



Marian Grzybowski

Uniwersytet Jagielloński

## GENEZA I WSPÓŁCZESNE TENDENCJE ROZWOJOWE SKANDYNAWSKICH INSTYTUCJI PARLAMENTARNYCH

### 1. Geneza parlamentaryzmu skandynawskiego (Dania, Szwecja, Norwegia)

Ukształtowanie się nowoczesnych instytucji parlamentarnych w państwach nordyckich stanowi rezultat długiego procesu rozwojowego, który – obok cech wspólnych, zwłaszcza dla Danii, Szwecji i Norwegii – mieści w sobie elementy specyficzne dla każdego z pięciu państw skandynawskich, przede wszystkim – dla Finlandii i Islandii.

W Danii funkcjonowanie reprezentacji stanów, posiadającej zasięg ogólnokrajowy, utrwalone zostało po raz pierwszy w formie prawa pisanego w akcie królewskim z 1660 r. Zgodnie z jego postanowieniami parlament stanowy (*Danehoff*), zdominowany zresztą przez arystokratyczną Radę Królestwa (*Rigstyrelse*), obejmujący obok szlachty i duchowieństwa również przedstawicieli miast i wolnego chłopstwa, zbierał się na swe posiedzenia rokrocznie. W zebraniach *Danehoffu* uczestniczył także monarcha, stanowiąc – zgodnie z ówczesną doktryną – jego konieczny składnik i zarazem symbolizując ciągłość władzy<sup>1</sup>.

W Szwecji okres poprzedzający ustanowienie Aktu o Formie Rządu z 5 VI 1809 r. upływał pod znakiem ścierania się „oświeconego absolutyzmu królewskiego” z dążeniami ziemiaństwa i miast do poszerzenia uprawnień stanowego Riksdagu. Riksdag szwedzki obejmował reprezentację czterech podstawowych stanów: ziemiaństwa, kleru, burżuazji miejskiej oraz chłopów. Zgodnie z ustawą konstytucyjną (*grundlag*) z 1772 r. miał on zagwarantowany udział w ustawodawstwie. Pod wpływem trendów absolutystycznych uprawnienia Riksdagu ulegały

<sup>1</sup> Por. R. Fusilier, *Les pays nordiques*, Paris 1965, s. 253 i n.; K. Lindsay (ed.), *European Assemblies*, London–New York 1960, s. 196-197; P. Lelumière, H. Demichel, *Les régimes parlementaires*, Paris 1966, s. 227; J. Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, New York–Washington 1969, s. 311–316.

wszakże zawężaniu. W wyniku nowelizacji aktu konstytucyjnego z 1772 r., dokonanej w lutym 1786 r., część kompetencji Riksdagu przeniesiona została na króla<sup>2</sup>.

Przyjęcie Aktu o Formie Rządu z 5 VI 1809 r. równało się dokonaniu na nowo repartycji władzy państwowej pomiędzy główne organy królestwa. W pracach nad reformą konstytucyjną sięgano zarówno do prawnopolitycznych koncepcji Monteskiusza i doktryn okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej jak i do doświadczeń XVIII-wiecznej monarchii brytyjskiej. Twórcy Aktu z 1809 r. konfrontowali wszakże obce wzorce doktrynalne z rodzimymi tradycjami ustrojowymi, a nadto – z potrzebami praktyki politycznej po zamachu marcowym z 1809 r.

W konsekwencji podział władzy ustanowiony w Akcie o Formie Rządu z 1809 r. odbiegał od monteskiuszowskiej formuły „trzech władz rozdzielonych i równoważnych”. Akt gwarantował monarsze, nieodpowiadającemu prawnie ani – tym bardziej – politycznie, „najwyższą władzę rządzenia” (*högste regeringsmakten*)<sup>3</sup>. Obok władzy wykonawczej w gestii króla leżał – równoważny ze stanami (Riksdagiem) – udział w stanowieniu prawa<sup>4</sup>.

Riksdag, pozostający nadal reprezentacją czterech stanów szwedzkich, uzyskał na zasadzie wyłączności uprawnienia ustawodawcze jedynie w zakresie stanowienia budżetu oraz podatków; do jego kompetencji należała także kontrola wydatków państwowych. W zakresie administracji i zarządzania państwem, a także w sprawach gospodarczych, uprawnienia prawodawcze pozostawały w gestii królewskiej. Ogólnikowe konstytucyjne ujęcie zakresu uprawnień prawodawczych króla było potem wykorzystywane w dość zaskakujący sposób, stanowiąc pole manewru interpretacyjnego dla zwolenników i – rzecz paradoksalna – również dla przeciwników jego szerokiej ingerencji w procesy stanowienia prawa.

Zgodnie z Aktem z 1809 r. Riksdag (stany) miał być zwoływany co pięć lat; prawo zwoływania Riksdagu leżało w gestii króla. Król mianował przewodniczących (czterech) izb Riksdagu (szwedzka nazwa: *talman*) i ich zastępców (co symbolizowało działanie z jego woli). Stanowi duchownemu z urzędu przewodniczył arcybiskup Uppsali, mianowany dożywotnio przez króla. Poszczególne izby (stany) miały na równi z królem prawo inicjatywy ustawodawczej (król dysponował natomiast prawem weta i to – absolutnego). Uchwały Riksdagu wymagały zgody wszystkich czterech izb (stanów), podejmowanej zwykłą większością głosów.

<sup>2</sup> Bardziej szczegółowo por. N. Andrén, *Nordisk statskunskap*, Stockholm 1968, s. 18–22.

<sup>3</sup> *Constitutional Documents of Sweden. An Introduction* (by U.K. Nordenson), Stockholm 1975, s. 18. Por. również, E. Holmberg, *Grundlagarna*, Stockholm 1974, s. 12–14; B. Orrehede, *La réforme constitutionnelle suédoise, „Actualités suéduissues”* 1973, nr 11, s. 2; P.E. Back, *Tva nya grundlagar, [w:] Republiken Sverige*, Stockholm b.d.w., s. 13 i n. W literaturze polskiej por. w szczególności: J. Stembrowicz, *Nowa konstytucja szwedzka, „Studia Prawnicze”* 1978, nr 3, s. 14–22; I. Grajewska, *Zmiany w szwedzkim prawie konstytucyjnym, „Państwo i Prawo”* 1976, nr 11, s. 91–94.

<sup>4</sup> A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław 1973, s. 285–289, 298–300. Por. też A. Brusewitz, *Studier över 1809-ar forfattingskris*, Malmö 1930, rozdz. 1.

Analiza postanowień konstytucyjnych, a także – praktyki politycznej, prowadzi do wniosku o znacznym ograniczeniu uprawnień prawodawczych Riksdagu<sup>5</sup>, jakkolwiek trudno nie docenić zasady wyłączności jego prawodawstwa w kluczowych dla państwa sprawach budżetu i podatków. Na rzecz osłabienia pozycji Riksdagu działały, obok ograniczeń natury prawnej, okoliczności praktyczne: jego wewnętrzna niehomogeniczność (podział na cztery stany o zasadniczo różnej pozycji ekonomiczno-społecznej i dążeniach politycznych), rozbieżności polityczne w jego składzie (między konserwatystami i liberałami, ziemiaństwem a burżuazją itd.) oraz rywalizacja o wpływy i korzyści między stanami (główna linia rywalizacji w warunkach szwedzkich przebiegała między szlachtą i częścią duchowieństwa a burżuazją, przy obustronnych zabiegach o poparcie stanu chłopskiego).

Stosunkowa rzadkość odbywania posiedzeń Riksdagu (np. w porównaniu z Danią bądź Norwegią) nie służyła ciągłości jego inicjatyw. Intencje ustrojodawcy stworzenia systemu równowagi pomiędzy egzekutywą (królem i podporządkowaną mu biurokracją), „działającą w określonych formach z jednością w decyzjach i mocą ich wykonania”, a władzą prawodawczą, „ostrożną w działaniu, ale stanowczą i silną”, wyrażona w sprawozdaniu komisji przygotowującej projekt Aktu z 5 VI 1809 r., nie znalazła potwierdzenia w postanowieniach Aktu i dostatecznych gwarancji prawnych; również praktyka funkcjonowania władz Królestwa Szwecji nie potwierdzała tej intencji. Riksdag pozostawał „w cieniu” dominującej politycznie władzy królewskiej.

Przewaga króla nie oznaczała jego omnipotencji. Już sam Akt z 5 VI 1809 r., uchwalony w warunkach przewrotu dokonanego, formalnie, pod hasłami ochrony praw Riksdagu, nie był – z racji swej genezy – aktem „anty-parlamentarnym”. Król, mimo swej politycznej przewagi (rychło utrwalonej), pozostawał związany konstytucyjnym podziałem kompetencji oraz gwarantowanymi przez Akt uprawnieniami i swobodami stanów. W sferze ustawodawstwa obowiązywała reguła współdziałania monarchy ze stanami, reprezentowanymi w Riksdagu. Kompetencje Riksdagu do stanowienia, i to na zasadzie wyłączności, o podatkach i budżecie krępowaty króla i jego administrację w wykonywaniu przypisanej mu „władzy rządzenia”. Wpływ parlamentu wzmagало prawo kontroli wydatków państwowych.

