

# The Origin and Evolution of the Local Self-Government in Finland

## Geneza i ewolucja samorządu terytorialnego w Finlandii

**dr hab. Viktoriya Serzhanova**

Uniwersytet Rzeszowski

### **ABSTRACTS**

The paper takes up an effort of analyzing the origin and evolution of the local self-government in Finland in the context of the essence and main idea of the concept of self-governing known in the Nordic legal and political culture. Worth underlining is the fact, that the concept comes from a different origin than in the majority of the European states, is rather original in its meaning and characteristic only for this part of the continent. Therefore, the work aims at analyzing the development of the local authority based on self-government at the Finnish lands, which has been made in the context of historical circumstances determining it, i.e. lack of Finland's statehood for many centuries, while it had been dominated by the Swedes and later included into the Russian Empire, and when it afterwards received its independence in 1917, it enabled the Finns developing and putting into life an idea of a state, in which its tasks for the benefit of delivering the basic needs of the society would be exercised mainly by the local community authorities. Modernly, the local self-government in Finland is organized on one grade and functions only on a commune level. Nevertheless, the research on this dynamically developing institution cannot be made without relating to the permanently changing in these historical circumstances territorial structure and administrative division of

the state, which have undoubtedly had their influence on the development of the local self-government on a commune level and are the subject of the work.

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę dokonania analizy genezy i ewolucji samorządu terytorialnego w Finlandii na tle przedstawienia istoty i idei pojęcia samorządności znanej w nordyckiej kulturze prawnej i ustrojowej. Warty podkreślenia jest fakt, iż pojęcie to wywodzi się z odmiennych niż w większości krajów europejskich źródeł oraz jest dosyć oryginalne w swoim ujęciu i charakterystyczne wyłącznie dla tej części kontynentu. Celem opracowania jest zatem analiza kształtowania się władzy lokalnej w oparciu o samorząd na ziemiach fińskich, którą dokonano w kontekście determinujących ją warunków historycznych, tj. wielowiekowego braku państwowości Finlandii, przez długi czas zdominowanej przez Szwedów, a później włączonej w skład Imperium Rosyjskiego; wreszcie uzyskania w 1917 roku niepodległości, co umożliwiło Finom rozwinięcie i wcielenie w życie idei państwa, w którym jego zadania na rzecz zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa w dużym stopniu wykonywane są przez organy wspólnot lokalnych. Współcześnie samorząd lokalny w Finlandii jest zorganizowany w sposób jednostopniowy i funkcjonuje wyłącznie na szczeblu gminnym. Niemniej badania nad tą prężnie rozwijającą się instytucją nie sposób przeprowadzić bez odniesienia się do, stale zmieniających się w tych okolicznościach historycznych, struktury terytorialnej i podziału administracyjnego państwa, które bez wątpienia miały swój wpływ na rozwój samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i stanowią przedmiot opracowania.

## **KEYWORDS:**

*origin and evolution, local self-government in Finland, Nordic legal culture, territorial structure, administrative division of the state, geneza i ewolucja, samorząd terytorialny w Finlandii, nordycka kultura prawna, struktura terytorialna, podział administracyjny państwa.*

## UWAGI WSTĘPNE

Samorząd terytorialny Finlandii, podobnie jak wiele innych jej instytucji ustrojowych, bierze początki i swymi korzeniami głęboko tkwi w tradycji nordyckiej<sup>1</sup>, w szczególności zaś szwedzkiej. Finlandia, należąca do kręgu kultury prawnej świata nordyckiego i – obok Szwecji – zaliczana do kultury wschodnio-nordyckiej, wykazuje daleko idące podobieństwa do swojego najbliższego zachodniego sąsiada przede wszystkim w zakresie ustroju politycznego i odznacza się wieloma zbieżnościami i pokrewieństwami z mechanizmami i instytucjami ustrojowymi ukształtowanymi i do dziś funkcjonującymi w Szwecji. Wynika to z dziejów obu państw, a nade wszystko z faktu, iż przez ponad pięćset lat Finlandia była integralną częścią Szwecji<sup>2</sup>. Stąd, przez wieki będąc zdominowana oraz mocno związana kulturowo ze swoim sąsiadem, w historii politycznej<sup>3</sup> obficie czerpała z dorobku i doświadczeń zdobytych przez Szwedów. Warto też podkreślić, że mimo ponad stuletniej, następującej po szwedzkiej, dominacji Rosji, Finlandia nie poddała się rusyfikacji i kultywowała własne tradycje. W okresie

- 
- 1 Szerzej por. K. Ståhlberg, *Local Government*, [w:] *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, ed. E. Allardt, N. Andrén, E. J. Friis, G. P. Gislason, S. S. Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wisti, Copenhagen 1981, s. 182 i n.
  - 2 Por. V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007, s. 12 i n.
  - 3 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 roku, *passim*; I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, *passim*; I. Andersson, J. Weibull, *Swedish History In Brief*, Stockholm 1981, *passim*; A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973, *passim*. O kształtowaniu się systemu prawnego oraz instytucji ustrojowych w Szwecji czytaj: L. B. Orfield, *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953, s. 227 i n. O historii politycznej Finlandii por.: Y. Blömstedt, *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966, *passim*; T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1983, *passim*; T. Cieślak, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978, *passim*; L. Leciejewicz, *Normanowie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979, *passim*; zaś z nowszych opracowań: B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, *passim*. Szerzej o genezie i ewolucji ustroju politycznego Finlandii czytaj: V. Serzhanova, *Relacje między ...*, s. 10 i n. Kompetentnie problematykę tę analizuje M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 7-20; tenże *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 15-18. Nadto por. również *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003, s. 4 i n.

