r. od „Formy rządu” – aktu z 1772 r. Analizowany akt w fińskojęzycznych źródłach określa się jako „Suomen Hallitusmuoto”, natomiast w źródłach szwedzkojęzycznych – jako „Regeringsform för Finland”. Zob. Suomen Asetuskokoelma 94/1919, Finlands Författningssamling 94/1919.

<sup>15</sup> T. Cieślak, *op. cit.*, s. 228.

<sup>16</sup> Suomen Hallitusmuoto – Laki päivänä 17 heinäkuun 1919, Suomen Asetuskokoelma 94/1919, s. 1-23.

Najwyższym suwerenem uczyniono w Finlandii naród (*kansalle*), którego reprezentantem jest parlament (*Eduskunta*). Najwyższa władza wykonawcza została powierzona prezydentowi (*presidentille*) oraz Radzie Ministrów wraz z premierem. Natomiast władza sądownicza została przekazana niezawisłym sądom, w tym Sądowi Najwyższemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (§ 2).

Ponadto w rozdziale pierwszym zagwarantowano integralność terytorialną państwa. Wszelkie zmiany w tym przedmiocie uczyniono wyłączną kompetencją parlamentu (§ 3). Uregulowano także prawo do nabywania obywatelstwa (§ 4). W rozdziale drugim odniesiono się do podstawowych praw obywateli Finlandii oraz zasad ich ochrony prawnej<sup>17</sup>.

Rozdział trzeci, „Prawodawstwo” (*Lainsäädäntö*), określa procedurę i ścieżkę legislacyjną. Inicjatywa ustawodawcza została przyznana zarówno parlamentowi, jak i prezydentowi. Oznacza to, że prezydent bierze udział w procesie legislacyjnym: zgłasza nowe projekty ustawy do parlamentu, dysponuje inicjatywą ustawodawczą w zakresie wnoszenia propozycji poprawek do aktów, a nawet wnioskowania o uchylenie już obowiązujących aktów normatywnych. Prezydent podejmuje także decyzję o wprowadzeniu rządowych projektów ustaw do parlamentu. Ponadto udział prezydenta widać na końcu ścieżki legislacyjnej, kiedy to podpisuje on ustawy lub odmawia wyrażenia zgody na wejście w życie ustaw parlamentu. Dysponuje zatem wetem zawieszającym wejście aktu w życie (§ 18). Prezydent może też zwrócić się o opinię do Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (§ 19).

Zgodnie z postanowieniami konstytucji oficjalnymi językami urzędowymi w Finlandii są fiński i szwedzki. Wszelka działalność legislacyjna powinna opierać się na tych językach (§ 22). Jest to o tyle istotne, że oba języki są traktowane w Finlandii równoważnie. Nawet współcześnie powszechną praktyką jest stosowanie nazewnictwa jednocześnie w obu językach. Na każdym akcie normatywnym oficjalnie publikowanym i tłumaczonym na języki obce (angielski, niemiecki, rosyjski itd.) znajduje się adnotacja, że tylko publikacje w języku fińskim i szwedzkim są tekstami autentycznymi i mogą być traktowane jako źródła prawa.

Rozdział czwarty dotyczy zarządu państwem (*Hallitus ja hallinto*). Prezydent posiada inicjatywę ustawodawczą, jest uprawniony do wydawania dekretów z mocą ustawy, angażowania się w sprawy administracyjne (§ 28 w związku z § 21). Kolejnym uprawnieniem, tradycyjnie przysługującym głowie państwa, jest stosowanie prawa łaski. Zagwarantowano je także prezydentowi Finlandii. Musi jednak zwrócić się o opinię do Sądu Najwyższego. Wykonanie prawa łaski może przejawiać

<sup>17</sup> Jako że w niniejszej pracy postanowiono skupić się na aspekcie ustrojowym, kwestie te nie będą przedmiotem dalszej analizy.

się w całkowitym uniewinnieniu skazanego lub w złagodzeniu orzeczonej kary. Prezydent ma również prawo do udzielenia zwolnienia ze stosowania przepisów prawa, w przypadkach gdy prawo do wydawania takiego zwolnienia zostało przyznane przez ustawę (§ 29). Prezydent jest także najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (może przekazać swoje dowództwo innemu funkcjonariuszowi) (§ 30).

W sprawach administracyjnych prezydent posiada kompetencje związane ze sprawami obywatelstwa, m.in. nadaje obywatelstwo cudzoziemcom (§ 31). Nadzoruje administrację państwową, może zarządzać kontrole i wymagać informacji od urzędników naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (§ 32).