Uprawnienie to wespół z uprawnieniami stałej komisji konstytucyjnej Riksdagu do zapoznawania się z dokumentacją obrad Rady Państwowej, stanowiącej obowiązkowe grono najbliższych współpracowników i doradców królewskich, stało się prawną przesłanką narastającego w ciągu XIX w. uzależnienia poczynań monarchy od układu sił politycznych w Riksdagu. Przed wykształceniem się partii politycznych typu parlamentarnego (który to proces przypada głównie na dwa ostatnie ćwierćwiecza XIX stulecia) namiastką tego, niedość jeszcze usystematyzowanego i niedość stabilnego uzależnienia stanowiły nieformalne (na

<sup>5</sup> N. Andrén, *Svensk statskunskap*, Stockholm 1968, s. 291.

zasadzie reprezentowania grup interesów) powiązania między członkami Rady Państwowej (ministrami królewskimi) a wpływowymi grupami członków Riksdagu. Królowie – szukając szerszego oparcia politycznego w Riksdagu pośród konkurujących z sobą grup szlachecko-urzędniczych, mieszczańskich, a nawet – farmerskich (jak Karol XIII i następca tronu Karol August) bądź też zmiernych do umocnienia świeżo założonej dynastii (jak Karol XIV Jan-Bernadotte) – zmuszeni byli respektować dążenia istniejących w Riksdagu i poza nim ugrupowań politycznych.

W latach 1840. nasiliły się żądania reformy konstytucyjnej, w tym: ściślejszego związania Rady Państwowej opiniami przeważającymi w Riksdagu (nadal czterostanowym). Opozycja liberalna, dominująca w tym czasie w składzie komisji konstytucyjnej, wyraziła stanowisko, iż przy dokonywaniu nominacji ministerialnych król winien liczyć się z poglądami większości w izbach (stanach) Riksdagu oraz, że negatywna ocena działalności członka Rady Państwowej, przeważająca w parlamencie, stanowi wystarczającą przesłankę dla żądań jego odwołania. Stanowisko to oznaczało dalszy krok w kierunku zasady rządów parlamentarnych, jakkolwiek sama zasada – uzależniająca skład i kierunek polityki gabinetu od poparcia większości parlamentarnej – nie została jeszcze ustanowiona prawnie.

Unormowania Aktu wyznaczały organom państwa, w tej liczbie także królowi (w praktyce: jego rządowi) granice ich działania. Zobowiązywały też do przestrzegania konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień parlamentu oraz ustawowo określonych (przez parlament) praw i wolności obywateli. Prerogatywy królewskie doznawały podwójnego ograniczenia: przedmiotowego – treścią uregulowań ustawowych, pochodzących od parlamentu, kompetencyjnie – gestią Riksdagu i niezawisłych sądów. W sferze swych inicjatyw legislacyjnych, dotyczących ustawodawstwa powszechnego, król napotykał nadto na dalsze ograniczenie; konstytucja statuowała bowiem zasadę współdziałania monarchy (Rady Państwowej) z Riksdagiem. Z punktu widzenia Riksdagu oznaczało to ustabilizowanie wglądu w inicjatywy królewskie.

Najpoważniejszą wszakże platformę wpływu legislatywy ustanawiał § 69 Aktu o Formie Rządu. Zastrzegając dla Riksdagu wyłączność decydowania – w formie ustaw – o budżecie i podatkach państwowych, a tym samym – przekazując Riksdagowi „władzę nad sakiewką” Akt ten stwarzał istotne przesłanki dla politycznego hamowania i kontroli działań egzekutywy. Jej aktywność miała od tej pory napotykać na nowe hamulce – jakkolwiek w formalnie węższym zakresie niż od 1814 r. w Norwegii czy od 1849 r. w Danii – czyniąc ze Szwecji, wedle Fusiliera, „monarchię silną, ale ograniczoną”<sup>6</sup>.

Ujmując w postać generalnej klauzuli kompetencyjnej królewską „władzę rządu” Akt z 1809 r. zawierał już w swej pierwotnej postaci elementy organizacyjno-funkcjonalnego ograniczenia arbitralności monarchy. Tkwiły one m.in. w wymogu (§§ 4-8 Aktu), by decyzje królewskie w zakresie rządzenia państwem

<sup>6</sup> R. Fusilier, *Les monarchies parlementaires*, Paris 1960, s. 74–83, 126–134.

podejmowane były po zasięgnięciu opinii powoływanej przez króla Rady Państwowej. Dotyczyły to istotnych politycznie sfer decyzji: administracji, gospodarki, polityki zagranicznej (z wyłączeniem do osobnego trybu materii wojskowych). Formuła „król w Riksdagu”, obowiązująca w odniesieniu do legislacji królewskiej, uzyskiwała uzupełnienie w wymogu kolegialnego roztrząsania spraw mieszczących się w gestii samego monarchy (*kungen i statsrådet*). W tej ostatniej formule tkwiły potencjalne możliwości poszerzenia wpływu parlamentu – pod warunkiem jednak kontroli nad procesami formowania rządu i korygowania jego działań. W perspektywie rozwojowej szwedzkiego parlamentaryzmu wysiłki w tym kierunku wyznaczyły zasadniczy trend ewolucji systemu.

## 2. Kształtowanie się podstaw systemu parlamentarnego w Norwegii

Norweski system uregulowań konstytucyjnych wykazywał pod tym względem istotne analogie. Akt o Formie Rządu, uchwalony 17 V 1814 r. akcentował, co prawda – także swą systematyką – uprawnienia monarchy, niemniej jednak nawiązywał wyraźnie do idei podziału i równowagi władz (*makbalansens prinsip*), ograniczając sferę uprawnień królewskich<sup>7</sup>. Norweski parlament – Storting uzyskiwał z mocy Aktu uprawnienia ustawodawcze, w tym: prawo stanowienia budżetu i decydowania o podatkach. W dziedzinie ustawodawstwa finansowego uprawnienia legislatury doznały wszakże pewnego ograniczenia; mieściło się ono w zagwarantowaniu królowi (Radzie Państwowej) tzw. ustawodawstwa prowizorycznego, dającego możliwość rozporządzania finansami w okresach pomiędzy sesjami Stortingu<sup>8</sup>. Ustawodawstwo to poddane zostało kontroli parlamentarnej realizowanej *ex post*. Zawierające je akty królewskie podlegały powinności przedstawienia w toku sesji Stortingu następującej bezpośrednio po ich erekcji. O ich dalszym obowiązywaniu rozstrzygał parlament<sup>9</sup>.

W sferze realizacji królewskiej funkcji rządzenia konstytucja norweska kreowała dwa istotne ograniczenia „funkcjonalne”. Przewidywała w szczególności, iż król winien działać bądź „w Radzie państwowej” (*i statsrådet*) bądź „po wysłuchaniu swej Rady Państwowej” (*efter at have hort sit staatsradet*)<sup>10</sup>. Formuła druga, wydaje się, silniej akcentowała konstytutywny charakter stanowiska członków wspomnianej Rady, jakkolwiek prawo decyzji spoczywało w ręku monarchy. W warunkach unii personalnej ze Szwecją istotne znaczenie miał wymóg zawarty w § 12 Aktu z 1814 r., który obligował do powołania przy królu (rezydującym w Sztokholmie) Rady Państwowej złożonej wyłącznie z obywateli norweskich. W sytuacji gdy zarówno członkowie Stortingu jak i członkowie wspomnianej

<sup>7</sup> Por. N. Andrén, *Government and Politics in the Nordic Countries*, Stockholm–Göteborg–Uppsala, 1964, s. 118–119; T. Eckhoff, *Utvicklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814-1964*, cz. III, „Tidsskrift for rettvitenskap” (cyt. dalej jako: TfR) 1964, nr 4, s. 122.

<sup>8</sup> Por. §§ 16–19, 25–26, 27 Aktu z 1814 r.

<sup>9</sup> Por. B. Morgenstjerne, *Des Staatarcht des Könogreiche Norwegen*, Tübingen 1911, s. 132 i n.

<sup>10</sup> T. Eckhoff, *Utvicklingslinjer...*, s. 220.

Rady byli Norwegami, król zaś pozostawał przede wszystkim monarchą Szwecji, element wspólnoty narodowej łączący deputowanych i ministrów-członków Rady mógł w przyszłości, w warunkach narastania tendencji do usamodzielnienia się Norwegii i rozstania ze Szwecją, stanowić pomost współdziałania tych organów. Przeszkodę strukturalną stanowił jedynie konstytucyjny zakaz pełnienia w jednym czasie (efektywnie) przez tę samą osobę mandatu w Stortingu i funkcji ministerialnej; póki sięgnięcie po czasowe zastępstwo „*varamena*” (zastępcy deputowanego) nie zostało użyte w celu ominięcia tej przeszkody<sup>11</sup>.

Podstawowym uprawnieniem Stortingu było stanowienie ustaw. Dotyczyło to także stanowienia budżetu państwa (Norwegii). Tym samym w gestii parlamentu, traktowanego jako instytucja narodowa (norweska), pozostawała przysłowiowa „władza nad sakiewką” oraz rozstrzygnięcie o statusie prawnym obywateli norweskich, poprzez podejmowanie ustaw określających ich uprawnienia, wolności i powinności wobec państwa. Zarówno z punktu widzenia obywateli Norwegii jak i z punktu widzenia spraw Norwegii jako kraju parlament decydował o sprawach dotyczących wprost jego mieszkańców. Tak więc i charakter jego uprawnień, i narodowy charakter składu członkowskiego czyniły ze Stortingu instytucję norweską, w dystansie do „szwedzkiego” monarchy i traktowanej jako pozostająca na jego usługach biurokracji urzędniczej, co najmniej w jej części. Działania na rzecz emancypowania Stortingu jako ośrodka podejmowania decyzji stały się niebawem komponentą programu szerokiej autonomii narodo-wo-państwowej, swoiście pojmowanej „norwegizacji” Norwegii, następnie zaś – elementem programu pełnego uniezależnienia się Norwegii. W odniesieniu do Rady Państwowej przekształcającej się w rząd działania parlamentu szły w kierunku pełnego przestrzegania zasady jego norweskiego składu poprzez przeniesienie siedziby i miejsca faktycznego urzędowania ze Sztokholmu do Christianii (obecnie: Oslo) po uzależnieniu jego składu od trendów politycznych i ugrupowania dominującego w składzie Stortingu (posiadającego większość). Wydaje się, iż narodowy kontekst tych wysiłków dopomógł w ich uwieńczeniu sukcesem w stosunkowo nieodległym czasie – w siedemdziesięciolecie ustanowienia Aktu *eidsvoll*skiego z 1814 r., tj. w roku 1884<sup>12</sup>. W Szwecji na pełne przyjęcie uniezależnienia składu i profilu politycznego rządu przyszło czekać znacznie dłużej – aż do 1917 r.