dominacji rosyjskiej Finom udało się zachować swoje odrębne, powstałe w okresie związków ze Szwecją instytucje i tradycyjne rozwiązania ustrojowe, w tym również załączki władzy lokalnej i samorządu terytorialnego. Nie sposób jednakże nie zauważyć, że włączenie Finlandii jako autonomicznej prowincji do carskiej Rosji na początku XIX wieku<sup>4</sup> oraz jej szczególny status w obrębie Imperium Rosyjskiego także miało swój znaczący wpływ na kształt i rozwój samorządu lokalnego na terytorium Finlandii, i to nie tylko w okresie dominacji rosyjskiej, ale także po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości w 1917 roku.

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia genezy i ewolucji samorządu terytorialnego w Finlandii, dokonując analizy tego zjawiska na tle wykazania istoty i idei samorządności nordyckiej, wywodzącej się z odmiennych źródeł niż w większości krajów Europy, jakże oryginalnych i charakterystycznych wyłącznie dla tej części kontynentu. Analizy kształtowania się władzy lokalnej w oparciu o samorząd na ziemiach fińskich dokonano w kontekście determinujących ją warunków historycznych, tj. wielowiekowego braku państwowości Finlandii, przez długi czas zdominowanej przez Szwedów, a później włączonej w skład Imperium Rosyjskiego. Dopiero po uzyskaniu w 1917 roku niepodległości Finom udało się rozwinąć i wcielić w życie ideę państwa, w którym jego zadania na rzecz zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa w dużym stopniu wykonywane są przez organy wspólnot lokalnych. Mimo że samorząd lokalny w Finlandii jest zorganizowany dosyć prosto – jednostopniowo – i funkcjonuje wyłącznie na szczeblu gminnym, to badania nad tą prężnie rozwijającą się instytucją nie sposób przeprowadzić bez odniesienia się do stale

---

4 O historii politycznej Wielkiego Księstwa Finlandii w okresie panowania na jej terytorium Rosji, tj. od roku 1809 szerszej por. V. Serzhanova, *Relacje między...*, s. 22 i n. Na przestrzeni tych ponad stu lat funkcjonowania w obrębie Rosji Finlandia, będąca formalnie Wielkim Księstwem, w rzeczywistości zmieniała swój faktyczny status jako część Imperium – od autonomii o dużym stopniu samodzielności, określanej nawet mianem odrębnego państwa funkcjonującego w ramach carskiej Rosji, po zwykłą prowincję, który to status próbowano Finom narzucić po wydaniu przez cara Mikołaja II tzw. „manifestu lutowego” w 1899 roku. Interesujące rozważania na temat statusu Finlandii w obrębie Imperium Rosyjskiego oraz jej systemu polityczno-administracyjnego prezentuje B. Szordykowska, *Geneza systemu polityczno-administracyjnego Finlandii w początkach XIX wieku. Z dziejów stosunków rosyjsko-fińskich*, „Zapiski historyczne” 1996, tom LXI, z. 1, s. 51 i n.

zmieniających się w tych okolicznościach historycznych struktury terytorialnej i podziału administracyjnego państwa, które bez wątpienia miały swój wpływ na rozwój samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

## Początki i istota idei samorządności na ziemiach fińskich

Ideę samorządności i władzy lokalnej ukształtowanej i utrwalonej w świecie państw nordyckich, w tym także na ziemiach fińskich, niektórzy historycy wywodzą z epoki wikingów<sup>5</sup>. Źródłem i istoty tego zjawiska upatrują bowiem w znanej w świecie germańskim i nordyckim oraz od wieków tam stosowanej instytucji *þingu*. Stanowił on zebranie wolnych dorosłych mężczyzn, zdolnych do noszenia broni, którym przewodniczył *lagman*. Celem tych zgromadzeń, odbywających się zarówno na szczeblu centralnym – ogólnokrajowym, jak i lokalnym, np. w okręgach, było ogłaszanie prawa, które przewodniczący *lagman* recytował z pamięci, oraz jego interpretacja.

Jako pierwsi taki mechanizm, umożliwiający, by rzecz językiem współczesnym, udział społeczeństwa w życiu publicznym, wprowadzili Islandczycy jeszcze około 930 roku: „Najstarsze pomniki germańskiej kultury prawnej znajdują się na Islandii, w miejscu zwanym Thingvellir na Wzgórzu Prawa, otoczonym potężnymi polami, gdzie rozlegał się potężny głos „krzykacza”, ogłaszającego treści obowiązującego prawa, tam też odbywały się sądy. Prymitywni Germanowie nie znali prawa pisanego”<sup>6</sup>. Później instytucję tę recypowali także Szwedzi, używając jej m.in. do wyboru króla, zatwierdzania niektórych jego decyzji, rozstrzygania sporów i skarg. Tak pisze o tym Ingvar Andersson: „... wola ludu, wypowiedziana najpierw na *þingu* Szwedów, a później na *þingach* innych dzielnic, określała, kto miał panować w tym najstarszym kraju Szwedów. Z prawa wynikało ponadto, że dzielnice nie zjednoczyły się w pełni w większą jednostkę, w państwo. Król wybierany przez Szwedów przybywał do innych dzielnic, tak jak ktoś obcy do obcego kraju”<sup>7</sup>.