W sprawach międzynarodowych prezydent jest uprawniony do prowadzenia polityki zagranicznej państwa, jednakże niektóre akty mogą wymagać przed ratyfikacją uprzedniej zgody parlamentu wyrażonej w ustawie. Głowa państwa zobowiązana jest w tych kwestiach współpracować z ministrem spraw zagranicznych (§ 33).

W istotnych sprawach wewnętrznych, prezydent mianuje premiera, który tworzy swój gabinet i jest wraz z ministrami współodpowiedzialny za decyzje prezydenta, gdyż ministrowie są obowiązani kontrasygnować prezydenckie akty normatywne (§ 34). Jednakże, jeżeli w opinii właściwego ministra, prezydencki akt jest sprzeczny z prawem, to ma on prawo odmówić kontrasygnaty i jest obowiązany powiadomić odpowiednie organy (§ 35). Gdyby prawodawstwo prezydenta zostało uznane za niezgodne z prawem, prezydent powinien sprawić, że decyzja zostanie zmieniona lub uchylona. Jeśli jednak prezydent utrzyma swoją decyzję, akty niezgodne z prawem nie mogą być stosowane (§ 45).

Rząd składa się z tyłu ministrów, ilu jest potrzebnych do zapewnienia obsady wszystkich działów administracji rządowej. Każde ministerstwo jest kierowane przez właściwego ministra (§ 38). Supremacja prezydenta nad rządem przejawia się w jego prawie do podjęcia ostatecznej decyzji w kwestiach, które budzą wątpliwości rządu (§ 42). Ponadto członkowie rządu odpowiadają za swoją działalność przed parlamentem (§ 43). Każde ministerstwo jest odpowiedzialne za przygotowywanie projektów poddawanych pod prace rządu. Powinno również sprawować nadzór nad swoim działem administracji, wdrażać decyzje podejmowane na wyższych szczeblach, a także kontrolować, czy wykonywane są decyzje podejmowane na szczeblu rządowym (§ 44). W ramach swoich kompetencji prezydent powołuje Kanclerza Sprawiedliwości (*Oikeuskanslerilla*) i jego zastępcę, arcybiskupów i biskupów, kanclerza Uniwersytetu, prezydentów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ich członków (§ 87).

Na każdym etapie legislacyjnym ma prawo być obecny Kanclerz Sprawiedliwości. Powinien być także informowany o podejmowanej działalności legislacyjnej tak, aby nie dopuścić do uchwalenia aktu niezgodnego z ustawami zasadniczymi

(§ 46). Procedura jego udziału oraz udziału prokuratora generalnego we współpracy z głową państwa oraz innymi urzędnikami państwowymi w przypadku naruszenia prawa przez funkcjonariusza państwowego zostały także scharakteryzowane w konstytucji (§ 47). Z swojej działalności Kanclerz Sprawiedliwości co roku składa sprawozdania (§ 48).

Kolejną kwestią uregulowaną w ustawie zasadniczej jest podział administracyjny państwa. Finlandia jest organizacją, która składa się z jednostek administracyjnych – regionów (*maakunta*), które następnie dzielą się na gminy (*kunta*). Ich liczba jest określana przez ustawy, a dalszy podział może być dokonywany przez rząd. Podział administracyjny powinien uwzględniać strukturę językową ludności na danym terenie (§ 50). W fińskim porządku konstytucyjnym uwzględniono zasadę decentralizacji władzy, podkreślając doniosłą rolę samorządu terytorialnego w regionach (§ 51).

Rozdział piąty dotyczy sądownictwa (*Tuomioistuimet*). Sąd Najwyższy sprawuje najwyższą władzę sądowniczą w państwie, a także nadzór nad organami ścigania i pozostałymi sądami (§ 53). Na jego czele stoi prezydent, który kieruje pracami całego składu sędziowskiego. Ministerstwo Sprawiedliwości powinno współpracować z Sądem Najwyższym, szczególnie w kwestiach administracyjnych (§ 54). W sprawach administracyjnych najwyższą instancją jest Naczelny Sąd Administracyjny (§ 56). Orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego może być podstawą do podjęcia przez prezydenta działań nakierowanych na zmiany w prawie (§ 58).

Rozdział siódmy dotyczy spraw związanych z obronnością państwa (*Puolustuslaitos*). Każdy Fin jest obowiązany do obrony własnej ojczyzny. Wprowadza się powszechny pobór do wojska i nakłady na zbrojenia zapewniające państwu odpowiednią obronność (§ 75 i 76).

Rozdział ósmy poświęcony jest edukacji (*Opetustoimi*), rozdział dziewiąty – związkom wyznaniowym (*Uskonnolliset yhdyskunnat*), rozdział dziesiąty dotyczy spraw związanych z pełnieniem służby publicznej (*Julkiset virat*), natomiast rozdział jedenasty zawiera przepisy końcowe (*Loppusäännöksiä*).