W postanowieniach norweskiego Aktu o Formie Rządu w stopniu wyższym niż w Akcie szwedzkim zawarte były pewne koncesje na rzecz ograniczonej samodzielności norweskiej Rady Państwowej w jej stosunkach ze szwedzkim monarchą. Już sama powinność wysłuchania opinii Rady w sprawach konstytucyjnie wskazanych, nie zaś pozostawionych uznaniu króla, stanowiła symptom przypisania stanowisku Rady wartości merytorycznej, z jednoczesnym zawęże-

<sup>11</sup> A. Bjornberg, *Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905 ar*, Uppsala 1939, s. 3.

<sup>12</sup> I. Wilberg, *Some Aspects of the Principle of Ministerial Responsibility in Norway*, „Scandinavian Studies in Law” 1984, nr 8, s. 248–249.

niem swobody uznania monarchy. Król mógł wprowadzić – zgodnie z § 32 zdania 2 Aktu – podjąć decyzję wbrew opinii Rady, niemniej jednak poszczególni jej członkowie mieli – i to konstytucyjnie zagwarantowane – prawo do demonstrowania sprzeciwu wobec takiej opinii w przypadkach istniejącej w ich ocenie jej niezgodności z konstytucją, z prawem bądź też – w przypadku ewidentnej szkodliwości dla Królestwa<sup>13</sup>. Jakkolwiek w warunkach pozostawienia królowi swobody decydowania o powołaniu członków Rady (z zachowaniem warunku obywatelstwa norweskiego) jak też prawa ich dymisjonowania znaczenie polityczne wspomnianej klauzuli nie mogło być zbyt duże, to – z drugiej strony – nietrudno dostrzec w niej ślad tendencji do traktowania jego pełnomocnictw jako wymagających limitacji.

Koncesją na rzecz parlamentu było objęcie protokołów posiedzeń Rady Państwowej kontrolą Stortingu. W tekście konstytucji eidsvolskiej prawo to powiązane było ze zindywidualizowaną odpowiedzialnością członków Rady za przestrzeganie konstytucji i ustaw. Odpowiadali oni przy tym tak za własne działania, jak i za kontrasygnowane przez siebie akty króla, politycznie konstytucyjnie nieodpowiedzialnego<sup>14</sup>. Izba druga Stortingu, Odelsting (złożona z 2/3 ogółu posłów z wyłączeniem 1/3 stanowiącej izbę pierwszą, Lagting) uzyskała konstytucyjną kompetencję do oskarżania poszczególnych członków Rady Państwowej przed norweskim Sądem Konstytucyjnym (*Riksretten*)<sup>15</sup>. Wprowadzenie powiązanie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów z instytucją kontrasygnaty aktów królewskich nie zostało wyrażone w tekście Aktu z 1814 r. *expressis verbis*, niemniej jednak tego typu powiązanie nie było kwestionowane. Praktyka zaś ustrojowa, zwłaszcza w miarę umacniania wpływu Stortingu na Radę Państwową i jej uzależnienia od dominującego (dominujących) w parlamencie ugrupowania politycznego (czy też sojuszu ugrupowań), wykorzystywała to właśnie powiązanie dla limitowania działań monarchy, uniezależnienia od niego Rady Państwowej i poszczególnych jej członków i poddania ich wpływowi oraz kontroli aktualnej większości parlamentarnej. Tak więc, mimo braku literalnej podstawy dla przyjęcia tezy, iż konstytucja eidsvollska statuowała w Norwegii system rządów parlamentarnych, to uzasadnione wydaje się twierdzenie, iż tkwiły w niej postanowienia „przydatne” przy jego politycznym i praktycznym konstruowaniu. Przykładowo: kontrasygnata aktów królewskich wprowadzona z myślą o ochronie konstytucji (pośrednio – także praw parlamentu i autonomii norweskiej) przed samowolą i absolutyzmem monarchy została z czasem wykorzystana przy wprowadzeniu nieznaną wprost tekstowi Aktu odpowiedzial-

<sup>13</sup> § 32 zd. 3 konstytucji eidsvolskiej. Sprzeciw podlegał odnotowaniu w protokole obrad Rady, co służyło uniknięciu przez jej członków odpowiedzialności prawnej za sformułowanie opinii sprzecznych z postanowieniami konstytucji.

<sup>14</sup> § 4 Aktu z 1814 r.

<sup>15</sup> § 30 Aktu z 1814 r. Por. też A. Bjornberg, *Parlamentariumens utveckling...*, s. 14–17.

ności politycznej, poprzez powiązanie odpowiedzialności z osobą członka rządu (Rady Państwowej) właściwego dla danego typu spraw.

### 3. Początki duńskiego systemu parlamentarnego

Duńska konstytucja z 5 VI 1849 r. przewidywała powołanie dwuizbowego parlamentu (*Riksdagen*) pochodzącego z wyborów powszechnych (dla mężczyzn powyżej 30 lat). Konstytucja przewidywała ustawowe uregulowanie statusu obywateli, kościoła państwowego, gospodarki i samorządu gmin, zawierając podstawowe dyrektywy w tym względzie. Władza centralna została podzielona pomiędzy parlament, któremu przypadło w udziale – wspólnie z monarchą – ustawodawstwo, króla i odpowiedzialnych ministrów jako organy władzy wykonawczej oraz niezawisłe sądy<sup>16</sup>.

Dokonana w 1866 r. rewizja konstytucji zmieniła tryb kreowania składu izby pierwszej (z upodobnieniem do wzorca szwedzkiego): 12 jej członków miało pochodzić z nominacji królewskiej, 54 natomiast – z censuzowych wyborów. Izba druga, Folketing, pozostała wybieralną na dotychczasowych, względnie demokratycznych zasadach. Zróżnicowanie trybu kreowania izb przyczyniło się do ich dyferencjacji socjalnej i politycznej. Izba pierwsza, zdominowana przez konserwatywne elementy arystokratyczne i ziemiańskie, pozostała ostoją wpływów króla i konserwatywnych ministrów, podczas gdy Folketing poddany oddziaływaniom liberalnej burżuazji i chłopów zmierzał ku demokratyzacji ustroju m.in. poprzez poddanie rządu królewskiego politycznej kontroli parlamentarnej. Walka o wprowadzenie zasady rządu parlamentarnego między większością liberalną w Folketingu a konserwatystami dominującymi w Landstingu i w rządzie trwała, głównie na tle dyskusji nad budżetem oraz praktyką stosowania królewskiego ustawodawstwa prowizorycznego (stanowionego z nadużywaniem uprawnień konstytucyjnych) aż po 1901 r. Mianowanie, w warunkach liberalnej większości w Folketingu, pierwszego rządu o obliczu liberalnym (1901) było jednoznaczne z przyjęciem zasady, iż większość w izbie drugiej określa oblicze polityczne gabinetu<sup>17</sup>.

### 4. Od rady przybocznej monarchy do rządu większości parlamentarnej

Rozwój praktyki szwedzkiej w połowie XIX stulecia charakteryzowała tendencja do stopniowego przechodzenia od urzędniczego charakteru Rady Państwowej jako grona zaufanych nominatów królewskich ku bardziej politycznemu i „parlamentarnemu” jego obliczu. Początkowo przybrała ona postać poszerzania grona osób, spośród których król powoływał członków Rady na niektórych polityków parlamentarnych o określonych wpływach i autorytecie politycznym.

<sup>16</sup> Por. N. Andrén, *Nordisk...*, s. 33.

<sup>17</sup> Tamże, s. 34.



Po roku 1849 liczba tego typu nominacji ponownie zmalała, zasada zaś rezygnowania z pełnienia mandatu w przypadku powołania w skład Rady Państwowej sprzyjała utrzymywaniu dystansu pomiędzy Radą a Riksdagiem. Na przeszkodzie intensyfikacji wpływu parlamentu na funkcjonowanie egzekutywy stała też, powodująca jego wewnętrzną niespójność, stanowa struktura oraz brak ciągłości prac (zwoływanie Riksdagu następowało w odstępach najpierw 5-, następnie zaś 3-letnich). Kolejne reformy systemu wyborczego z lat: 1823, 1828, 1830, 1834 i 1862 poddały erozji stanową strukturę Riksdagu, ale nie zatarły animozji i walk o wpływy pomiędzy stanami. Kolejni królowie wykorzystywali rozbieżności między „stanami sejmującymi” oraz pomiędzy ugrupowaniami funkcjonującymi w Riksdagu (konserwatywnym, liberalnym i ziemiańsko-farmerską *Landsmannpartiet*) dla zachowania pola manewru politycznego i sterowania sprawami państwa. Doraźne kompromisy polityczne, osiągnęte w rozbitym wewnętrznie parlamencie głównie dla rządowych (formalnie: królewskich) projektów ustaw i preliminarzy budżetowych nie przeradzały się na ogół w bardziej stabilne koalicje polityczne<sup>18</sup>.