5 A. Kersten, *Historia Szwecji ...*, s. 48-49; także L. Leciejewicz, *Normanowie ...*, s. 59 i n.

6 R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000, s. 122.

7 I. Andersson, *Dzieje ...*, s. 47.

W moim przekonaniu nie należy jednakże traktować tej instytucji jako początków kształtowania się władzy lokalnej, gdyż nie miała ona z nią nic wspólnego. Można ją z dużą rezerwą potraktować jedynie jako archetyp, który nie tyle stanowi bezpośrednie źródło późniejszego samorządu terytorialnego, ile pomaga nam zrozumieć istotę dawnych zgromadzeń i ich rolę, przedstawia stosunki panujące wówczas między królem a jego poddanyymi, a także uświadomić sobie, jakie poczucie bezpieczeństwa dawała ona społeczeństwu, kiedy to najważniejsze decyzje nie były podejmowane bez wyrażenia woli ludu.

Ważnym czynnikiem historycznym, który z czasem przyczynił się do kształtowania się samorządności lokalnej, wydaje się być pojawienie się na Półwyspie Skandynawskim chrześcijaństwa w VIII i IX wieku oraz jego upowszechnienie w wiekach XII i XIII. Wówczas powstały i umocniły swoją władzę parafie, które miały swoje rady (szw. *socken*), niezależne od władzy świeckiej i stanowiły organy władzy lokalnej<sup>8</sup>.

## **Geneza samorządów lokalnych Finlandii w okresie dominacji szwedzkiej**

Początków kształtowania się samorządu lokalnego na ziemiach fińskich można doszukiwać się dopiero w pierwszej połowie XVI wieku, po upadku unii kalmarskiej oraz ogłoszeniu w 1523 roku Gustawa Wazy królem Szwecji<sup>9</sup>. Jedną z niebudzących wątpliwości zasług Gustawa I Wazy było przeprowadzenie szeregu reform administracyjnych na terytorium Finlandii, w wyniku których powstał jej podział na 8, a następnie na 40 gmin. Wójtowie mieli za zadanie ściąganie podatków i innych należności. Dla lepszego nadzoru nad prowincją król wyznaczył swojego zastępcę do zarządzania Finlandią. I chociaż w rzeczywistości stworzono system centra-

---

8 *Ibidem*, s. 35-39; także E. Rosedal, *Historia Wikingów*, Gdańsk 2001, s. 140-148.

9 Upadek unii personalnej pomiędzy Danią, Szwecją i Norwegią, zawartej na zamku w Kalmarze w 1397 roku, nastąpił na skutek powstania przeciw Duńczykom z 1521 roku, na czele którego stanął Gustaw Waza. W wyniku odniesionego przez powstańców zwycięstwa w tym samym roku Gustaw Waza został wybrany zrazu na regenta Szwecji, a 6 czerwca 1523 zgromadzenie stanów w Strängnäs ogłosiło go królem Szwecji, co spowodowało ostateczne zerwanie unii kalmarskiej z Danią i Norwegią.

listycznego zarządu ziemiami fińskimi, podlegającego bezpośrednio monarchii, to wówczas właśnie powstawały pierwsze załączki rządów lokalnych. Na polecenie króla rozpoczęto również akcję kolonizacyjną na niezamieszkałych terenach Finlandii, a w 1550 roku Gustaw I Waza założył obecną stolicę Finlandii Helsinki (wówczas Helsingfors).

Pierwsze gminy (fiń. *pitäjät*)<sup>10</sup> powstawały w oparciu o średniowieczne parafie i były podzielone na wsie, które posiadały własne majątki i nieruchomości. Granice między nimi, a co za tym idzie także między gminami, określały ustne umowy, których treść była przekazywana następnym pokoleniom. Zachowały się niektóre średniowieczne dokumenty, odnoszące spory prawne dotyczące granic ówczesnych gmin. Z czasem rząd dokonał podziału włości na wsie i gminy świeckie, stanowiące jednostki administracyjne do poboru podatków, niekoniecznie odpowiadające granicom parafii. Odmiennie były zasady dotyczące gmin miejskich i wiejskich. Ten podział gmin oraz odmienność w wówczas obowiązujących wobec nich regulacjach prawnych zachowały się do 1734 roku.

W okresie dominacji szwedzkiej Finlandia była podzielona na 9 historycznych krain (fiń. *historiallinen maakunta*, szw. *historiska landskap*), których tradycje sięgają średniowiecza: Häme (fiń. *Häme*, szw. *Tavastland*), Karelia (fiń. *Karjala*, szw. *Karelen*), Laponia (fiń. *Lappi*, szw. *Lappland*), Ostrobotnia (fiń. *Pohjanmaa*, szw. *Österbotten*), Satakunta (fiń. *Satakunta*, szw. *Satakunda*), Sawonia (fiń. *Savo*, szw. *Savolax*), Uusimaa (fiń. *Uusimaa*, szw. *Nyland*), Finlandia właściwa – Varsinais-Suomi (fiń. *Varsinais-Suomi*, szw. *Egentliga Finland*) oraz Wyspy Alandzkie (fiń. *Ahvenanmaa*, szw. *Åland*). W wyniku reformy przeprowadzonej przez kanclerza Axela Oxenstierny w 1634 roku zostały one zastąpione nowym podziałem na prowincje (fiń. *läänit*, szw. *län*). Od tego czasu prowincje historyczne przebrały funkcje administracyjne, a jednocześnie ich granice w zasadzie pokrywają się z zasięgiem dialektów języka fińskiego. Mają one także znaczenie dla poczucia tożsamości i przynależności regionalnej Finów.