Tym samym uchylono dotychczasową Formę rządu z 1772 r. i wprowadzono nowy sposób sprawowania władzy oparty na przepisach konstytucji (§ 95). Ustalono także sposób wyboru prezydenta Republiki Finlandii – przy uwzględnieniu zasady, że pierwszego wybierze parlament (§ 94).

#### 4

Uchwalenie konstytucji zakończyło spory o formę państwa i ponad wszelką wątpliwość wykluczyło możliwość zastosowania systemu sprawowania rządów in-



nego niż republikański. Wskazano także, gdzie należy szukać podstawowych zasad konstytucyjnych Republiki Finlandii, która stała się demokratycznym państwem opartym na zasadzie rządów prawa, w którym zastosowano wynikającą z idei Monteskiusza zasadę trójpodziału władzy. Jednakże ze względu na silne tradycje monarchistyczne podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą nie był jednoznaczny. O ile sądownictwo wyraźnie oddzielono od pozostałych władz, o tyle legislatywa i egzekutywa nie zostały jasno i przejrzysto rozdzielone. Kompetencje ustawodawcze prezydenta wyróżnia ekstraordynaryjne prawo inicjatywy ustawodawczej<sup>18</sup>.

Uchwalenie nowej ustawy zasadniczej skutkowało utworzeniem ośrodka silnej władzy, przyznanej funkcji prezydenta. Z obawy przed potencjalnymi działaniami rewolucyjnymi w przyszłości, prezydentowi nadano szerokie uprawnienia. Długość kadencji określono na sześć lat. Był to okres dwukrotnie dłuższy niż ówczesna kadencja parlamentu. Pomimo że zgodnie z postanowieniami omawianego aktu władza zwierzchnia należała do narodu, najwyższą władzę wykonawczą przyznano właśnie głowie państwa. Ponadto wyposażono ten organ w pozostałe kompetencje, takie jak naczelne wodzostwo sił zbrojnych, kompetencje nadzorcze nad administracją, prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych, tradycyjne prawo łaski. Prezydenta wyposażono także w prawo zwoływania parlamentu na nadzwyczajne sesje i prawo rozwiązania parlamentu. Pozostałe konstytucyjne uprawnienia obejmują wyznaczanie wyborów do parlamentu, otwieranie i zamykanie sesji, powoływanie ministrów, mianowanie najwyższych funkcjonariuszy państwowych. W procesie legislacyjnym prezydentowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, weta zawieszającego. W zakresie stosunków międzynarodowych należy zwrócić uwagę na prowadzenie relacji z innymi państwami<sup>19</sup>.

Tylko pierwszy prezydent miał być wybierany przez parlament, kolejni – w ogólnokrajowych wyborach dwustopniowych<sup>20</sup>, co świadczyło o umocnieniu ustrojowym tego stanowiska. Odmienne tryb wyboru pierwszego prezydenta spowodowany był wciąż skomplikowaną wewnętrzną sytuacją społeczno-poli-

<sup>18</sup> V. Merikoski, *The System of Government*, [w:] *The Finnish Legal System...*, s. 25–26 i 31.

<sup>19</sup> J. Karp, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Finlandii*, [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 84–85; T. Cieślak, *op. cit.*, s. 228–229; B. Szordykowska, *op. cit.*, s. 240–241; M. Klinge, *Krótko Historia Finlandii*, tłum. J. Suchoples, Helsinki 1997, s. 122.

<sup>20</sup> Marszałek wspomina, że ostatecznie wyraził zgodę na to, by pierwszego wyboru prezydenta dokonała Eduskunta, ale zapowiedział jednocześnie, że nie zatwierdzi ustawy, jeżeli jego punkt widzenia, obejmujący wybór prezydenta przez kolegium 300 elektorów wyłanianych w wyborach powszechnych, nie zostanie zatwierdzony przy następnych wyborach. Zob. C.G. Mannerheim, *op. cit.*, s. 141.

tyczną państwa, a także brakiem ustawowo określonego trybu wyboru elektorów dla głosowania powszechnego oraz procedury wyboru głowy państwa przez ich kolegium<sup>21</sup>. Prezydentowi wybieranemu w wyborach powszechnych przyznano uprawnienia tradycyjnie wywodzące się z tradycji monarchistycznej. Ukonstytuowano tym samym jego silną pozycję w ramach systemu parlamentarnego. Jak twierdzi Joachim Osiński, jest to specyficzna cecha „finlandzkiego ustroju republikańskiego”<sup>22</sup>.