Reforma z 1866 r. polegająca na nadaniu Riksdagowi dwuizbowej struktury, wolnej od różnicowań stanowych (przy zachowaniu cenzusów majątkowych) otworzyła drogę do uformowania się jednolitych ugrupowań politycznych, działających w obu izbach parlamentu. Polityka ekonomiczna, sprzyjająca unowocześnieniu gospodarki szwedzkiej i przestawieniu jej na tory kapitalistyczne, prowadziła do szybkiego wzrostu nowych klas społecznych: burżuazji i robotników, a w następstwie do uzewnętrznienia ich aspiracji i sprzeczności.

Równocześnie dochodziło do znamiennych dla dążeń parlamentu konfliktów między parlamentem a królem. Najostrzejszy miał miejsce na tle sporu o kształt budżetu w 1868 r. W dwa lata później konflikt uległ odnowieniu; bezpośrednim powodem był zamiar włączenia do składu Rady Państwowej członków izby pierwszej Riksdagu, pochodzących z nominacji królewskiej. Spowodowało to ustąpienie przywódcy większości w izbie niższej, L. de Goera z funkcji premiera, przyjęte zresztą z zadowoleniem przez monarchę jako odzyskanie supremacji na rządem („teraz jestem tym, który rządzi”)<sup>19</sup>.

Śmierć Karola XV (1872) i objęcie władzy przez Oskara II dała początek wycofaniu się z praktyki osobistych rządów monarchy. Zezwalając rządowi na większą samodzielność w codziennym działaniu, nowy monarcha zachował jednak uprawnienia nominacyjno-odwoławcze w odniesieniu do członków Rady Państwowej. Pojawienie się w rządzie pod koniec lat 1860-tych osobistości o dużej popularności politycznej podniosło polityczną rangę tego organu i przyczyniło się do wzrostu jego samodzielności. Rada poczęła odbywać swe posiedzenia bez udziału monarchy, najpierw pod przewodnictwem kanclerza (ministra) sprawiedliwości, zaś po objęciu tego urzędu przez L. de Geera i przekształceniu go

<sup>18</sup> N. Herlitz, *Grunddragen av den avenake statskicketts historia*, Stockholm 1946, s. 196.

<sup>19</sup> L. de Gear, *Minnen*, II, Stockholm 1892, s. 108.

w urząd „Ministra państwa” (*statsminister*), będący szwedzką wersją urzędu premiera, pod jego prezydencją (1876 r.). Konstytucyjnie Rada, co prawda, nadal pozostawała gronem zaufanych doradców i pomocników króla, *de facto* jednak działając pod kierunkiem *statsministra* stawała się samodzielnym funkcjonalnie organem egzekutywy.

Związki de Geera, stojącego do 1870 r. na czele rządu z ugrupowaniem liberałów (mimo formalnej bezpartyjności szefa rządu) oraz jego osobista popularność polityczna rzutowały na podniesienie politycznej rangi kierowanego przez niego organu. Konieczność uzyskania poparcia większości dla planowanej reformy podatkowej – wobec obowiązywania zasady wyłączności uprawnień parlamentu w tej dziedzinie – zmusiła króla Oskara II do szukania kompromisu z najsilniejszymi partiami izby drugiej Riksdagu: z *Landmannpartiet* i z liberałami.

Działania tu wzmiankowane powodowały wzrost wpływu Riksdagu oraz, w szczególności, jego izby niższej. Symptomem rosnącego uzależnienia był, m.in. utrwalający się zwyczaj ustępowania Rady Państwowej bądź *statsministra* w przypadkach odrzucenia przez jedną z izb ważnego projektu ustawy, przedkładanego przez rząd w imieniu monarchy. Rzecz charakterystyczna, iż w komentarzach do tego typu przypadków nie kojarzono rezygnacji rządu czy też jego przewodniczącego z pojęciem „utruty zaufania parlamentu” (co byłoby jednoznaczne z uznaniem formuły gabinetu parlamentarnego); poprzestawano najczęściej na bardziej pragmatycznej argumentacji, tłumacząc ten krok dążeniem do załagodzenia sprzeczności w systemie centralnych ogniw władzy państwowej. Pośrednio wszakże zjawisko to przybliżało recepcję formuły rządów parlamentarnych. Wymogiem polityki rządu stawało się bowiem unikanie zadrażnień z większością parlamentarną i powstrzymywanie się z przedsięwzięciami, które mogłyby wywołać opór większości co najmniej w jednej z izb Riksdagu. *De facto* zatem, układ sił w Riksdagu i stanowisko większości w izbach (nie zawsze jednorodne) przesądzały o kierunkach działań i zaniechań rządu oraz o jego trwałości.

Przegrupowania w parlamencie w latach 1890-tych i dalszych (podział i ponowne zespolenie – 1895 r. – Partii Agrariuszy, powstanie jednolitej Liberalnej Partii Koalicyjnej, konsolidacja w ugrupowaniu konserwatystów) przyniosły ujęcie działalności ugrupowań parlamentarnych w bardziej stabilne ramy organizacyjne z nieomal równoczesnym nadaniem im zasięgu ogólnokrajowego<sup>20</sup>.

Praktyka szwedzka nie przyjęła zrazu zasady, iż o profilu politycznym rządu rozstrzyga zawsze układ sił w izbie drugiej. Przy równouprawnieniu izb i różnicy sposobu ich kreowania zastosowanie tej reguły, w warunkach zmiennej konstelacji wpływów trzech głównych ugrupowań parlamentarnych: liberałów, konserwatystów i *Landmannpartiet*, byłoby zresztą trudne do skutecznego stosowania, prowadząc co najwyżej do poszukiwania kierunku tworzenia porozumień międzypartyjnych dla uzyskania większości. Z kolei – tendencja do formowania trwalszych koalicji rządowych nie znalazła w Szwecji na przełomie stuleci

<sup>20</sup> A. Brusewitz, *Statsradets ansvarighet*, [w:] *Sverige riksdag*, Stockholm 1931-1939, XV, s. 247-248.

szerszego uznania. Poszczególne partie w trosce o swą polityczną identyfikację oraz z racji rozbieżności politycznych między nimi preferowały działania indywidualne i sięganie po kompromis międzypartyjny tylko doraźnie, w ramach starań o uzyskania większości dla konkretnej inicjatywy rządowej bądź poselskiej (przyjęcie projektu ustawy, akceptacji rządowej wersji projektu budżetu itp.). Nadto Szwecja nie przejęła jeszcze z zewnątrz ani też nie ukształtowała sama konwensu konstytucyjnego na wzór brytyjski, nakazującego np. rekrutować premiera czy ministrów głównie spośród polityków czynnych w izbie niższej legistatywy<sup>21</sup>.

Trudnością w traktowaniu gabinetu szwedzkiego u schyłku XIX w. jako „komitetu” większości parlamentarnej był nie tylko brak konstytucyjnych ku temu podstaw oraz ustabilizowanej dostatecznie praktyki. Również liczne przypadki powoływania w skład Rady Państwowej zawodowych administratorów o urzędniczym typie kariery, niepowiązanych z ugrupowaniami w Riksdagu (mieszane rządy E.G. Boströma i F. v. Ottera, urzędnicze gabinety v. Sydowa i H. Hammar-skjöldda) nosiły ślady ciągle żywotnego traktowania Rady jako grona współpracowników i zaufanych monarchy, nie zaś – jako emanacji większości parlamentarnej<sup>22</sup>.

Formułę rządu parlamentarnego postulowali – powołując się na doświadczenia brytyjskie – liberałowie. Konserwatyści i agraryści opowiadali się natomiast za ustrojowym *status quo*, proponując jedynie udoskonalenia systemu wyborczego z zastosowaniem korzystnych dlań postaci proporcjonalności. W warunkach negocjacji dotyczących unii szwedzko-norweskiej (której ustanie przypadło na 1905 r.) powołany został, po raz pierwszy w dziejach szwedzkiego parlamentu, koalicyjny gabinet Ch. Lundberga, dysponujący przy tym poparciem większości w obu izbach Riksdagu. Sytuacja taka, nowa w relacjach między Riksdagiem a rządem, pozwalała na złożenie oświadczenia szefa gabinetu, iż czuje się on wraz z ministrami odpowiedzialny przed parlamentem za kierunek prowadzonej polityki<sup>23</sup>. Było to więc faktyczne przyznanie akceptacji formuły rządu parlamentarnego, dysponującego zaufaniem obu izb i przed nimi odpowiadającego.

Premier S.A. Hedin zainicjował pracę nad reformą konstytucyjną, efektem której miało być m.in. objęcie ustawodawstwa w sferze ekonomiki wspólną kompetencją króla (rządu) i parlamentu. Reforma ta napotkała na opór konserwatystów i skończyła się fiaskiem. Nie zostały zaakceptowane propozycje dotyczące zmiany systemu powoływania i organizacji wewnętrznej Riksdagu. Propozycje te, przygotowane przez liberalny gabinet K. Staffa (1905–1906) obejmowały: wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego, zasadę obsadzania manda-

<sup>21</sup> Por. I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1947, s. 2: A Pułło, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983.

<sup>22</sup> Oskar II w półoficjalnej deklaracji z 1887 r. uznał kreowanie gabinetu za „prerogatywę, która należy wprost do króla”. Por. L. Kihlberg, *Den Svenska ministärn intill 1905ars totala ministerskifte*, Uppsala 1922, s. 372.