Na przestrzeni lat liczba i nazwy prowincji wielokrotnie zmieniały się (w latach 1721, 1747, 1776, 1812, 1831, 1921, 1938, 1945, 1960,

10 Dawna fińska nazwa gminy to *pitäjät* w swojej etymologii oznacza również „właściciel”, inaczej „ten, który utrzymuje”, gdyż jedna gmina utrzymywała jednego ministra.

1996 i 1997), wzrastając maksymalnie do dwunastu (w 1960 i 1996 roku), by później znowu zmniejszyć się do sześciu (w 1997 roku). Na czele prowincji stał gubernator (fiń. *maaherra*, szw. *landshövding*). Ostatecznie zostały one zlikwidowane w 2009 roku. Organy zarządu prowincji stanowiły część rządu centralnego w obrębie władzy wykonawczej i nie pochodziły z wyborów powszechnych.

## Kształtowanie się fińskiego samorządu lokalnego w znaczeniu nowożytnym

Samorząd terytorialny w znaczeniu nowożytnym zaczął się kształtować – paradoksalnie – wraz z przejściem Finlandii pod panowanie rosyjskie w 1809 roku, albowiem wówczas niezwłocznie przystąpiono do reformowania administracji Finlandii, aby zaadaptować ją do systemu istniejącego w Rosji. 18 sierpnia 1809 roku utworzono Radę Rządową<sup>11</sup> z siedzibą w Turku, która składała się z 14 członków mianowanych przez cara na okres 3 lat, a na jej czele stał generał-gubernator. Do kompetencji Rady należały administracja, sądownictwo oraz, co ważne, samorząd. W 1812 roku decyzją cara przeniesiono stolicę kraju z Turku do Helsinek. Te ostatnie liczyły wówczas zaledwie około 4 tysięcy mieszkańców, jednak dzięki przeznaczaniu dużych środków na rozbudowę szybko się powiększały. W 1831 roku również nastąpiły dosyć istotne zmiany w podziale terytorialnym na prowincje.

Formalnoprawnie nowoczesne, tj. świeckie, niezależne od parafii gminy (fiń. *kunta*, szw. *kommun*) powstały w 1865 roku. Reforma ta została zainspirowana oraz wzorowała się na podobnej reformie samorządowej przeprowadzonej w 1862 roku w Szwecji. W 1865 roku odbyły się pierwsze wybory samorządowe, które legły u podstaw i tym samym utrwaliły jednostopniowy system samorządu terytorialnego w Finlandii w oparciu o podział na gminy miejskie i wiejskie. W latach 1865-1873 zostały wprowadzone pierwsze ustawy regulujące sprawy samorządu lokalnego –

---

11 B. Szordykowska w pracy *Instytucje polityczne Finlandii w początkach XIX wieku. Senat, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” XXXV, 2000, t. 35, s. 179, używa określenia „Rada Rządząca”.*



odrębne dla gmin wiejskich (w 1865 roku) oraz miejskich (w 1873 roku), a wraz z nimi przeprowadzono stosowne reformy samorządu gminnego<sup>12</sup>. Władze samorządowe uprawnione były przede wszystkim do nakładania podatków.

Trend umacniania zasady decentralizacji oraz stopniowego zwiększania kompetencji samorządów lokalnych utrwał się i dynamicznie rozwijał na przestrzeni lat. Stał się cechą charakterystyczną samorządów nordyckich, w tym także fińskiego. Słusznie konstatuje to Marian Grzybowski: „W perspektywie historycznej znaczenie samorządu lokalnego oraz władz regionalnych w państwach nordyckich wykazuje tendencję wzrostową. Zjawisko to jest następstwem świadomej decentralizacji władzy publicznej oraz postępującego upodmiotowienia lokalnych wspólnot mieszkańców. Dotyczy to typowych usług publicznych: planowania przestrzennego, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę i nośniki energii, opieki społecznej, edukacji na poziomie podstawowym, a także współdziałania sektora usług publicznych i niepublicznych w sferze zaopatrzenia, transportu lokalnego, telekomunikacji”<sup>13</sup>.

## Rozwój samorządu w niepodległej Finlandii

Trend rozwijania samorządności szczególnie nabrał na znaczeniu i intensywności w XX wieku, po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości w 1917 roku. Wówczas tradycją Finlandii stał się podział gmin na trzy rodzaje: miasta (fin. *kaupunki*, szw. *stad*), miasta targowe (fin. *kauppala*, szw. *köping*) oraz gminy wiejskie (fin. *maalaiskunta*, szw. *landskommun*). Taki system utrzymywał się do 1977 roku.