Tak kształtująca się pozycja ustrojowa prezydenta, wyposażonego w szerokie kompetencje, wskazywać może na cechy systemu prezydenckiego. Jednakże występowanie dualistycznego systemu władzy wykonawczej – prezydenta i rządu – różni fiński system konstytucyjny od typowej monistycznej egzekutywy<sup>23</sup>.

Charakterystycznym elementem ówczesnego fińskiego konstytucjonalizmu było wyłączenie uprawnień i funkcjonowania parlamentu (a więc władzy ustawodawczej) poza zasięg ustawy zasadniczej i uregulowanie ich w osobnym akcie normatywnym<sup>24</sup>.

Podjmując się oceny z perspektywy trzech dziesięcioleci, marszałek Mannerheim stwierdza, że demokracja stała się cennym dobrem Finlandii, ponieważ stworzyła równowagę i porządek, wspomogła harmonijny i spokojny rozwój w czasach pokoju, a także oparła się zagrożeniom czasu wojny. Jak dalej diagnozuje fiński przywódca, to właśnie zapewnienie silniejszej pozycji głowie państwa – zarówno w stosunku do parlamentu, jak i do odpowiedników, szefów państw w innych demokracjach – pozwoliło Finlandii przetrwać na każdym etapie burzliwego nie tylko dla niej wieku XX<sup>25</sup>.

## 5

Ówczesna sytuacja międzynarodowa (rewolucja bolszewicka w Rosji i osłabienie Imperium Rosyjskiego, wsparcie Niemiec), a także wewnętrzna determinacja pryncypalności umożliwiły Finom uzyskanie niepodległości. Droga do niej nie była łatwa. Młode państwo musiało stawić czoła trudnościom związanym z wielością sys-

<sup>21</sup> J. Osiński, *Prezydent Republiki Finlandii...*, s. 197.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 203–204.

<sup>23</sup> Tak uważają m.in.: M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 129; J. Osiński, *Prezydent Republiki Finlandii...*, s. 203.

<sup>24</sup> W Finlandii wciąż obowiązywał Akt o Parlamencie z 1906 r., z okresu Imperium Rosyjskiego, który w 1928 r. został zastąpiony Aktem o Parlamencie – aktem normatywnym niepodległej Finlandii. Więcej na ten temat zob. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 17.

<sup>25</sup> C.G. Mannerheim, *op. cit.*, s. 142.

temów prawnych – odziedziczonych zarówno po Szwecji, jak i Rosji. Jednym z pierwszych wyzwań było uchwalenie ustawy zasadniczej. Zgodnie ze specyfiką, która charakteryzowała fiński konstytucjonalizm, praktycznie aż do końca XX w. na konstytucję składało się kilka ustaw normujących kwestie ustrojowe.

W niniejszej pracy podjęto się próby przedstawienia i zbadania pierwszego aktu o charakterze konstytucyjnym wydanego w niepodległej Finlandii. Zbadano przede wszystkim aspekty ustrojowe, które zostały zawarte w Akcie o Formie rządów z 17 czerwca 1919 r., tylko pomocniczo wskazując na występowanie kwestii związanych z prawami obywatelskimi, sądownictwem, edukacją, sprawami wyznaniowymi czy służbą państwową, które będą przedmiotem dalszej, pogłębionej refleksji badawczej.

W dokumencie przede wszystkim jednoznacznie zdefiniowano formę rządów. Forma państwa była przedmiotem licznych sporów ideologicznych (tradycje monarchistyczne *contra* idee republikańskie), które doprowadziły nawet do wybuchu wojny domowej. Osiągając kompromis, do fińskiego porządku prawnego wprowadzono urząd prezydenta z silną władzą wykonawczą i licznymi kompetencjami ustawodawczymi, wybieranego w pośrednich wyborach powszechnych. Rzeczywista pozycja ustrojowa prezydenta została zatem bardzo silnie ugruntowana. Pomimo tego, w fińskim systemie konstytucyjnym zastosowano klasyczny trójpodział władzy. (Legislatywa nie została unormowana w badanym dokumencie, zdecydowano o utrzymaniu w mocy innego aktu normującego tę władzę – jej fińska narodowa regulacja została przyjęta dopiero dziewięć lat później).

Akt o Formie rządów z 1919 r. był na ówczesnym etapie rozwoju fińskiej państwowości dokumentem niezbędnym i wyczekiwanym. Nie była to ustawa doskonała, ale przepisy w niej zawarte, dzięki kompromisowemu charakterowi, umożliwiły dalszy rozwój fińskiego państwa oparty na solidnych fundamentach ustrojowych.