<sup>23</sup> N. Herlitz, *Sweden: A Modern Democracy on Ancient Foundations*, Minneapolis 1939, s. 47–48.

tów systemem większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych, upodobnienie pozycji izby pierwszej do statusu brytyjskiej Izby Lordów przy zagwarantowaniu izbie niższej decydującego wpływu na formowanie rządu. Projekt ten, przyjęty z rezerwą przez partię agrarną i odrzucony przez zdominowaną przez konserwatystów izbę pierwszą spowodował – wobec bezskuteczności prób jego forsowania – dymisję liberalnego rządu Staffa; jego miejsce zajął konserwatywny gabinet Lindmanna, poparty przez konserwatywną większość w izbie pierwszej<sup>24</sup>, a także – przez posłów nowo utworzonej Narodowej Partii Postępowej.

Po wyborach w 1911 r., przeprowadzonych w oparciu o nową ordynację wyborczą (przegłosowaną po raz pierwszy w 1907 r. i po raz drugi – w 1909 r., zgodnie z wymogiem podwójnego przyjęcia nowelizacji konstytucji przez dwa kolejno funkcjonujące składy Riksdagu) najwięcej głosów otrzymali kandydaci liberałów; im też przypadła w udziale misja tworzenia rządu. Mimo niechęci król zwrócił się – po raz drugi – do przywódcy liberałów, K. Staaffa, o sformowanie liberalnego gabinetu, uznając niejako – *per facta concludentia* – obowiązujące reguły, iż predystynowana jest do tego partia najsilniej reprezentowana w izbie niższej. Był to przypadek o tyle znamieny, iż sytuacja w pierwszej z izb była odwrotna – większość, nikłą co prawda, posiadali tam konserwatyści<sup>25</sup>.

Przejęcie władzy przez liberałów, zwolenników kontroli politycznej Riksdagu (izby drugiej) nad rządem nie spowodowało jednak wyrzeczenia się przez króla Gustawa V dążeń do prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej oraz obronnej. Wyrazem tych dążeń stało się samodzielne oświadczenie króla, popierającego „aktywną” politykę obronną, faworyzowaną przez opozycję konserwatywną i różną od zasadniczego trendu działań rządowych w tym zakresie. Rząd odpowiedział demonstracyjną dymisją oraz zarzutem przekroczenia przez króla uprawnień konstytucyjnych (a w szczególności niezachowania wymogu konsultacji „w Radzie Państwowej” bądź z udziałem ministra obrony). Król powołał nowy, pozaparlamentarny (urzędniczy) gabinet H. Hammerskjölda, nowe zaś wybory (1914) przyniosły zyski konserwatystom, plasując ich na pozycjach najsilniejszej partii w obu izbach Riksdagu; reprezentacja konserwatystów ustępowała jednak – w izbie niższej – łącznej liczbie posłów liberalnych i socjaldemokratycznych. Wybuch wojny światowej spowodował poniechanie przez liberałów typowej działalności opozycyjnej, usuwając na dalszy plan poszukiwanie *modus vivendi* w skomplikowanym układzie sił pomiędzy królem, rządem Hammerskjölda, konserwatystami, liberałami i reprezentacją socjaldemokratów<sup>26</sup>.

Podjęmowane przed I wojną światową próby utrwalenia zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed Riksdagiem napotkały na istotne przeszkody za-

<sup>24</sup> R.E. Timelin, *Ministären Lindman och representations-reformen 1907*, Karlskrona 1928, s. 77.

<sup>25</sup> Kersten, *Historia...*, s. 345.

<sup>26</sup> Por. moje opracowanie: M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe przesłanki formowania rządów w Szwecji i Norwegii*, Kraków 1981, s. 27–28.

równy natury politycznej jak i prawnej. Akt z 1809 r. nie przewidywał politycznej odpowiedzialności rządów ani też instytucji wotum nieufności. Nie znalazła w praktyce szwedzkiej zastosowania próba wprowadzenia, na wzór brytyjski, *no confidence amendment to the address*, zgłaszanych do programu rządu ujmowanego jako mowa tronowa monarchy. Nie przyjęto – zarówno w konstytucji jak i w praktyce – instytucji występowania przez rząd o wotum zaufania ani też „łagodniejszej” postaci wniosków, analogicznych do francuskich *motions to censure*. Akt z 1809 r., jak też nowy regulamin Riksdagu (*Riksdagsordningen*) z 1866 r. nie zezwalał członkom parlamentu na inicjowanie głosowań mających w założeniu przynieść rezultat negatywny. Tylko wnioski dotyczące uchwalenia ustawy lub budżetu, wydania przez króla (rząd) aktu prawnego pozostającego w jego gestii czy też podjęcia stosownych działań wykonawczych mogły być przedmiotem głosowania prowadzonego z inicjatywy deputowanych. Enumeratywne wyliczenie przypadków stosowania rezolucji parlamentarnej nie obejmowało kwestii zaufania bądź nieufności względem rządu; z formalnego punktu widzenia zgłoszenie i przegłosowanie odpowiedniej uchwały parlamentarnej domagającej się ustąpienia rządu było przeto niemożliwe.

Nie przyniosła powodzenia próba wykorzystania instytucji interpelacji jako instrumentu ujawnienia dezaprobaty Riksdagu (jego większości) dla polityki rządu czy też poszczególnych jego członków. Mimo coraz szerszego sięgania po ten instrument (w l. 1867–1905 zgłoszono łącznie 50 interpelacji, z czego 47 w okresie 1895–1905)<sup>27</sup> – do czego regulamin Riksdagu wymagał przyzwolenia izb – i podejmowania prób przekształcenia dyskusji nad odpowiedziami w demonstrację gremialnej dezaprobaty dla polityki rządu nie do przebycia pozostawała zasadnicza bariera formalna: niemożność podjęcia uchwały „negatywnej”, mieszczącej li tylko potępienie polityki rządu czy jego członków bądź zobowiązanie do ich ustąpienia. Charakterystycznym tego dowodem była sytuacja z okresu funkcjonowania gabinetu A. Lindmanna (1905–1911), który mimo czterokrotnych gremialnych demonstracji dezaprobaty w parlamencie przez liberalno-socjaldemokratyczną większość w izbie drugiej (niższej) Riksdagu nie złożył dymisji ani też nie został odwołany przez panującego (ustąpienie gabinetu nastąpiło dopiero po dwukrotnej przegranej konserwatystów w wyborach do izby drugiej parlamentu)<sup>28</sup>.

Skutecznym instrumentem kontroli nad egzekutywą, zależnym od parlamentu i pośrednio wzmacniającym jego pozycję, okazał się ombudsman, a od 1915 r. także ombudsman ds. wojskowych (*Militieombudsman*); ich działalność dotyczyła jednakże indywidualnych przypadków naruszenia prawa, nie zaś – kierunku polityki rządu. W zakresie wykonywania kontroli nad realizacją budżetu (a także

<sup>27</sup> G. Andrén, *Tv kammarsystemet tillkomst och utveckling*, „Sveriges riksdag” (cyt. dalej jako: SR) IX, s. 381.

<sup>28</sup> A. Brusewitz uznał tego typu demonstrację potępienia za „bardziej efektywną niż efektywną”. Por. A. Brusewitz, *Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt*, [w:] SR XV, s. 259. Por. też E. Hastad, *Interpellationer och enkla fgragor*, [w:] „Stv. studier”, Uppsala 1944, s. 390–392.

– kontroli funkcjonowania Banku Szwecji i Urzędu Długu Publicznego) wielce użyteczni okazali się specjaliści kontrolerzy Riksdagu, wyznaczani corocznie po trzech z grona obu izb Riksdagu i składający sprawozdania przed parlamentem.

Traciła natomiast znaczenie, przynajmniej od połowy XIX w. instytucja kontroli konstytucjonalności aktów króla, kontrasygnowanych przez członków Rady Państwowej. Po 1854 r. zanikły w Szwecji prowadzone z inicjatywy izby drugiej parlamentu procesy o naruszenie aktów konstytucyjnych, w następstwie zarzutów formułowanych przez komisję konstytucyjną Riksdagu. Ostatnie żądanie ustąpienia członka Rady pod zarzutem niekonstytucyjności aktu kontrasygnowanego komisja zgłosiła w 1874 r. Późniejsza praktyka obejmowała już tylko formułowania przez tę komisję – w końcowym stadium każdej sesji parlamentu – raportów z kontroli protokołów posiedzeń Rady Państwowej, zawierających zastrzeżenia wobec poszczególnych ustaleń, zachowań czy wypowiedzi członków Rady. Izby Riksdagu (zwłaszcza druga) niejednokrotnie wyrażały aprobatę dla uwag zawartych w tego typu raportach, włączając je do sprawozdań ze swych obrad. Zwykle jednak powstrzymywały się przed wyciąganiem nawet z uwag krytycznych dalej idących wniosków, a w szczególności – przed żądaniem ustąpienia gabinetu czy ministra.

O wstrzeźliwości decydowało wiele względów: niejednorodność socjalna i polityczna składów każdej z izb Riksdagu, brak zdecydowanej przewagi jednego ugrupowania politycznego w obu izbach, obawa izby wyższej przed odrzuceniem uchwały przez niższą i odwrotnie, obawa przed odmową wykonania uchwały przez króla (zastosowaniem weta), traktowanego wciąż jako organ uprawniony do decydowania o składzie rządu „w ostatniej instancji”<sup>29</sup>.