Pierwsze ustawy regulujące sprawy z zakresu samorządu lokalnego w niepodległej Finlandii – dwa odrębne akty o gminach wiejskich i miejskich – zostały uchwalone zaraz po uzyskaniu niepodległości w latach 1917-1919.

12 L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial Autonomy of Local Governments: Case Studies of Finland and Poland*, [in:] *Regionalisation, Growth and Economic Integration*, red. G. M. Korres, Heidelberg 2007, s. 253; także J. Paasivirta, *Finland and Europe. The Period of Autonomy & The International Crisis 1808-1914*, Minneapolis 1981, s. 139.

13 M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 137.

Przewidywały one powoływanie w gminach organów stanowiących (rad) i nadzorczych (audytorów) w drodze powszechnych i równych wyborów. Pierwotnie kadencja tych organów miała trwać jeden rok, a wybory miały się odbywać 4 grudnia każdego roku. Pierwsze wybory samorządowe odbyły się jednak dopiero w grudniu 1918 i styczniu 1919 roku. Zostały przełożone z powodu trwającego w listopadzie 1917 roku strajku generalnego oraz w 1918 roku wojny domowej. W 1925 roku kadencja organów samorządu została wydłużona do trzech lat, a prawo wyboru audytorów zostało powierzone radom gmin. W tym samym roku podział na gminy został ostatecznie i całkowicie uniezależniony od parafii oraz innych jednostek podziału terytorialnego. W 1932 roku w ustawodawstwie gminnym pojawiły się przepisy umożliwiające tworzenie międzygminnych organizacji współpracy oraz powoływanie wspólnych organów samorządu gminnego. Ta cecha do dziś charakteryzuje i jest szczególną właściwością samorządów lokalnych Finlandii.

W 1918 roku miała również miejsce istotna reforma w podziale kraju na prowincje (fiń. *läänit*, szw. *län*) i okręgi (fiń. *kihlakunta*, szw. *härad*). W okresie międzywojennym Finlandia była podzielona na dziewięć prowincji, nie licząc Wysp Alandzkich<sup>14</sup>.

Znamiennym w tym okresie był fakt podniesienia spraw samorządu terytorialnego w Finlandii do rangi konstytucyjnej, gdyż przepisy zawierające zasady jego organizacji i funkcjonowania znalazły się w ustawie zasadniczej z 1919 roku (art. 50, 51 i 52a Aktu o formie rządu z 17 lipca 1919 roku<sup>15</sup>). Stanowiły one, iż w celach sprawowania ogólnej administracji w państwie Finlandia została podzielona na prowincje, okręgi i gminy. Zmiany liczby prowincji dokonać można było wyłącznie w drodze ustawy, zaś inne zmiany w podziale administracyjnym kraju mogła wprowadzić Rada Państwa zgodnie z procedurą ustanowioną na podstawie przepisów ustawy. Wprowadzono również zasadę, że przy zmianie granic administracyjnych okręgów, w miarę możliwości, uwzględniana będzie jednolitość językowa zamieszkującej je ludności fińsko- i szwedzkojęzycznej. Na czele prowincji ustanowiono gubernatora, który był powoływany przez przy-

---

14 M Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ...*, s. 141.

15 Tłumaczenia ówczesnej konstytucji Finlandii na język polski dokonał J. Osiński, *Konstytucja Finlandii*, Warszawa 1997.

denta na wniosek rządu. Administrowanie gminą oparte było na zasadzie samorządu zgodnie z przepisami stosownej ustawy. Tryb i zakres stosowania zasady samorządu w okręgach administracyjnych większych niż gmina również regulowany był w drodze ustawy. Nadto ustawa miała determinować także udział cudzoziemców w działalności samorządów.

W 1921 roku, po przyznaniu Finlandii przez Ligę Narodów prawa do Wysp Alandzkich oraz po uchwaleniu nieco wcześniej przez parlament ustawy o ich autonomii, do Aktu o formie rządu dodano przepis art. 52a, gwarantujący Wyspom status autonomiczny, szczegółowo regulowany w drodze ustawy.

Po II wojnie światowej trend przekazywania coraz szerszego zakresu kompetencji na rzecz samorządów i realizacji zadań państwa na poziomie społeczności lokalnych szczególnie się umocnił. W 1949 roku uchwalono nową ustawę o samorządzie lokalnym<sup>16</sup>, łącząc w jednym akcie regulacje dotyczące gmin wiejskich i miejskich. Wówczas wprowadzono nowy system zarządzania gminą we wszystkich jednostkach lokalnych w postaci jednoosobowego organu wykonawczego, stojącego na czele zarządu gminy. W 1955 roku kadencja organów samorządu terytorialnego została kolejny raz wydłużona – tym razem do czterech lat. Do 1964 roku gminy miejskie utrzymywały własne policje oraz prowadziły rejestry ewidencji ludności.

W 1946 roku specjalnie powołana przez *Eduskuntę* komisja zaczęła opracowywać również reformę podziału administracyjnego państwa. Jej celem było unowocześnienie dotychczasowej struktury administracyjnej państwa przy uwzględnieniu zmian zachodzących w gospodarce i terytorialnym rozmieszczeniu ludności. Efektem pracy komisji stało się zwiększenie w 1958 roku liczby prowincji z dziewięciu do dwunastu oraz likwidacja okręgów, w wyniku czego zniesiono na tym szczeblu instytucje administracji ogólnej, z wyjątkiem sądów i policji<sup>17</sup>.