Sporadycznie, zwłaszcza w l. 1860-tych krytyczne uwagi podczas dyskusji nad raportami komisji konstytucyjnej pochodzące od posłów opozycji (np. z *Landmannpartiet*) prowadziły do dymisji krytykowanych członków Rady Państwowej (zdecydowanej przez nich samych lub wymuszonej na królu). Pełniły przeto, jakkolwiek nieformalnie, funkcję swoistych *motion de censure*. Po 1880 r. kontrolna funkcja debat nad konstytucyjnością zachowań członków rządu zanikła. Odzyskała swe dawne znaczenie dopiero w toku sporów parlamentarnych w latach 1920-tych przy istotnie przeobrażonym układzie sił partyjnych w Riksdagu i w warunkach stosowania niekwestionowanej od 1917 r. zasady rządów parlamentarnych. Mimo swej nieregularnej intensywności i ograniczonej skuteczności, a nadto – mimo faktu, iż kontrola konstytucyjności dotyczyła tylko rezultatów pracy rządu (nie zaś – stadium „dochodzenia do decyzji”), miała ona pewien wpływ hamujący swobodę działania Rady Państwowej i jej członków. Mieściła też, pod postacią odpowiedzialności prawnej, elementy oceny i odpowiedzialności typu politycznego, jakkolwiek ograniczonej w zasięgu i skuteczności egzekwowania.

<sup>29</sup> O. v. Zweibergk, *Svensk politik 1905–1929*, Stockholm 1929, s. 210; H. Desfeuilles, *Le pouvoir de control del parlements nordiques*, Paris 1973, s. 81–82.

Do 1917 r. rząd i Riksdag działały w pewnym oddaleniu od siebie. Próby podejmowania współpracy pomiędzy komisjami parlamentarnymi a członkami Rady Państwowej były raczej sporadyczne. Postulaty ściślejszego podporządkowania rządu Riksdagowi i poddania go kontroli parlamentarnej nabrały intensywności w warunkach zaostrenia konfliktów społecznych oraz politycznego sporu między kolejnymi gabinetami o obliczu zachowawczym a liberalno-socjaldemokratyczną większością w izbie drugiej. Na fali żądań demokratyzacji prawa wyborczego i reformy trybu prac parlamentarnych socjaldemokraci wzmocnili swą reprezentację w izbie niższej Riksdagu<sup>30</sup>. Precedensowe porozumienie socjaldemokratów i liberałów stworzyło bazę dla koalicyjnej większości w izbie drugiej. Powierzenie misji utworzenia rządu N. Edénowi, przywódcy liberałów (z udziałem w rządzie czterech socjaldemokratów, w tym Brantinga) było przypieczętowaniem niekwestionowanej od tej pory reguły praktyki parlamentarnej: prawo tworzenia rządu przynależy politycznie do partii lub koalicji dysponującej większością w izbie drugiej; w przypadku braku partii bądź koalicji większościowej „przechodzi” ono na organizację, która liczebnością swej reprezentacji przewyższa pozostałe ugrupowania polityczne w Riksdagu<sup>31</sup>.

Wprowadzenie zasady rządów parlamentarnych nastąpiło w drodze ustabilizowania stosowanej praktyki politycznej, bez dokonywania przekształceń regulacji prawnych. Zasada została zaakceptowana przez główne ugrupowania polityczne: liberałów, socjaldemokratów, w praktyce – także konserwatystów (którzy pogodzili się z jej, zrazu niekorzystnym dla nich, jej działaniem). Związek Chłopski przyjął regułę rządu parlamentarnego z dużą dozą rezerwy (wobec słabnącej jego reprezentacji nie stwarzała ona Związkowi korzystnych perspektyw uczestniczenia w gabinecie). Partie prawicowe oraz narodowi socjaliści ocenili zasadę krytycznie, co jednak – wobec szczupłości ich wpływów – nie przeszkodziło jej stosowaniu.

Brak prawnego sprecyzowania zasady rodził wiele wątpliwości interpretacyjnych. Najpoważniejsza tyczyła kwestii sposobu interpretacji wymogu zaufania Riksdagu. Na pytanie to prawo nie dawało odpowiedzi. Praktyka szwedzka, dość pod tym względem liberalna, poszła po linii pragmatycznej: zaufania jednej, niższej (ściślej: drugiej) izby parlamentu z dopuszczeniem, jako minimum, zaufania dorozumianego<sup>32</sup>.

## 5. Parlamentaryzm w aktach konstytucyjnych i w praktyce ustrojowej monarchii skandynawskich

Mimo sporego podobieństwa postanowień Aktu o Formie Rządu: szwedzkiego z 1809 i norweskiego z 1814 r., ewolucja w kierunku przyjęcia w Norwegii

<sup>30</sup> T. Cieślak, *Zarys...*, s. 190. Na znaczenie zbliżenia między liberałami a socjaldemokratami zwraca uwagę W. Lamentowicz, *Reformizm szwedzki*, Warszawa 1977, s. 64–65.

<sup>31</sup> G. Gerdner, *Det svenska regeringsproblemet, 1917–1920*, Uppsala 1946, s. 219–223.

<sup>32</sup> Por. *Prawnoustrojowe...*, s. 33.

zasady rządów parlamentarnych podążała nieco odmienną drogą. Już samo istnienie dwu ośrodków władzy wykonawczej: związanego bezpośrednio z królem ośrodka sztokholmskiego i „narodowego” ośrodka w Christianii (Oslo), nie pozostało bez wpływu na wzajemne relacje. Do 1829 r., wbrew przyrzeczeniom konstytucyjnym funkcja pierwszego ministra (*statsrader*) powierzana była obywatelowi szwedzkiemu, co wywoływało silny opór Stortingu<sup>33</sup>.

Ewolucja przebiegająca od systemu monarchii ograniczonej, ze zdominowaną przez króla i podporządkowaną mu Radą Państwową (o charakterze głównie lub wyłącznie urzędniczym) po względną samodzielność rządu w stosunkach z królem i intensyfikacją powiązań ze Stortingiem (1848–1884), następnie zaś – po podporządkowanie rządu i objęcie go polityczną kontrolą większości parlamentarnej – przebiegało etapami. Co najmniej od połowy XIX w. towarzyszyła mu tendencja do formowania się i wzrostu roli ogólnokrajowych ugrupowań politycznych, reprezentowanych w Stortingu<sup>34</sup>. Należało do nich przede wszystkim stojące na straży praw Stortingu stronnictwo liberałów, kierowane przez J. Sventrupa, oraz partia prawicowa (konserwatywna).

Aspiracje narodowe Norwegów działały w kierunku podnoszenia roli „narodowych” instytucji politycznych: norweskiego Stortingu oraz zespołu ministrów, funkcjonującego pod przewodnictwem namiestnika królewskiego (*stattholder*) w Christianii (Oslo). Po odmiennej początkowo praktyce król został zmuszony do desygnowania na stanowisko namiestnika obywateli norweskich (1836). W okresie pełnienia funkcji namiestnika przez T. Stenga (1861–1880) otrzymał on równoważny rezydującemu przy królu tytuł *statsministra*. Oznaczało to dalsze usamodzielnienie norweskiego ośrodka władzy wykonawczej. Uściśleniu uległy powiązania norweskich ministrów z parlamentem, w którym poszukiwali oni coraz częściej politycznego oparcia. Ośrodek ciężkości władzy – jak obrazowo określił J.A. Seip – począł przemieszczać się ze Sztokholmu ku Christianii<sup>35</sup>.

Od końca lat 1850-tych dochodziło do sporów między Stortingiem a królem i jego „sztokholmskimi” ministrami. Liberałowie i posłowie chłopscy żądali zniesienia urzędu namiestnika w Norwegii, podporządkowania norweskiej Rady Państwowej (rządu) wprost Stortingowi przez wprowadzenie m.in. odpowiedzialności politycznej ministrów wobec Stortingu i znaczącego ograniczenia ich zależności wobec monarchy.

W przeciwieństwie do Riksdagu Storting nie akceptował dokonanej w Akcie z 1814 r. repartycji funkcji władczych pomiędzy parlament a egzekutywę. Był przy wszelkich zróżnicowaniach socjalnych i politycznych parlamentem bardziej homogenicznym; interes narodowy i aspiracje samodzielności pełniły rolę zwrótnika ponad podziały warstwowe i polityczne. Nie wystąpiło w Stortingu rozbież-

<sup>33</sup> Por. S. Steen, *Det frie Norge*, II, Oslo 1956, s. 15.

<sup>34</sup> T. Cieślak, op. cit., s. 47.

<sup>35</sup> J.A. Seip, *Et regime foran undergangen*, Oslo 1945, s. 79.



stanowe i organizacyjne na całkowicie odrębne izby (mimo przewidzianego konstytucyjnie podziału na Lagting i Odelsting).

Nie oznacza to, iż w kwestii modelu stosunków między parlamentem a rządem występowała całkowita zgodność poglądów. Podstawowa kontrowersja podzieliła liberałów i konserwatystów. Podczas gdy pierwsi zdecydowanie opowiadali się za podporządkowaniem norweskiej Rady Państwowej Stortingowi, drudzy byli zwolennikami ściślejszego przestrzegania rozdziału i równowagi legislatywy i egzekutywy. Pośrednio stanowisko konserwatystów (przewodzonych przez długoletniego *statsministra* F. Stanga) oznaczało sprzeciw wobec koncepcji wdrożenia parlamentarnej odpowiedzialności rządu wobec Stortingu (z utrzymaniem, co najwyżej, odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów). Co więcej, niektórym z konserwatystów, zwłaszcza pełniącym funkcje rządowe, nie była obca tendencja wręcz przeciwna, polegająca na przejęciu z gestii Stortingu wprost do zakresu działania rządu części legislacji oraz decyzji finansowych<sup>36</sup>.

Po ustąpieniu w 1880 r. z funkcji *statsministra* konserwatysty – Stanga król wbrew woli większości liberalno-agrarniej w Stortingu mianował na to stanowisko powolnego sobie a dezaprobowanego przez większość parlamentarną F. Selmera. Koalicja liberałów (z J. Svedrupem) i posłów chłopskich (z S. Jaabackiem) zażądała ustąpienia premiera. Bezpośrednią materią sporu stała się kwestia dopuszczenia deputowanych do pełnienia funkcji ministerialnych, co w intencjach koalicji liberalno-agrarniej przynieść miało zacieśnienie więzów między Stortingiem a rządem. Trzykrotna pozytywna opinia Stortingu została zastopowana użyciem prawa weta królewskiego, pod zarzutem sprzeczności z postanowieniami Aktu z 1814 r.

Stanowisko liberałów przyniosło im poparcie opinii publicznej. W wyborach w 1884 r. zdobyli oni aż 83 mandaty wobec 31 konserwatywnych. Powołany przez nowy Storting trybunał konstytucyjny (*Riksrett*) orzekł, iż możliwości króla wyczerpały się z chwilą trzykrotnego zawetowania uchwały Stortingu o dopuszczenie związku funkcji deputowanego z funkcją ministerialną. Wobec podjęcia identycznej uchwały po raz czwarty przez Storting trybunał uznał jej ważność; nadto wezwał do złożenia urzędu przez ministrów powołanych przez króla wbrew woli Stortingu.

Król, dla załagodzenia sporu z Norwegami i lepszego ułożenia stosunków z przeważającymi w parlamencie ugrupowaniami liberałów i agrarystów, zrezygnował z wspierania konserwatystów i uznał roszczenia większości. W 1884 r. powołał on na stanowisko *statsministra* J. Svedrupa jako przywódcę najliczniej reprezentowanej partii, popieranego nadto przez posłów partii agrarniej. Tym samym dokonało się praktyczne potwierdzenie roszczeń większości parlamentarnej do formowania gabinetu, zgodnego z jej obliczem politycznym i afiliacją organizacyjną. Zasada rządów parlamentarnych stała się częścią norweskiej tradycji ustrojowej.

<sup>36</sup> Por. moje, M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe...*, s. 66.

Wprowadzenie formuły rządu parlamentarnego w Norwegii miało brzemienne skutki dla stosunku między królem, Radą Państwową i każdym z jej dwu „ośrodków”: w Sztokholmie i w Christianii oraz, z drugiej strony, Stortingiem. Rada Państwowa utraciła charakter organu o składzie urzędniczym, legitymowanego do działania z mocy decyzji i zaufania monarchy. Miejsce niezależności Rady od układu sił w Stortingu zajęła zasada zdeterminowania jej składu, a pośrednio – i kierunku polityki – przez aktualną większość parlamentarną. Gwarancją uzależnienia rządu od parlamentu stała się – sankcjonowana *via facti* i utrwalona przez tradycję – polityczna odpowiedzialność rządu i jego członków przed parlamentem<sup>37</sup>.

Funkcjonujący „przy królu” *statsminister* utracił realny wpływ na skład i działania „ośrodka w Christianii”. Stał się – jak akcentuje Derry – rodzajem rezydenta rządu norweskiego przy królu. Ministrowie w Christianii, dotąd czerpiący swe upoważnienia władcze z pełnomocnictw królewskich, poczuli opierać swe działania na politycznych upoważnieniach Stortingu, zachowując – wedle oceny Herlitz i Eckhoffa – znaczny zakres samodzielności funkcjonalnej<sup>38</sup>.

Mechanizm odpowiedzialności konstytucyjnej, pomocny w wysiłkach parlamentu w zakresie limitowania swobody egzekutywy, utracił swe „zastępcze” funkcje polityczne – wobec statuowania w praktyce „pełnej” odpowiedzialności politycznej.

Pojawiły się też nowe problemy w stosunkach między Stortingiem a ekipą rządową. Pośród nich poczesne miejsce zajął kształt odpowiedzialności politycznej, w tym: stosunek między solidarną odpowiedzialnością całego rządu a indywidualną poszczególnych ministrów. Doktryna norweska, akcentująca w okresie „emancypacyjnym” ośrodka w Christianii znaczenie spójności i solidarności wewnątrz rządu skłaniała się ku stanowisku, iż fakt występowania różnic politycznych wewnątrz gabinetu, nawet po ich ujawnieniu, nie wyklucza zastosowania solidarnej odpowiedzialności. Inaczej rzecz ujmując: poszczególni członkowie rządu muszą liczyć się z powinnością ustąpienia także wówczas, gdy krytyka bądź brak zaufania dotknie innych członków tej samej ekipy rządowej. W praktyce politycznej Norwegii ukształtowało się swoiste domniemanie decyzji, przysługujące w tym względzie premierowi. Oznacza ono, iż w przypadkach wątpliwych od uznania premiera zależy, czy zakres nieufności okazany rządowi jest tak znaczny, iż uzasadnia ustąpienie całego gabinetu, czy też z racji swej wycinkowości bądź mniejszej intensywności wystarcza, by konsekwencje polityczne poniósł określony minister. Dotyczy to zresztą realnie tylko rządów mniejszościowych; posiadania bowiem większości popierającej rząd politycznie czyni faktycznie nie-realnym okazanie mu otwartego braku zaufania i postawienie w sytuacji wymuszonej utraty steru władzy.

<sup>37</sup> T. Lindstel, *Stortingarepresenanter og suppleanter 1814–1891*, Stort. forh. 1892, s. 245.

<sup>38</sup> T. Eckhoff, *Utviklingslinjer...*, s. 16–16; TK. Derry, *A History of Modern Norway 1814–1972*, Oxford 1973, s. 150 i n.

Wspomniana interpretacja wydaje się zachowywać znaczenie również dla współczesnych realiów parlamentarno-politycznych. Dowodzi tego tzw. „przy-padek Kings Bay”, kiedy po parlamentarnej krytyce zaniedbań w resorcie przemysłu (jako stały się jedną z przesłanek katastrofy górniczej) premier Gerhardsen postawił na szali głosowania parlamentarnego los całego rządu, mimo iż sprawa obciążała bezpośrednią odpowiedzialnością tylko socjaldemokratycznego ministra przemysłu (który zresztą podał się do dymisji). Ustąpienie rządu po uchwaleniu mu wotum nieufności (76 głosami przeciw 74) stanowi przykład wierności wzmiankowanej interpretacji, a zarazem – konsekwencji w obranej taktyce politycznej<sup>39</sup>.

Z chwilą wprowadzenia w życie zasady rządów parlamentarnych skróceniu uległ także dystans dzielący do tej pory królewską Radę Państwową i norweski Storting. Tradycyjna interpretacja podziału władz w ujęciu Aktu z 1814 r., akcentująca znaczenie ich separacji uległa przewartościowaniu; poczęto doszukiwać się postanowień stwarzających uzasadnienie dla współdziałania (jakkolwiek ślady oddzielenia legislatywy i egzekutywy, np. w postaci obowiązującego do 1913 r. zakazu łączenia mandatu z funkcją ministerialną, pozostawały dość wyraźne).

Przeobrażeniu uległ skład społeczny i funkcje polityczne parlamentu. Z organu o limitowanych uprawnieniach ustawodawczych i budżetowych oraz inicjowania kontroli konstytucyjności stał się Storting, na pewien czas, głównym forum ścierania się wpływów partyjnych. Partie polityczne, przede wszystkim „tradycyjne” ugrupowania liberałów i konserwatystów, poczęły traktować zdobycie maksymalnej liczby mandatów nie tylko z intencją uzyskania wpływu na treść stanowionych ustaw i wgląd w zasady działania Rady Państwowej, ale jako jedyną drogę do ujęcia w swe ręce steru władzy wykonawczej. Stał się wreszcie parlament miejscem wykonywania kontroli politycznej sprawowanej przez opozycję; również słabsze partie, nieaspirujące jeszcze do funkcji rządzenia, pragnęły poprzez swą reprezentację parlamentarną uzyskać wgląd w mechanizmy rządzenia.

Wpływ króla na funkcjonowanie organów norweskich uległ redukcji i to nie tylko tam, gdzie – jak przy mianowaniu członków Rady Państwowej – monarcha utracił swobodę działania. Także tam, gdzie formalne kompetencje pozostały w ręku monarchy, ich realizacja wykazywała tendencje minimalizacyjne. Ilustratywnym przykładem jest będące królewską prerogatywą (uprawnieniem zatem osobistym i wyłącznym) prawo wetowania ustaw. O ile w latach 1862–1884 królewskie weto zawieszające było stosowane w odniesieniu do ok. 9% uchwalonych ustaw, to po wprowadzeniu zasady rządu parlamentarnego – do 1905 r. – tylko w odniesieniu do ok. 2%<sup>40</sup>. Podobny proces zachodził w Danii.

<sup>39</sup> J. Andenaes, *Statsforfatningen i Norge*, Oslo 1976, s. 149–150; T.K. Derry, *A History...*, s. 414.

<sup>40</sup> Dane za E. Jansenem, *Det suspensive lovveto*, Anhandlinger fra Universitetets historiske seminar, Oslo 1921, s. 270.

Instytucja kontrasygnaty służąca do tej pory głównie powstrzymaniu egzekutywy przed przekraczaniem wyznaczonych konstytucyjnie kompetencji zyskała nową funkcję polityczną: stała się mianowicie punktem oparcia dla hamowania tych inicjatyw politycznych monarchy (oraz „sztokholmskiego” ośrodka władzy wykonawczej), które były sprzeczne z intencjami większości w Stortingu. Spory pomiędzy gabinetami liberalnymi a królem, głównie na tle norweskich aspiracji narodowych (zwłaszcza w 1892, 1893 i 1905 r.), w przededniu rozwiązania unii szwedzko-norweskiej – z powołaniem się na instytucję kontrasygnaty – dowodzą jej funkcji politycznej w warunkach zanikającej lojalności rządu i poszczególnych jego członków wobec króla (szwedzkiego) i rosnącej – w stosunku do większości w Stortingu<sup>41</sup>.