W latach 60. i 70., wraz z rozwojem koncepcji państwa dobrobytu, trend jeszcze większej decentralizacji i wzmocnienia roli samorządów lokalnych wyraźnie się nasilił. Wywołało to potrzebę przeprowadzenia kolejnej reformy samorządowej. W związku z tym, 10 grudnia 1976 roku,

16 M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 135.

17 M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ...*, s. 141.

została uchwalona nowa ustawa o samorządzie nr 953/1976. Na skutek tego od 1977 roku miasta targowe zostały zniesione i w to miejsce powstały gminy miejskie<sup>18</sup>. Pozostałe gminy zostały zakwalifikowane do kategorii tzw. „innych gmin”. Wszystkie dotychczasowe gminy wiejskie albo zostały ostatecznie połączone z gminami miejskimi, do których przynależały, albo zmieniły swoje nazwy.

## **Ewolucja nowoczesnego samorządu pod wpływem zjawiska europeizacji**

W latach 90. XX wieku odejście w pewnym stopniu od koncepcji państwa dobrobytu<sup>19</sup>, zjawisko europeizacji, w tym w szczególności przystąpienie Finlandii do Unii Europejskiej w 1995 roku, w dużym stopniu przyczyniły się do kolejnych zmian w ustroju samorządów lokalnych. W ich wyniku samorządy stały się bardziej samodzielne i zaczęły odgrywać jeszcze większą rolę w wykonywaniu zadań w imieniu państwa<sup>20</sup>. Podpisanie przez Finlandię w czerwcu 1990 roku oraz ratyfikowanie rok później Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku także stało się impulsem do przeprowadzenia gruntownej reformy samorządowej oraz podziału administracyjnego kraju na prowincje i okręgi<sup>21</sup>.

Zatem kolejna ustawa o samorządzie lokalnym 365/1995, uchwalona 17 marca 1995 roku, która weszła w życie 1 lipca 1995 roku, uchylająca ustawę z 1976 roku, wprowadziła zasadnicze zmiany w dotychczasowym ustroju samorządów lokalnych. Głównym trendem było z jednej strony uproszczenie, a co za tym idzie, ułatwienie samorządom funkcjonowania, z drugiej zaś uporządkowanie ich struktury i organizacji oraz nadanie im jeszcze większego stopnia samodzielności, który umożliwiłby im aktyw-

---

18 Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 135.

19 M. Niemivuo, *Państwo a samorząd lokalny w Finlandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, rok LII, z. 3, s. 37 i n.

20 Interesujące studium o zarządzaniu na poziomie lokalnym i regionalnym w Finlandii można znaleźć u: M. Kull, *Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization*, „Halduskultuur – Administrative Culture” 2009, nr 10, s. 22-39. Por. również M. Niemivuo, *Państwo a samorząd ...*, s. 37.

21 M. Kull, *Local and Regional ...*, s. 27.

ne uczestnictwo we współpracy międzyregionalnej, a także pozyskiwanie i wykorzystywanie w tym celu środków europejskich. Ustawa ta, choć była wielokrotnie nowelizowana, obowiązuje do dziś. Wraz z jej wejściem w życie uległ likwidacji podział gmin na kategorie, w związku z czym każda gmina może nadać sobie status miasta, jeżeli wyrazi taką wolę. Istnieje zatem jeden rodzaj prawnie usankcjonowanej instytucji samorządu, jest nim gmina.

W 1997 roku przeprowadzono istotną reformę w zakresie podziału państwa na prowincje na mocy ustawy o podziale na regiony 1159/1997, która weszła w życie 1 marca 1998 roku. W wyniku tej reformy dotychczasowa liczba 12 prowincji została zmniejszona do 6, włączając Wyspy Alandzkie. Reforma ta uwzględniała intensywną migrację ludności, głównie na tereny Finlandii zachodniej i południowej oraz miała na celu redukcję wydatków państwa<sup>22</sup>.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym samorząd lokalny w Finlandii w dalszym ciągu jest przedmiotem regulacji konstytucyjnych. I chociaż ustawa zasadnicza z 11 czerwca 1999 roku<sup>23</sup> dosyć lakonicznie odnosi się do spraw samorządu, jednakże ustanawia ona zarówno samą instytucję, jak i określa dotyczące jej zasady, zatem samorząd terytorialny stanowi istotną materię prawnokonstytucyjną. Podziałowi administracyjnemu oraz samorządowi terytorialnemu ustawa zasadnicza Finlandii poświęca rozdział 11 „Administracja i samorząd” (art. 119-126), w tym bezpośrednio do spraw samorządu odnosi się właściwie tylko w art. 121 „Gminy i inne samorządy lokalne” oraz pośrednio również w art. 120, stanowiącym gwarancję samorządu Wysp Alandzkich. Podziałowi administracyjnemu państwa poświęcony natomiast jest art. 122<sup>24</sup>.

Postanowienia te nie uległy zasadniczym zmianom w stosunku do poprzednio obowiązującej konstytucji. Stanowią one, że Finlandia jest

22 M Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ...*, s. 142.

23 Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 roku, [w]: *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003. Por. także *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.

24 Szczegółowo status gmin i innych organów władzy zdecentralizowanej omawia I. Saraviita, *The Constitution of Finland*, Leiden 2004, s. 253 i n.; również J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford – Portland 2011, s. 121 i n.

podzielona na gminy, których administracja opiera się na samorządzie jej mieszkańców. Gminy mają prawo do nakładania podatków lokalnych. Przy organizacji administracji lokalnej granice pomiędzy jednostkami podziału terytorialnego wytyczane są tak, aby ludność fińsko- i szwedzkojęzyczna miała możliwość uzyskiwania świadczeń we własnym języku oraz na równych prawach. W pozostałym zakresie, zarówno jeśli chodzi o szczegółowe regulacje dotyczące statusu Wysp Alandzkich, jak i podstaw funkcjonowania administracji gminnej i zadań gmin, podziału na gminy, ogólnych zasad i podstaw opodatkowywania, praw podatników, a także spraw związanych z samorządem w jednostkach administracyjnych większych niż gminy, konstytucja odsyła do stosownych ustaw. Obok gwarancji statusu autonomicznego Wysp Alandzkich znajdujemy tutaj również postanowienia dotyczące gwarancji autonomii językowej i kulturowej dla Lapończyków, zamieszkujących swoje terytoria, przy czym szczegółowych regulacji w tym zakresie także należy szukać w ustawie.

Ponadto, podstawę prawną działalności samorządów lokalnych stanowi powołana wyżej ustawa 365/1995 z 1995 roku.

Dla funkcjonowania zaś władzy na poziomie lokalnym, choć nie opartej na zasadzie samorządu, mają znaczenie i znajdują zastosowanie przepisy następujących ustaw: o podziale na regiony 1159/1997, o rozwoju regionalnym 1651/2009, o restrukturyzacji rządów i usług lokalnych (ustawa ramowa) 169/2007, o samorządzie Wysp Alandzkich 1144/1991, a pośrednio także szereg ustaw regulujących sprawy z zakresu opieki społecznej, służby zdrowia, edukacji i kultury. Podział władzy między parlamentem a organami samorządu na Wyspach Alandzkich reguluje natomiast lokalne ustawodawstwo.

Finlandia jest w swojej strukturze terytorialnej państwem unitarnym, posiadającym terytorium o statusie autonomicznym – Wyspy Alandzkie. Podstawową jednostkę podziału administracyjnego, a zarazem jednostkę samorządu terytorialnego stanowi obecne gmina (fiń. *kunta*, szw. *kommun*), która może nadać sobie status miasta. Jest ona jedynym szczeblem, na którym formalnie funkcjonuje władza samorządowa. Organem stanowiącym jest rada gminy, składająca się z radnych i ich zastępców w liczbie od 17 do maksymalnie 85, w zależności od liczby ludności zamieszkującej gminę. Rada wybierana jest przez jej mieszkańców w wyborach powszech-

nych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych na okres czterech lat. Do organów decyzyjnych w gminie należą również organy władzy wykonawczej: zarówno jednoosobowe, wybierane przez rady (dyrektor czy też zarządca, niekiedy zwany merem miasta), jak i kolegiałne (zarząd oraz komisje, w tym także nadzorcze).

Najważniejszym zadaniem gminy jest dbanie o dobrobyt jej mieszkańców oraz promowanie zrównoważonego rozwoju we wszystkich dziedzinach. Do kompetencji gmin należą sprawy służby zdrowia, opieki społecznej, edukacji i kultury, infrastruktury i zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, transportu. Budżety gmin pochodzą głównie z podatków lokalnych oraz subsydiów państwowych. Wykorzystują one około połowy wszystkich środków przeznaczonych na wydatki publiczne.

Obecnie liczba gmin wynosi 317 (rok 2015), w tym 16 gmin znajdujących się na terytorium Wysp Alandzkich.

Podział administracyjny Finlandii obejmuje także dwa kolejne szczeble, istnieje bowiem 19 regionów (fiń. *maakunta*, szw. *landskap*), w tym 1 odrębny region dla Wysp Alandzkich, oraz 70 podregionów (fiń. *seutukunta*, szw. *ekonomisk region*), włączając w to 3 podregiony na terytorium Alandów. Regiony zastąpiły, zniesione w 2009 roku (z mocą od 1 stycznia 2010 roku), prowincje. Podregiony są tworzone przez grupy gmin funkcjonujących w obrębie regionów i mają na celu głównie współpracę gospodarczą. Warto zauważyć, iż liczba regionów, a szczególnie subregionów często ulega zmianie. Organami regionów są rady regionalne, stanowiące jednocześnie forum współpracy między gminami w regionie. Wybierane są przez rady gminne, które wysyłają swoich przedstawicieli w liczbie proporcjonalnej do liczby mieszkańców. Wyjątek stanowi region Kainuu, gdzie w drodze realizacji eksperymentalnego projektu pilotażowego przeprowadzane są wybory powszechne (na mocy ustawy o eksperymencie administracyjnym w regionie Kainuu 343/2003). Do najważniejszych zadań regionu należy dbanie o planowanie i rozwój regionalny, w tym głównie w zakresie przedsiębiorczości i edukacji. Ponadto, usługi z zakresu publicznej służby zdrowia także są organizowane i świadczone w oparciu o podział na regiony. I choć formalnie regiony nie są zarządzane na zasadzie samorządów, to stanowią one aktywną formę współpracy samorządowej, realizowanej przez wspólne rady, wybierane przez rady gminne.