Warto również spojrzeć na rolę parlamentu w kategoriach społecznej legitymacji do sprawowania władzy. O ile w 1884 r., tj. w chwili stabilizowania zasady rządów parlamentarnych głosowało w wyborach do parlamentu z racji posiadania prawa wyborczego potencjalnie 9,5% obywateli norweskich, to po reformach wyborczych z lat 1881, 1898, 1907 i 1913, przy przyznaniu praw wyborczych kobietom, liczba wybierających wzrosła do 45% ogółu populacji<sup>42</sup>. Zbliżenie odsetka elektoratu do połowy mieszkańców kraju wzmocniło polityczne i społeczne uzasadnienie aspiracji parlamentu do przejęcia kontroli politycznej nad rządem<sup>43</sup>.

Konsolidacja ugrupowań politycznych: liberałów i konserwatystów (przy pojawieniu się od 1887 r. – jako nowej partii – Norweskiej Partii Pracy) stwarzało warunki do krystalizacji stanowiska większości w Stortingu, ułatwiając określenie programu politycznego większości i obiekcji podnoszonych przez opozycję parlamentarną.

*De facto* już w latach 1880-tych, z chwilą przyjęcia formuły rządu parlamentarnego, konieczne stało się odstąpienie w zakresie stosunków pomiędzy monarchą, Radą Państwową (rządem) oraz Stortingiem od literalnego stosowania postanowień Aktu z 1814 r. Przykładowo: utraciła realny walor formuła traktująca Radę jako grono zaufanych monarchy, odpowiedzialność polityczna rządu zdominowała odpowiedzialność konstytucyjną, arena parlamentarna zdominowana została przez partie polityczne nieznanne regułom Aktu o Formie Rządu. Ich miejsce jako dyrektyw wyznaczających kształt relacji wzajemnych i podstawy funkcjonowania systemu władzy zajęły reguły gry politycznej (*politiske spilleregler*<sup>44</sup>), z czasem petryfikowane w postaci konwenansów konstytucyjnych. Pierwszoplanowa rola w kreowaniu tych zasad przypadła w udziale głównym partiom: liberałom, konserwatystom, Partii Pracy. Parlament pozostawał w centrum owej gry, był dla niej sceną. Rola partii wykraczała poza funkcje zasadniczych aktorów; były one

<sup>41</sup> Por. Eckhoff, *Statsrettslige emner*, Oslo 1975, s. 43.

<sup>42</sup> Dane wg *Statistiske oversikter*, Oslo 1948, tab. 226; por. też S. Rokkan, H. Valen, *Valg i Norge*, Oslo 1963 (mat. powielony).

<sup>43</sup> T. Eckhoff, *Statsrettslige...*, s. 46; por. też dyskusję poświęconą zasadom parlamentaryzmu norweskiego w „Lov og rett” 1963, nr 8, s. 341–349.

<sup>44</sup> T. Eckhoff, *Statsrettslige...*, s. 46–47.

jednocześnie – stosownie do skali posiadanych wpływów – współautorami jej pierwszych scenariuszy<sup>45</sup>.

## 6. Kwestia zaufania parlamentu wobec rządu

Składnikiem tak kształtowanego zespołu reguł „gry politycznej” stała się – podobnie jak w Szwecji czy w Danii – zasada dorozumianego zaufania deputowanych względem rządu. Uznawano, iż gabinet wobec którego większość deputowanych w formalnym głosowaniu nie wyraziła *expressis verbis* dezaprobaty (*mistilitsforslag*), posiada nadal polityczną legitymację do pozostawania u władzy. Poglądowi temu – co należy dodać dla pełności obrazu – towarzyszyło przekonanie, dzielone tak przez doktrynę jak i praktykę polityczną, że parlament posiada bezwzględne prawo oceny programu (kontrola wstępna) i działalności (kontrola faktyczna i następcza) rządu jak też swobodę debatowania nad zmianą ekipy rządowej (*regeringsskifte*)<sup>46</sup>.

Zerwanie unii ze Szwecją i objęcie tronu norweskiego przez Haakona VII zmieniło klimat stosunków między parlamentem a królem. Niemniej jednak emancypacja gabinetu spod wpływu monarchy została zachowana. Wzrósł prestiż Stortingu – obrońcy praw narodowych i dysponenta korony. W 1913 r. rezolucja Stortingu zobowiązywała króla do niestosowania weta suspensywnego. Oznaczało to usunięcie dalszych ograniczeń swobody działania legislatywy i reprezentowanych w niej partii<sup>47</sup>. Jednocześnie utrwaleniu uległa – od początków „własnej” monarchii – zasada nieingerencji króla w walki międzypartyjne oraz w spory między gabinetem a opozycją. Król pozostał na pozycji *pouvoir neutre*.

Pozycję polityczną Stortingu określały także układy sił partyjnych w jego obrębie. Po rozpadzie koalicji narodowej, utworzonej na czas rozpadu unii ze Szwecją i poprzedzających ten fakt negocjacji (1905–1908), układy sił ulegały częstym zmianom. Zwycięstwo wyborcze zjednoczonej lewicy (liberałowie i socjaldemokraci) w 1913 r. oraz stabilność powstałego w jego następstwie rządu G. Knudsena spowodowała wzrost samodzielności rządu, mającego za sobą poparcie większości, kosztem m.in. Stortingu. Gabinet Knudsena, po częściowej porażce w wyborach w 1918 r., podjął próbę wzmocnienia swej pozycji także poza parlamentem przez m.in. powołanie wielu komitetów pomyślanych jako ciała doradcze rządu z udziałem przedstawicieli innych partii (m.in. socjaldemokratów i konserwatystów) oraz organizacji interesu i ekspertów. Jednocześnie wzrosła pozycja premiera korzystającego ze swej pozycji przywódczej w Partii Liberalnej, na powrót zjednoczonej w jedno ugrupowanie polityczne.

<sup>45</sup> Por. F. Castberg, *Norges statsforfattning*, I, 1947, s. 301-302; E. Hambro w dyskusji wzmiankowanej w przypisie nr 43.

<sup>46</sup> F. Castberg, *Juridiske stridsspørsmål i Norges politiske historia*, Oslo-Bergen 1981, s. 43–46.

<sup>47</sup> Wedle ustawy konstytucyjnej z 11 VI 1913 r. (zmieniającej § 112 konstytucji) uchwały Stortingu miały być przesyłane królowi celem publikacji jako „akty obowiązujące”. Por.: *Det norske Storting gjennom 150ar*, Oslo 1964 (III), s. 201.

W okresie po I wojnie światowej – w warunkach braku partii dysponującej bezwzględną większością w parlamencie – regułą stało się tworzenie rządów mniejszościowych. Misję taką powierzano niemal zawsze partii posiadającej najsilniejszą reprezentację w Stortingu. Związek pomiędzy przywództwem w takich partiach a desygnacją na stanowisko premiera, początkowo traktowany dość luźno, uległ z czasem zacieśnieniu, stając się najpierw (od 1909 r.) główną regułą, potem zaś kanonem norweskiej i duńskiej praktyki konstytucyjnej.

**Marian Grzybowski**

### ORIGIN AND THE CONTEMPORARY DEVELOPMENT TRENDS OF SCANDINAVIAN PARLIAMENTARY INSTITUTIONS

The origin of Scandinavian parliamentary systems (in Denmark, Sweden and Norway), which have been formed evolutionarily, can be traced in the gradual emancipation of the government (initially treated as the group of trusted advisers and assistants of the monarch) from the control of the monarch and binding their political profile with the current composition of the parliamentary majority.

It is worth noting that the nineteenth-century constitutional acts (Swedish Act on the Form of Government of 1809, the Constitution of Norway of 1814, which is still in force, and finally the Constitution of Denmark of 1849) did not petrify noticeably the dependence of the government and its policy on the parliamentary factor. The „parliamentarization” of the system of government mainly proceeded *praeter legem fundamentalem*.

Creating a clear parliamentary majority was difficult because of the complex internal structure of national parliaments. Its simplification in the course of parliamentary reforms was a factor contributing to the „parliamentarization” of the form of government. It was aimed to facilitate decision-making processes and to take a coherent stand on important issues of state policy against the monarch and the government. In Norway, there was also an important national factor. While the Norwegian Storting was perceived by the Norwegian as the representative of the Norwegian people, the king, who was residing in Stockholm surrounded by predominantly Swedish environment and reigned till the break of the personal union in 1905 was treated in Norway as an external factor, in a sense a stranger. The „parliamentarization” of the system of government in Norway was - at the same time - a process of the „Norwayization” of the government authority. In a way, it explains its earlier origin - for the cut-off date the events of 1884 shall be considered.

In Denmark and Sweden, the actual „parliamentarization” of the system of government became stable immediately after World War I (its reflection can be already seen in the Danish Constitution of 1915). The later relatively stable prevalence of social-democratic parties in Sweden and Denmark (and to some extent also in Norway) influenced the political homogeneity of the majority in the parliamentary terms of office in Denmark, Sweden and Norway. It also resulted in the stability of the ruling elites supported by consolidated parliaments. The real impact of the monarch on long-term processes, but also the current

policy (regardless of respect for the institution itself) was gradually decreasing. This trend was revealed *praeter legem* and only in Sweden it was expressed in the new Act on the Form of Government of 1974.