Aktualnie w Finlandii toczy się gorąca debata polityczna na temat reformy ustroju samorządu terytorialnego. Jej najistotniejszym powodem jest istnienie bardzo dużej liczby małych gmin niezdolnych do zapewnienia swoim mieszkańcom możliwości korzystania ze świadczeń i usług publicznych. Przetrwały one jako pewien relikw historyczny i brak jest innego pragmatycznego uzasadnienia ich dalszego istnienia. Jedną z propozycji jest ich przymusowe połączenie. Komisja kierowana przez Ministra Spraw Regionalnych i Gminnych proponuje utworzenie dwustopniowego systemu władz samorządowych o zróżnicowanych uprawnieniach, podczas gdy Stowarzyszenie Fińskich Organów Lokalnych i Regionalnych preferuje system oparty na gminach o liczbie ludności co najmniej 20 000-30 000 mieszkańców (obecnie średnia wielkość gminy wynosi około 4700 osób). Zmiany te zostały zainspirowane przez Danię, gdzie została zainicjowana podobna reforma. Trudno jest do końca przewidzieć, jak potoczą się losy tej reformy. Znając jednakże pragmatyzm w działaniu władz publicznych i samorządów lokalnych w Finlandii, spodziewać się należy co najmniej likwidacji małych gmin, a co za tym idzie – redukcji ich liczby do takiego poziomu, który będzie miał sens ekonomiczny i skutecznie zapewni realizację ich zadań na rzecz społeczności lokalnych.

## KONKLUZJE

Zasada decentralizacji i samorządu lokalnego, tak silnie utrwalona w umysłach i zakotwiczona w mechanizmach ustrojowych Finlandii, ma korzenie głęboko utkwione i wywodzące się z tradycji nordyckiej. Charakterystyczny dla świata nordyckiego sposób podejmowania decyzji przy udziale społeczeństwa w formie *pingu*, wpływy chrześcijaństwa na kształt pierwszych gmin, a także, a może nade wszystko, funkcjonowanie Finlandii przez kilkadziesiąt lat w obrębie Szwecji, a później Rosji, zdeterminowało kształt samorządów lokalnych rozwijanych po uzyskaniu przez nią państwowości. Wiele ich cech charakterystycznych zostało zaczerpniętych z doświadczeń szwedzkich. Po II wojnie światowej samorządy nabrały nowych cech, zwłaszcza wraz z rozwojem koncepcji państwa dobrobytu. Podobnie miało to miejsce w ostatniej dekadzie XX wieku, pod wpływem zjawiska europeizacji. Wizja państw nordyckich, dotycząca samorządu lo-



kalnego, a w szczególności ta, realizowana w Finlandii, wciąż mocno lansująca koncepcję państwa socjalnego, pokazuje, iż samorząd postrzegany jest jako taka forma organizacji społeczności lokalnych i regionalnych, która umożliwi i zapewni im jak najlepszy stopień zaspokajania ich potrzeb, przy jednoczesnym zachowaniu stabilnych i w miarę niezależnych źródeł ich finansowania, a także wsparciu państwa z uwagi na zdecentralizowany sposób realizacji wielu zleconych przez niego zadań<sup>25</sup>.

---

25 Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 137-138.

## REFERENCES

- Andersson I., *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967.
- Andersson I., Weibull J., *Swedish History In Brief*, Stockholm 1981.
- Bain R. N., *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905, reprint z 2006 r.
- Blömstedt Y., *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966.
- Cieślak T., *Historia Finlandii*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1983.
- Cieślak T., *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978.
- Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- Husa J., *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford – Portland 2011.
- Kersten A., *Historia Szwecji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973.
- Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.
- Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie J. Osiński, Warszawa 1997.
- Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003.
- Kull M., *Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization*, „Halduskultuur – Administrative Culture” 2009, nr 10.
- Leciejewicz L., *Normanowie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979.
- Niemivuo M., *Państwo a samorząd lokalny w Finlandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, rok LII, z. 3.
- Orfield L. B., *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953.
- Oulasvirta L., Turala M., *Financial Autonomy of Local Governments: Case Studies of Finland and Poland*, [in:] *Regionalisation, Growth and Economic Integration*, red. G. M. Korres, Heidelberg 2007.
- Paasivirta J., *Finland and Europe. The Period of Autonomy & The International Crisis 1808-1914*, Minneapolis 1981.
- Rosedal E., *Historia Wikingów*, Gdańsk 2001.
- Saraviita I., *The Constitution of Finland*, Leiden 2004.
- Serzhanova V., *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007.
- Ståhlberg K., *Local Government*, [w:] *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, ed. E. Allardt, N. Andrén, E. J. Friis, G. P. Gislason, S. S. Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wisti, Copenhagen 1981.

- Szordykowska B., *Geneza systemu polityczno-administracyjnego Finlandii w początkach XIX wieku. Z dziejów stosunków rosyjsko-fińskich*, „Zapiski historyczne” 1996, tom LXI, z. 1.
- Szordykowska B., *Historia Finlandii*, Warszawa 2011.
- Szordykowska B., *Institucje polityczne Finlandii w początkach XIX wieku. Senat*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” XXXV, 2000, t. 35.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000.

